



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.04.2018
P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	1. Irena Wróblewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/143/2018 z 13 września 2018 r. 2. Artur Pigłás, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/201/2018 z 13 grudnia 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie, Rynek 1, 63-300 Pleszew (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Ptak, Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew ¹ , (akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

OCENA ogólna

Miasto i Gmina Pleszew (dalej: Gmina) w latach 2016-2018 (do 5 listopada)² skutecznie realizowała zadania w ramach budżetu obywatelskiego (dalej także budżet partycypacyjny albo BO), obejmującego zadania inwestycyjne, pozainwestycyjne oraz dotyczące młodzieżowego budżetu obywatelskiego. Budżet partycypacyjny funkcjonował w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Wybór projektów odbywał się zgodnie z ustalonymi przez Burmistrza regulaminami tworzenia budżetu obywatelskiego. Wybrane do realizacji wnioski mieszkańców spełniały wymagane kryteria, a wydatki budżetowe poniesiono zgodnie z obowiązującymi przepisami. Realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego była zgodna z założeniami wynikającymi ze złożonych wniosków i doprowadziła do osiągnięcia planowanych efektów. Poprawiły się m.in. warunki w szkołach i kinie prowadzonym przez gminny dom kultury, wykonano oświetlenie uliczne oraz podniesiono poziom integracji mieszkańców. W celu wypracowania jak najlepszej koncepcji funkcjonowania budżetu partycypacyjnego, w oparciu o systematycznie prowadzoną ewaluację dokonywano zmian w regulaminach tworzenia tego budżetu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły procedury tworzenia budżetu partycypacyjnego, tj.:

- wprowadzenia ograniczeń w grupie osób uprawnionych do głosowania w sprawie wyboru projektów, ze względu na ich wiek,
- dopuszczenia możliwości składania propozycji zadań do zrealizowania przez podmioty niebędące mieszkańcami Gminy,
- wprowadzenia wymogu podawania numeru PESEL⁴ w listach poparcia i kartach do głosowania,

¹ Od 19 listopada 2018 r. Wcześniej, od 25 września 1997 r. do 19 listopada 2018 r. Burmistrzem Miasta i Gminy Pleszew był Marian Adamek (dalej: Burmistrz).

² Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r., dalej także: okres objęty kontrolą albo: kontrolowany okres.

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

⁴ Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, o którym mowa w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.), dalej: ustawa o ewidencji ludności.

- określenia części zasad i trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego w zarządzeniach Burmistrza, zamiast w uchwale Rady Miejskiej,
- nieprzekazania uchwał Rady Miejskiej w sprawie konsultacji społecznych do publikacji w dzienniku urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Według stanu na dzień 1 stycznia 2016, 2017 i 2018 r., Gmina liczyła odpowiednio: 29.729, 29.527 i 29.419 mieszkańców⁵. Na jej terenie utworzono jednostki pomocnicze – 10 osiedli⁶ i 29 sołectw⁷.

(akta kontroli str. 58, 83-85)

1.2. Pierwszy, a także kolejne budżety obywatelskie tworzone były z inicjatywy Burmistrza.

(akta kontroli str. 412)

1.3. W Gminie, w zakresie funkcjonowania budżetu obywatelskiego, obowiązywały następujące uregulowania:

1) uchwała Rady Miejskiej w Pleszewie (dalej: Rada Miejska) z dnia 24 czerwca 1999 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych⁸, podjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, zmieniona uchwałą z dnia 27 marca 2014 r.⁹,

2) zarządzenia Burmistrza w sprawie regulaminu tworzenia BO¹⁰ z dnia 23 maja 2014 r., 10 lutego 2016 r. i 26 maja 2017 r.,

3) zarządzenia Burmistrza w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie budżetu Gminy na 2017 i 2018 r.¹¹

Ustalenie ww. regulacji nie było poprzedzone przeprowadzeniem udokumentowanych, odrębnych społecznych konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności. Zasady partycypacji społecznej w zakresie tworzenia budżetu obywatelskiego przedstawiono w punkcie 1.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Do dnia 31 października 2018 r. Rada Miejska nie podjęła uchwały na podstawie przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które będą miały zastosowanie od kadencji rady wybranej na lata 2018-2023.

(akta kontroli str. 23-26, 30-55, 412)

1.4. W uchwale z dnia 24 czerwca 1999 r. oraz w załączniku do niej, Rada Miejska postanowiła, że: (1) w sprawach ważnych dla Gminy przeprowadza się konsultacje zbierając opinie mieszkańców na listach przygotowanych przez Urząd; (2) decyzję

⁵ W tym, samo Miasto Pleszew odpowiednio: 17 136; 16 973 i 16 777 mieszkańców. W ogólnej liczbie mieszkańców zameldowanych na pobyt czasowy było odpowiednio: 538; 580 i 621 osób.

⁶ <http://pleszew.pl/osiedla/> (Zielone, Wojska Polskiego, Śródmieście, Rodzinne, Jordanowskie, Wokół Wieży, Zachodnie, Królewskie, Reja i Piastowskie).

⁷ <http://pleszew.pl/solectwa/> (Baranówek, Borucin, Bronów, Brzezie, Bógwidze, Dobra Nadzieja, Grodzisko, Janków, Korzkwy, Kowalew, Kuczaków, Lenartowice, Lubomierz, Ludwina, Marszew, Nowa Wieś, Pacanowice, Piekarzew, Prokopów, Rokutów, Sowina, Sowina Bł., Suchorzew, Taczanów Pierwszy, Taczanów Drugi, Zawady, Zawidowice, Zielona Łąka).

⁸ Nr X/107/99.

⁹ Nr XXXII/408/2014.

¹⁰ Nr 39/VI/2014; 16/VII/2016 i 72/VII/2017.

¹¹ Nr 17/VII/2016 i 39/VII/2018.

w sprawie przeprowadzenia konsultacji, jej tematu, terminu oraz zasięgu terytorialnego podejmuje Rada Miejska; (3) o miejscu i terminie przeprowadzenia konsultacji mieszkańców Gminy powiadamia się wcześniej w sposób zwyczajowo przyjęty oraz przez ogłoszenie w miejscowej prasie; (4) koszty przeprowadzenia konsultacji pokrywa budżet Gminy; (5) mieszkańcy wyrażają swoją opinię w formie „pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub wstrzymują się od głosu”; (6) udział w konsultacji ma prawo wziąć każdy mieszkaniec Gminy mający czynne prawo wyborcze; (7) opinie zbierają przewodniczący zarządów osiedli oraz sołtysi i biuro obsługi interesanta w Ratuszu; (8) wyniki konsultacji ustali Komisja powołana przez Zarząd Miasta. W powyższej uchwale Rada Miejska w dniu 27 marca 2014 r. wprowadziła zmianę¹² treści jej § 2: „z zastrzeżeniem § 2a, decyzje w sprawie przeprowadzenia konsultacji, jej tematu, terminu oraz zasięgu terytorialnego podejmuje Rada Miejska w formie uchwały”, a ponadto dodano § 2a w brzmieniu: „decyzje w sprawie konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego podejmuje Burmistrz Miasta i Gminy”.

W określonym przez Burmistrza regulaminie tworzenia budżetu obywatelskiego postanowiono, m.in. że: (1) propozycję zadań może zgłosić osoba fizyczna, osoby prawne, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, w terminie od 1 do 30 czerwca każdego roku na rok następny, na formularzu dostępnym na stronie internetowej lub w biurze obsługi interesanta Urzędu; (2) ustalono kategorie zadań: inwestycyjne (80% kwoty BO), pozainwestycyjne (20% kwoty BO) i młodzieżowy budżet obywatelski (10% BO przeznaczonego na zadania pozainwestycyjne); (3) kwotę budżetu obywatelskiego na dany rok określa Burmistrz w zarządzeniu w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych; (4) propozycje zadań inwestycyjnych muszą być poparte co najmniej 100 podpisami mieszkańców, a pozainwestycyjnych i w ramach młodzieżowego BO – 50 podpisami; (5) weryfikacji formalnej proponowanych zadań dokonują wydziały Urzędu w terminie do 15 lipca każdego roku; (6) zadania, które pozytywnie przejdą weryfikację zostaną poddane pod głosowanie mieszkańców; (7) głosowanie odbywać się będzie od 1 sierpnia do 15 września każdego roku; (8) do realizacji przekazane zostaną projekty, które uzyskają największą liczbę głosów, aż do wyczerpania puli środków.

W regulaminie tworzenia budżetów obywatelskich nie ustanowiono form kontroli społecznej nad działaniami urzędników w zakresie spełnienia kryteriów przez zgłoszone projekty, uznając za wystarczającą kontrolę i nadzór pełniony przez bezpośrednich przełożonych nad urzędnikami rozpatrującymi projekty pod względem formalnym, w ramach właściwego kompetencyjnie dla danego projektu wydziału Urzędu.

Weryfikacja projektów następowała według następujących kryteriów: zgodność z zadaniami gminy; możliwość realizacji; koszt nieprzekraczający kwoty przeznaczonej na dany rok do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w danej kategorii zadań¹³; możliwość realizacji zadania w roku budżetowym oraz zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata środków pokrywających ewentualne koszty eksploatacyjne, które zrealizowane zadanie będzie generowało w przyszłości; wiarygodność listy poparcia; prawidłowość wypełnienia formularza zgłoszeniowego.

(akta kontroli str. 23-26, 30-55, 379-395, 412)

1.5. Obowiązujące w Gminie w okresie objętym kontrolą regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego nie określały podziału środków zaplanowanych i wydatkowanych w ramach tego budżetu na pule obejmujące całość Gminy i jej

¹² Uchwałą nr XXXII/408/2014.

¹³ Inwestycyjne, pozainwestycyjne, budżet młodzieżowy.

części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. W każdym z tych lat kwota budżetu obywatelskiego wynosiła 500.000 zł.

(akta kontroli str. 30-46)

1.6. W obowiązujących w Gminie regulacjach ograniczono, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, prawo wszystkich jej mieszkańców do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego. W kartach do głosowania i w listach poparcia oczekiwano od wnioskodawcy podania numeru PESEL. Zasady i tryb realizacji budżetu obywatelskiego w części określił w regulaminach tworzenia budżetów obywatelskich Burmistrz. Kwestie te szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 24, 35, 40, 46)

1.7. Uchwałę Rady Miejskiej Nr X/107/99 z 24 czerwca 1999 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych przedłożono wojewodzie wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 1999 r., a zmieniającą ją uchwałę Nr XXXII/408/2014 z 27 marca 2014 r. - w dniu 2 kwietnia 2014 r. W obu przypadkach uczyniono to w ciągu siedmiu dni od ich podjęcia, tj. w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do tych uchwał.

Uchwały Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2014 r. nie przekazano do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

(akta kontroli str. 23-29, 55, 86)

1.8. Żadnej z ww. uchwał nie przekazano do opublikowania, a w konsekwencji nie zostały one ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Obie uchwały zawierały postanowienia, że wchodzi w życie z dniem ich podjęcia. Kwestia ta została szerzej opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 27, 55, 408-409)

1.9. Burmistrz wyjaśnił, że mechanizmy partycypacji społecznej w zakresie tworzenia budżetu Gminy istnieją od wielu lat i już w 1996 roku, a więc na długo przed wejściem w życie ustawy o funduszu sołectkim¹⁴ (2009 r.), pleszewskie sołectwa, jako jednostki pomocnicze samorządu, miały wyodrębnione środki budżetowe, a sołtysi po konsultacjach z mieszkańcami wsi składali propozycje ich wydatkowania. W 2016 r. taką samą formą partycypacji społecznej objęto pleszewskie osiedla, tworząc tym samym fundusz osiedlowy. Burmistrz wskazał, że formą partycypacji społecznej są także coroczne zebrania wiejskie i osiedlowe z władzami Gminy, podczas których opiniowany jest budżet na kolejny rok i omawiane są wydatki oraz planowane inwestycje. Dodał, że powyższe formy partycypacji społecznej nie zmieniły się w momencie utworzenia pierwszego budżetu partycypacyjnego oraz w żaden sposób nie miały na niego wpływu.

(akta kontroli str. 404)

1.10. Zdaniem Burmistrza, samo wprowadzenie przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym¹⁵, nie wpłynie na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Gminie ani też nie usprawni procedury jego przeprowadzenia. Dodał, że istnieje mocna potrzeba edukowania społeczeństwa w zakresie aktywności obywatelskiej i zwiększenia świadomości dotyczącej możliwości współdecydowania o budżecie gminy.

(akta kontroli str. 404)

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 420), obowiązywała w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 19 marca 2014 r. Od 20 marca 2014 r. obowiązuje ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o tej samej nazwie.

¹⁵ Z dniem 31 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).

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

1. W regulaminach tworzenia budżetu obywatelskiego (§ 6 ust. 2 albo ust. 5), stanowiących załączniki do zarządzeń Burmistrza z 23 maja 2014 r., 10 lutego 2016 r. i 26 maja 2017 r.¹⁶, bazując na treści ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejskiej z 24 czerwca 1999 r.¹⁷, ograniczono krąg osób uprawnionych do głosowania do pełnoletnich mieszkańców Gminy. Ponadto, w przypadku ostatniego z wymienionych zarządzeń, w zakresie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego ograniczono krąg osób uprawnionych do głosowania do osób, które ukończyły 15 i nie ukończyły 18 lat życia (§ 6 ust. 6).

Burmistrz wyjaśnił, że ograniczenie uprawnionych do głosowania do osób pełnoletnich wpisanych do rejestru wyborców jest konsekwentnym powtórzeniem rozwiązania przyjętego w uchwale Rady Miejskiej z 24 czerwca 1999 r., które nie zostało w ramach nadzoru wojewody wielkopolskiego zakwestionowane. Dodał, że nie zakwestionowano także ograniczeń wiekowych w przypadku młodzieżowego budżetu obywatelskiego. Ponadto, tworząc kolejne regulaminy pozostawano w przeświadczeniu, że ograniczenie takie jest dopuszczalne uważając, iż skoro uchwała Rady Miejskiej mogła takie ograniczenie wprowadzić, to może być ono również powielone w zarządzeniu Burmistrza. Dodał, że utworzenie młodzieżowego budżetu obywatelskiego było odpowiedzią na interpelacje radnych młodzieżowej rady miejskiej, a ograniczenie kręgu uprawnionych do osób między 15 a 18 rokiem życia wynikało ze względów praktycznych, dlatego też wyeliminowano kategorię dzieci z sześcioletnich szkół podstawowych i najmłodszych uczniów gimnazjów.

(akta kontroli str. 24, 35, 40, 46, 408, 412)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy gminy przeprowadzającej konsultacje. Jakkolwiek przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”, to zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁹, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym, wszystkie osoby fizyczne, które spełniają te przesłanki, są mieszkańcami gminy i mogą uczestniczyć w konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nieuprawnione jest w tym kontekście formułowanie przez organy Gminy jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, w tym uzależniających prawo głosu od osiągnięcia przez mieszkańca określonego wieku. Stanowisko to znajduje oparcie w doktrynie oraz utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych²⁰.

2. W ustalonych przez Burmistrza regulaminach tworzenia budżetu obywatelskiego w Gminie z 23 maja 2014 r., 10 lutego 2016 r. i 26 maja 2017 r., zawarto postanowienia (§ 1 ust. 1), w myśl których propozycje zadań do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego, oprócz osób fizycznych, mogły zgłaszać również osoby prawne, instytucje publiczne i organizacje pozarządowe. Było to niezgodne

¹⁶ Nr odpowiednio: 39/VI/2014, 16/VII/2016 i 72/VII/2017.

¹⁷ Nr X/107/99. „Udział w konsultacji ma prawo wziąć każdy mieszkaniec Miasta i Gminy mający czynne prawo wyborcze”.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

²⁰ Por. komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Moniki Augustyniak i Romana Marchaja, LEX Omega 2018, teza 5 oraz m.in. uzasadnienia wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych: we Wrocławiu (z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13), w Olsztynie (z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie SA/OI 661/15), w Opolu (z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie II SA/Op 64/2018) i w Poznaniu (z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie IV SA/Po 176/2018) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2011 r. w sprawie II OSK 1562/11.

z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy samorządzie gminnym, w świetle których konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy - a więc wyłącznie z osobami fizycznymi (argumentacja jak wyżej, w punkcie 1 sekcji nieprawidłowości).

Burmistrz wyjaśnił m.in., że zgodnie z kolejnymi regulaminami wnioski mogły składać osoby fizyczne indywidualnie, jak również przez organizacje, instytucje i stowarzyszenia w których były zrzeszone. Składane wnioski były więc również wyrażeniem potrzeb nie tylko pojedynczych osób ale także określonych grup obywateli. Podkreślił, że w głosowaniu nad zadaniami mogły uczestniczyć już tylko osoby fizyczne.

NIK wskazuje, że faza składania propozycji zadań do zrealizowania jest jednym z etapów procesu konsultacji i uczestniczyć w niej powinny wyłącznie osoby do tego uprawnione. Zakresem podmiotowym ww. regulaminów nie powinny zatem zostać objęte podmioty nienależące do kategorii „mieszkańcy Gminy”. Za takie należy zaś niewątpliwie uznać osoby prawne, instytucje publiczne i organizacje pozarządowe. Fakt, że dany podmiot złożony jest z mieszkańców Gminy lub przez nich reprezentowany nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. Ścisłe społeczny charakter konsultacji, o których mowa w art. 5a ustawy wyłącza bowiem taką możliwość²¹.

(akta kontroli str. 33-54, 413-414)

3. W karcie do głosowania stanowiącej załącznik nr 2 do regulaminów tworzenia budżetu obywatelskiego z dnia 23 maja 2014 r. i 10 lutego 2016 r. wymagano od głosującego wskazania numeru powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL). Ponadto, podania tego numeru wymagano w liście poparcia projektu stanowiącej załącznik nr 2 do regulaminu tworzenia budżetu obywatelskiego z 26 maja 2017 r.

Burmistrz wyjaśnił, że podanie numeru PESEL wymagane było wyłącznie jako informacja umożliwiająca potwierdzenie faktu zamieszkiwania głosującego na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 37, 43, 49, 409)

NIK wskazuje, że w świetle art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, numer PESEL to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający: datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Numer ten nie obejmuje zatem danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy²² i w konsekwencji, czy może brać udział w konsultacjach, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego. Ponadto, informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych²³, co oznacza, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁴. Zgodnie z jej art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4, 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. Przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą.

²¹ Por. komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Moniki Augustyniak i Romana Marchaja, Lex Omega 2018, teza 8.

²² Por. komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Moniki Augustyniak i Romana Marchaja, Lex Omega 2018, teza 7 i 11 oraz uzasadnienie wyroku WSA w Gliwicach z 29 marca 2017 r. w sprawie II SA/GL 106/17.

²³ Por. uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm. Ustawa ta obowiązywała (za wyjątkiem niektórych przepisów) do 24 maja 2018 r. Od 25 maja obowiązuje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000).

Ponadto, wprowadzenie takiego wymogu jest także niezgodne 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 gminy nie dysponuje takim numerem, przykładowo, jest cudzoziemcem nieposiadającym tego numeru.

4. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego w części określono zarządzeniami Burmistrza, a nie uchwałą Rady Miejskiej, co stało w sprzeczności z art. 5a ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle których stanowienie w tych kwestiach należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXII/408/2014 z 27 marca 2014 r., dotyczącą zmiany uchwały Nr X/107/99 z 24 czerwca 1999 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, wydaną na podstawie art. 5a ww. ustawy i przygotowaną przez Wydział Prawny Urzędu, dodano § 2a, zgodnie z którym decyzje w sprawie konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego miał podejmować Burmistrz²⁵. Na podstawie tego przepisu uchwały, Burmistrz corocznie, tj. 10 lutego 2016 r., 28 marca 2017 r. i 18 kwietnia 2018 r., wydawał zarządzenia dotyczące przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego Gminy. W § 2 tych zarządzeń Burmistrza przyjmowano zaś, że przedmiotem konsultacji są propozycje projektów zadań zgłaszanych na zasadach i w trybie określonym w regulaminie tworzenia budżetu. Regulamin ten stanowił coroczny załącznik do innych zarządzeń Burmistrza: m.in. z 10 lutego 2016 r. i 26 maja 2017 r. W efekcie tego złożonego rozwiązania, zasady i tryb konsultacji w istotnej części regulowane były wyłącznie zarządzeniami Burmistrza, a nie – mającą zresztą ramowy charakter – ww. uchwałą Rady Miejskiej z 24 czerwca 1999 r.

W orzecznictwie wskazuje się, że rada gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej²⁶. Analiza treści zmienionej uchwały Rady Miejskiej z 24 czerwca 1999 r. wskazuje, że uchwała ta nie zawiera regulacji, z których wynikałyby: czas przeprowadzenia konsultacji²⁷, reguły ustalania wyników²⁸ oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej. Te trzy kwestie ujęte były natomiast w regulaminach tworzenia budżetu obywatelskiego określanych zarządzeniami Burmistrza.

Burmistrz wyjaśnił, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego określone zostały w regulaminach wprowadzonych jego zarządzeniami na podstawie § 2a dodanego do uchwały z dnia 24 czerwca 1999 r., a zgodnie z nim Rada Miejska decyzje w sprawie budżetu obywatelskiego powierzyła Burmistrzowi.

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że przyjęta w 2014 r. zmiana uchwały z 24 czerwca 1999 r. dotyczyła odstępstwa od generalnej zasady, że decyzje w sprawie przeprowadzenia konsultacji, ich tematu, terminu i zasięgu terytorialnego

²⁵ Przed tą zmianą decyzje w sprawie przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych podejmowała Rada Miejska, która zachowała to uprawnienie w zakresie innych konsultacji społecznych niż dotyczące budżetu obywatelskiego.

²⁶ Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13.

²⁷ W § 3 uchwały wskazano jedynie, że m.in. o terminie przeprowadzenia konsultacji mieszkańców Miasta i Gminy powiadamia się w sposób zwyczajowo przyjęty oraz przez ogłoszenie w miejscowej prasie.

²⁸ W ustępie 4 załącznika do uchwały wskazano jedynie, że wyniki konsultacji ustali komisja powołana przez Zarząd Miasta i Gminy.

podejmuje Rada Miejska w formie uchwały. Dodał, że kompetencje te powierzono Burmistrzowi mając na uwadze, z jednej strony coroczną powtarzalność tych konsultacji, a z drugiej strony sprawniejszy i szybszy sposób podejmowania konkretnych decyzji, niezależny od terminów sesji Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 25, 33-54, 401, 417)

5. Uchwały Rady Miejskiej z 24 czerwca 1999 r.²⁹ w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz zmieniającej jej uchwały z 27 marca 2014 r.³⁰ nie skierowano do publikacji w dzienniku urzędowym województwa wielkopolskiego, co naruszało odpowiednio § 5 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego³¹ i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³². Zgodnie z tymi przepisami w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy.

Burmistrz wyjaśnił, że uchwała z 24 czerwca 1999 r. nie była uchwalona, jako akt prawa miejscowego i w związku z tym nie była wysłana do publikacji w dzienniku urzędowym województwa wielkopolskiego, a ówczesny nadzór wojewody nie zakwestionował jej przepisu § 7 stanowiącego, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, co potwierdzało stanowisko o nienadawaniu uchwale rangi prawa miejscowego. Dodał, że uchwała zmieniająca z dnia 27 marca 2014 r. konsekwentnie zawierała przepis o wejściu w życie uchwały z dniem podjęcia i nadzór Wojewody także tego przepisu nie zakwestionował, choć w innych przypadkach nienadanie uchwale rangi prawa miejscowego, tam gdzie była ona konieczna, było sygnalizowane przez nadzór przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność. Umożliwiło to Radzie Miejskiej dokonanie szybkiej zmiany takiego przepisu uchwały i nadanie jej rangi prawa miejscowego, jeszcze przed wszczęciem procedury zmierzającej do stwierdzenia jej nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa.

(akta kontroli str. 23, 29, 55, 408, 409)

NIK wskazuje, że obie ww. uchwały, podjęte na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, dotyczą wszystkich mieszkańców Gminy, mają charakter generalny i abstrakcyjny, a co za tym idzie – stanowią akt prawa miejscowego. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że uchwała w sprawie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, a także uchwała określająca zasady i tryb przeprowadzania budżetu obywatelskiego, powinny być zakwalifikowane jako akty prawa miejscowego i w konsekwencji podlegać obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym³³.

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalone przez Burmistrza regulacje wewnętrzne dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego nie były w pełni prawidłowe. Zawierały postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych, przy jednoczesnej możliwości składania propozycji zadań do zrealizowania przez podmioty nieuprawnione. Niezasadnie wymagano wskazywania numeru PESEL w kartach do głosowania i listach poparcia projektu do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, a zarządzenia Burmistrza częściowo wkraczały

²⁹ Nr X/107/99

³⁰ Nr XXXII/408/2014

³¹ Dz. U. Nr 9 poz. 78, uchylone z dniem 1 stycznia 2001 r.

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 1523.

³³ Por. komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Moniki Augustyniak i Romana Marchaję, Lex Omega 2018, teza 11 i 19 oraz komentarz do tego przepisu autorstwa Moniki Augustyniak, Lex Omega 2010, teza 7, a także uzasadnienie wyroku WSA w Gliwicach z 14 października 2015 r. w sprawie I SA/GL 787/15.

w zakres wyłącznych kompetencji Rady Miejskiej. Burmistrz przekazywał uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do Wojewody Wielkopolskiego, lecz nie przekazywał ich do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, pomimo że stanowiły one akt prawa miejscowego.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gmin wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z budżetem obywatelskim realizowali kierownik i czworo pracowników wydziału promocji i komunikacji społecznej, a także dwóch pracowników referatu informatyki Urzędu. Za realizację zadań odpowiadali kierownicy wydziałów według właściwości, np. za zadania inwestycyjne i zadania z zakresu małej architektury – odpowiednio kierownik wydziału inwestycyjnego i kierownik wydziału gospodarki komunalnej. Zadania, po przeprowadzonej ocenie formalnej Urzędu, przekazywane były do zespołu oceniającego, w skład którego wchodził: po jednym przedstawicielu każdego z klubów radnych Rady Miejskiej, młodzieżowej rady miejskiej, pleszewskiej rady seniorów i organizacji pozarządowych oraz trzech przedstawicieli Burmistrza. Po zmianie regulaminu tworzenia budżetu obywatelskiego w dniu 26 maja 2017 r., weryfikacji pod względem formalnym propozycji zadań dokonywały wydziały Urzędu, a ponadto odstąpiono od oceny zespołu opiniującego.

(akta kontroli str. 11-22, 34, 39-40, 45-46, 414)

2.2. W Gminie prowadzono kampanię informacyjną (promocyjną, edukacyjną) o budżecie obywatelskim, m.in. w oparciu o:

- stronę internetową Gminy³⁴,
- stronę Gminy na portalu społecznościowym Facebook,
- konferencje prasowe (każdego roku organizowano dwie: po weryfikacji formalnej wniosków i ogłaszającą wyniki głosowania),
- publikowanie informacji w lokalnych mediach (artykuły w lokalnej prasie, ogłoszenia w trzech serwisach radiowych i telewizji kablowej),
- działania prowadzone w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych, podczas których uczniowie poznawali zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego, w szczególności budżetu młodzieżowego.

Ponadto, w dniu 26 kwietnia 2018 r. zorganizowano publiczną prezentację wniosków w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego, na której 11 grup uczniów przedstawiło swoje projekty. Ekspertami byli samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i lokalni dziennikarze.

Na ww. stronie internetowej Gminy zamieszczane były informacje związane z budżetem obywatelskim, w tym o kolejnych etapach jego realizacji, naborze wniosków, weryfikacji formalnej i merytorycznej, wnioskach poddanych pod głosowanie i wynikach głosowania. Zamieszczano również regulaminy i karty zgłoszeniowe.

Urząd nie ponosił w latach 2016-2018 wydatków na kampanię informacyjną dotyczącą budżetu obywatelskiego w postaci zlecenia ogłoszeń prasowych, druku ulotek lub wykonania i dystrybucji plakatów informacyjnych.

(akta kontroli str. 145, 146, 402)

³⁴ <https://pleszew.budzet-obywatelski.org/> oraz www.pleszew.pl

2.3. Na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano na 2016 r. – 485,5 tys. zł, na 2017 r. – 494,9 tys. zł i na 2018 r. – 487,5 tys. zł. Środki te stanowiły 0,45% planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy na 2016 r. (108.034,9 tys. zł), 0,38 % na 2017 r. (129.458,1 tys. zł) i 0,31% na 2018 r. (155.843,9 tys. zł³⁵). Budżet partycypacyjny w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wynosił w 2016 r. – 16,33 zł, w 2017 r. – 16,76 zł i w 2018 r. – 16,57 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 20,35 zł; 20,17 zł i 19,97 zł.

(akta kontroli str. 56-58)

2.4. W latach 2016-2018 r., do Urzędu złożono ogółem 67 propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, z tego:

- na 2016 r. – 34 projekty, w tym 22 inwestycyjne i 12 pozainwestycyjnych,
- na 2017 r. – 17 projektów, w tym 12 inwestycyjnych i pięć pozainwestycyjnych,
- na 2018 r. – 16 projektów, w tym siedem inwestycyjnych i siedem pozainwestycyjnych oraz dwa młodzieżowe.

Propozycje projektów składali mieszkańcy Gminy, stowarzyszenia, Miejsko Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Biblioteka Publiczna, Dom Kultury, a także dyrektorzy szkół, sołtysi wsi, przewodniczący zarządów osiedli. Propozycje te składali ponadto przedstawiciele klubów sportowych, rad rodziców działających przy szkołach, koła gospodyń wiejskich, grup mieszkańców, ochotniczej straży pożarnej, młodzieżowej rady miejskiej, samorządu uczniowskiego.

Złożone propozycje dotyczyły m.in.:

- budowy: grotty solnej w parku wodnym; oświetlenia przy drodze; boiska; ścieżki rowerowo-spacerowej; miejsc parkingowych; siłowni zewnętrznej a także przebudowy i modernizacji placu przy ul. Szenica i Bałtyckiej,
- wymiany: stolarki okiennej, grzejników oraz schodów w budynku szkoły; instalacji centralnego ogrzewania; podłóg i drzwi w szkołach, a także adaptacji i wyposażenia pomieszczenia szkolnego na potrzeby laboratorium biologiczno-chemiczno-fizycznego i szkolnej stacji meteorologicznej,
- remontu: korytarzy, części dachu i elewacji budynku szkoły; sal przedszkolnych,
- zakupu: torów kręglarskich; stojaka na rowery; wyposażenia na zorganizowanie wypoczynku letniego; samochodu ratowniczo-gaśniczego; pyłomierza,
- organizacji: kursów tańca; spektaklu; turnieju piłki ulicznej; cyklu spotkań ze znanymi osobami; tygodnia imprez integracyjnych; Misterium Męki Pańskiej, a także przygotowania wieczerzy wigilijnej.

Ponadto proponowano: zagospodarowanie budynku wieży ciśnień, dofinansowanie przyłączy do sieci gazowej, urządzenie placu zabaw, rewitalizację terenów zielonych, ułożenie nawierzchni z kostki betonowej, montaż ławek i koszy na śmieci.

Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. – 3.129,9 tys. zł, na 2017 r. – 2.029,6 tys. zł, a na 2018 r. – 1.648,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 59-71)

2.5. Prawidłowość, w tym terminowość składania propozycji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego sprawdzali pracownicy Wydziału Promocji i Komunikacji Społecznej Urzędu, a po ocenie formalnej wnioski te trafiały do zespołu oceniającego. Złożone wnioski weryfikowane były pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych, takich jak terminowość ich złożenia, wiek

³⁵ Według stanu na dzień kontroli – 2 października 2018 r.

wnioskodawcy, zgodność z zadaniami gminy, możliwość realizacji, oraz kompletność wypełnionych formularzy i list poparcia. Wyniki weryfikacji i oceny propozycji projektów udokumentowane zostały na formularzach oceny formalnej zadania zgłoszonego do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Z przeprowadzonych posiedzeń zespołu opiniującego sporządzano protokoły. Powyższe działania były zgodne z regulaminami tworzenia budżetów obywatelskich. Zespół oceniający odrzucił 16 wniosków na łączną kwotę 1.591.115 zł³⁶ z powodu niespełnienia przez nie kryteriów formalnych.

(akta kontroli str. 350-358, 361-365, 368-371, 379-395)

2.6. W badanych latach do Urzędu nie złożono odwołań od wyników przeprowadzonej oceny formalnej wniosków.

(akta kontroli str. 72)

2.7. Badanie 30 wybranych losowo projektów (po 10 zgłoszonych do budżetu na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.), pod względem spełnienia wymogów określonych w regulaminie tworzenia budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 wykazało, że spełniały one kryteria określone w tych regulacjach. Wnioski objęte badaniem złożone zostały w kancelarii Urzędu, w terminie określonym w regulaminach (do 30 czerwca każdego roku). We wnioskach wskazano przedmiot projektu oraz szacunkową wartość jego realizacji. Projekty wpisywały się w zadania własne Gminy. We wnioskach wskazano rodzaj projektu (inwestycyjny, pozainwestycyjny i w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego), zostały one zaopiniowane przez zespół opiniujący i właściwe dla tych zagadnień wydziały Urzędu.

(akta kontroli str. 221-225)

2.8. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018 były realizowane zgodnie z regulaminami tworzenia budżetów obywatelskich, w szczególności:

- propozycje zadań do realizacji w kolejnych latach składane były do 30 czerwca danego roku,
- weryfikacja formalno-prawna projektów przeprowadzana była do 15 lipca każdego roku,
- zespół opiniujący zaopiniował zgłoszone zadania do 30 lipca każdego roku,
- głosowanie odbywało się w dniach 1 sierpnia do 15 września każdego roku,
- wyniki głosowania niezwłocznie podawano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu, w zakładce „budżet obywatelski”.

(akta kontroli str. 34-35, 39-40, 45-46, 457)

2.9. Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego odbyło się w miejscach określonych w § 7 i 6 regulaminów tworzenia budżetu obywatelskiego, tj. w biurze obsługi interesanta i na stronie internetowej Urzędu.

W 2016 r. złożono 16.934 karty do głosowania, z czego 8.723 nieważne, oddano 12.714 ważnych głosów³⁷, w tym na projekty zwycięskie - 7.793.

W 2017 r. złożono 16.416 kart do głosowania, z czego 7.480 nieważnych, oddano 16.927 ważnych głosów³⁸, w tym na projekty zwycięskie - 10.856.

³⁶ W tym na 2016 r. siedem wniosków na kwotę 656.000 zł, na 2017 r. osiem wniosków na kwotę 735.115 zł i na 2018 r. jeden wniosek na kwotę 200.000 zł.

³⁷ Na jednej karcie uprawnione było wskazanie po jednej propozycji w kategoriach: zadanie inwestycyjne i pozainwestycyjne.

³⁸ Na jednej karcie uprawnione było wskazanie po jednej propozycji w kategoriach: zadanie inwestycyjne i pozainwestycyjne.

W 2018 r. złożono 2.781 kart do głosowania (100% było ważnych), oddano 4.767 głosów³⁹, w tym na projekty zwycięskie 3.184. Na zadania w ramach młodzieżowego budżetu oddano 22 głosy.

W wymienionych wyżej latach głosujący oddali 16.203 karty nieważne. Przyczynami nieważności były: błędy w numerze PESEL, brak głosującego w rejestrze wyborców, brak zameldowania na terenie gminy i oddawanie głosów na więcej niż dwa zadania.

Frekwencja wyniosła: w 2016 r. – 70,9% (uprawnionych do głosowania było 23.860 osób, a głosowało 16.934); w 2017 r. – 66,9% (uprawnionych 24.540 osób, a głosujących 16.416), w 2018 r. – 11,8% (uprawnionych 23.528 osób, a głosujących 2.781) oraz 2,5% (uprawnionych w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego 887 osób w wieku od 15 do 18 lat, z których zagłosowały 22 osoby).

W celu przeprowadzenia głosowań na zadania budżetu obywatelskiego za pomocą Internetu zawarto w dniu 1 czerwca 2018 r. umowę z przedsiębiorcą, której przedmiotem było zapewnienie możliwości korzystania z systemu informatycznego, w tym zgłaszania projektów i głosowania. Na realizację tej umowy, do dnia 25 października 2018 r. nie wydatkowano środków Gminy (wykonawca nie przedłożył faktury). Wynagrodzenie wykonawcy określono na kwotę 4.305 zł brutto oraz nie więcej niż 808,94 zł za głosy oddane w formie sms.

Zgodnie z regulaminem tworzenia budżetu obywatelskiego „Karta do głosowania w sprawie wyboru zadań do realizacji ...” zawierała numer PESEL i podpis głosującego oraz po 10 działań inwestycyjnych i pozainwestycyjnych, a także uwagę, że dla ważności oddanego głosu należy w każdej kategorii zaznaczyć tylko jedną propozycję. Głosy w wersji papierowej przyjmowane były w Biurze Obsługi Interesanta Urzędu. Głosowanie w formie elektronicznej przeprowadzane było na stronie internetowej Urzędu, na platformie budżetu obywatelskiego.

(akta kontroli str. 58, 72, 197-220, 359-360, 366-367, 373-374, 421-425)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Gminy, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. wybrano 15 projektów, z tego:

- w 2016 r.: dwa zadania inwestycyjne (o wartości 390 tys. zł) i trzy pozainwestycyjne (100 tys. zł),
- w 2017 r.: dwa zadania inwestycyjne (400 tys. zł) i trzy pozainwestycyjne (95,4 tys. zł),
- w 2018 r.: dwa zadania inwestycyjne (393 tys. zł) i dwa pozainwestycyjne (84,5 tys. zł) oraz jeden projekt w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego (10 tys. zł).

Wybrane do realizacji projekty inwestycyjne dotyczyły: wymiany stolarki okiennej w Zespole Szkół Podstawowych nr 1 w Pleszewie oraz podłóg i stolarki drzwiowej w Zespole Szkół Podstawowych w Kowalewie, budowy oświetlenia w Marszewie, doposażenia placów zabaw przy ul. Piaski w Pleszewie; zakupu lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP w Pleszewie oraz modernizacji i przebudowy kina prowadzonego przez gminny dom kultury.

Wybrane do realizacji projekty pozainwestycyjne dotyczyły organizacji przedsięwzięć kulturalnych i sportowych obejmujących: aktywizację dzieci i młodzieży oraz kobiet powyżej 45 roku życia z obszarów wiejskich, wakacyjną akademię sportu i przygody, pokaz i degustację potraw wigilijnych, zajęcia integracyjne (sport, muzyka oraz gry), turniej ulicznej piłki nożnej w 2017 r., cykl

³⁹ Na jednej karcie można było wybrać w każdej kategorii – inwestycyjne i pozainwestycyjne - tylko jedną propozycję, a głosujący w młodzieżowym budżecie obywatelskim mógł oddać wyłącznie jeden głos na zadanie w tej kategorii.

spotkań z ekspertami od spraw bezpieczeństwa; widowisko plenerowe Misterium Męki Pańskiej, występy muzyczne (Summer Festiwal Pleszew 2018).

Zadanie wybrane w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego dotyczyło zajęć sportowych w zakresie sztuk walki (Krav maga).

Planowane efekty realizowanych zadań dotyczyły w szczególności: poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, poprawy estetyki i podniesienia atrakcyjności przestrzeni publicznej, integracji mieszkańców, upowszechniania kultury fizycznej, sportu i rekreacji, zaspokajania potrzeb dzieci.

(akta kontroli str. 56, 57, 72)

W budżecie Gminy na lata 2016 – 2018 nie utworzono rezerwy celowej na wydatki realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Wydatki na realizację projektów zostały uwzględnione w uchwale budżetowej w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej z dopiskiem „BO”.

(akta kontroli str. 73)

2.11. Burmistrz wyjaśnił, że przy planowaniu budżetu partycypacyjnego występowały trudności związane ze spełnianiem wymogów formalnych przez propozycje zadań, w szczególności w odniesieniu do zadań inwestycyjnych. Wynikało to z braku dostatecznej wiedzy, co skutkowało wskazywaniem do realizacji zadań niebędących zadaniami własnymi gminy.

(akta kontroli str. 405)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że propozycje zadań do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego zgłosiły, m.in.: rada rodziców przy: Zespole Szkół Publicznych nr 1 w Pleszewie, Zespole Szkół Publicznych w Lenartowicach i Taczanowie Drugim, Szkole Podstawowej w Sowinie Błotnej, przedszkolach nr 1 i nr 3 w Pleszewie, a także: grupa kreatywnych rodzin Ja`Mua; grupa Skate Park Pleszew; uczniowski klub sportowy Żaki Taczanów, ludowy zespół sportowy „Las” Kuczków; koło gospodyń wiejskich w Taczanowie Drugim oraz młodzieżowa rada miejska Pleszewa. Podmioty te nie były osobami fizycznymi, osobami prawnymi, instytucjami publicznymi, czy organizacjami pozarządowymi, wymienionymi w § 1 regulaminów tworzenia budżetu obywatelskiego w Gminie z 23 maja 2014 r., 10 lutego 2016 r. i 26 maja 2017 r., jako podmioty uprawnione do składania takich propozycji. Niezależnie zatem od kwestii opisanej w punkcie nr 2 sekcji nieprawidłowości punktu III.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przyjmowano i nadawano bieg wnioskowi złożonym przez podmioty niewymienione w regulacjach dotyczących tworzenia budżetu obywatelskiego.

Burmistrz wyjaśnił, że podmioty te były traktowane jako grupy osób fizycznych, z których każda jest uprawniona do samodzielnego zgłaszania propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego.

NIK wskazuje jednak, że m.in. w protokołach z posiedzeń dotyczących weryfikacji pod względem formalnym ww. propozycji, kartach oceny formalnej zadań zgłoszonych do realizacji, protokołach z posiedzeń zespołu opiniującego wnioski do budżetu obywatelskiego, a także publicznych prezentacjach wniosków zaakceptowanych formalnie, jako pozytywnie zweryfikowani wnioskodawcy niejednokrotnie figurowały ww. podmioty – a nie ewentualnie reprezentujące je lub wchodzące w ich skład osoby fizyczne.

(akta kontroli str. 33-54, 221-225, 318, 345, 347, 361-364, 368-371, 376, 381, 384, 385, 386, 387, 406, 408)

Wybór projektów obywatelskich odbywał się z zachowaniem zasad określonych w regulaminach tworzenia budżetu obywatelskiego wprowadzonych zarządzeniami Burmistrza. Wnioski w sprawie realizacji projektów w ramach ww. budżetu, co do zasady spełniały kryteria określone przez Burmistrza i zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu partycypacyjnego odbywało się w terminach określonych w regulaminach tworzenia budżetu obywatelskiego. Urząd rzetelnie prowadził kampanię informacyjną o tym budżecie, a w budżecie Gminy zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych do realizacji przedsięwzięć.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe Gminy w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego wyniosły ogółem 1.158,9 tys. zł, w tym:

- w 2016 r. – 470,4 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 374,9 tys. zł, tj. 77,2% planu wydatków po zmianach, które przeznaczono na zadania w zakresie: oświaty (195,0 tys. zł) i gospodarki komunalnej (179,9 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 95,5 tys. zł (19,6% planu po zmianach), na zadania w zakresie: oświaty i wychowania (47,9 tys. zł), edukacyjnej opieki wychowawczej (36,0 tys. zł) oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (11,6 tys. zł);
- w 2017 r. – 444,0 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 348,6 tys. zł, tj. 70,4% planu wydatków po zmianach, które przeznaczono na zadania w zakresie: oświaty (149,1 tys. zł) i gospodarki komunalnej (199,5 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 95,4 tys. zł (19,3% planu po zmianach), na zadania w zakresie: oświaty (25,1 tys. zł), kultury fizycznej i sportu (50,0 tys. zł) oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (20,3 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30.09) – 244,5 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 160,0 tys. zł (32,8% planu po zmianach⁴⁰), które przeznaczono na zadania w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
 - bieżące w kwocie ogółem 84,5 tys. zł (17,3% planu po zmianach), na zadania realizowane w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

(akta kontroli str. 56, 57)

Zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu, księgowania dokonywano na kontach zbudowanych z pięciu członów, określających kolejno: konto syntetyczne, dział, rozdział, paragraf i nazwę zadania (analitikę). Ewidencja księgową w zakresie zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyodrębniona była przy użyciu ostatniego z pięciu członów.

(akta kontroli str. 418-420)

3.2. Środki budżetu obywatelskiego, jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, nie były wykorzystywane w kontrolowanym okresie jako wkład własny Gminy przy realizacji

⁴⁰ Według stanu na 30 września 2018 r.

projektów współfinansowanych środkami „zewnętrznymi”, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.

(akta kontroli str. 398)

3.3. Skarbnik Gminy wyjaśniła również, że wszystkie projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego finansowane były tylko ze środków zaplanowanych na realizację tego budżetu.

(akta kontroli str. 398)

3.4. Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w okresie objętym kontrolą realizował Urząd (łącznie 759,5 tys. zł)⁴¹ oraz inne jednostki organizacyjne Gminy (ogółem 399,4 tys. zł)⁴².

W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego kontrolą objęto 100% płatności z lat 2016-2018 (do 30 września) w łącznej kwocie 1.158,9 tys. zł, dotyczących 15 projektów⁴³ realizowanych w ww. okresie w ramach tego budżetu (po pięć z każdego roku, w tym po dwa o największej łącznej kwocie wydatków). 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 publicznych⁴⁴,
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy),
- klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁵.

(akta kontroli str. 74-76, 226-233)

Zamówień publicznych na wykonanie dwóch⁴⁶ z sześciu zadań, których wydatki objęto kontrolą, Urząd udzielił w trybie przetargu nieograniczonego określonego w art. 39 i następnych ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴⁷. Do zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro nie stosowano tej ustawy (art. 4 pkt 8).

W wyniku badania 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

⁴¹ W 2016 r. – 410,9 tys. zł, w 2017 r. – 348,6 tys. zł, w 2018 r. – nie poniesiono wydatków (do 30 września).

⁴² W 2016 r. – 59,5 tys. zł, w 2017 r. – 95,4 tys. zł, w 2018 r. (do 30 września) – 244,5 tys. zł.

⁴³ „Aktywizacja dzieci i młodzieży oraz kobiet powyżej 45 roku życia z obszarów wiejskich”; „Wakacyjna akademia sportu i przygody”; „Pokaz i degustacja potraw wigilijnych”; „Wymiana stolarki okiennej w ZSP w Pleszewie”; „Budowa oświetlenia w Marszewie”; „Sport, muzyka oraz gry – czyli gminna integracja”; „Street Soccer Pleszew 2017”; „Bezpieczeństwo na celowniku – cykl spotkań z fachowcami od bezpieczeństwa”; „Wymiana podłóg i stolarki drzwiowej w ZSP w Kowalewie”; „Doposażenie placów zabaw przy ul. Piaski oraz w Ogródku Jordanowskim”; „Zajęcia z Krav Magii”; „Misterium Męki Pańskiej – widowisko plenerowe”; „Summer Festival Pleszew 2018 – muzyka każdego pokolenia”; Zakup lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP w Pleszewie”; Modernizacja i przebudowa kina HEL w Pleszewie”.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁴⁶ „Wymiana stolarki okiennej w ZSP nr 1 w Pleszewie” i „Wymiana podłóg i stolarki drzwiowej w ZSP w Kowalewie”.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

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, terminu zawarcia i obowiązywania umowy o realizację przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 74-76, 234-237)

Ponadto zbadano udzielenie i rozliczenie w 2016 r. dotacji dla Miejsko-Gminnego Szkolnego Związku Sportowego w Pleszewie, na realizację projektu pt. „Aktywizacja dzieci i młodzieży oraz kobiet powyżej 45 roku życia z obszarów wiejskich” w ramach budżetu obywatelskiego.

Gmina przekazała dotację w kwocie 48 tys. zł w terminie określonym w umowie zawartej z tą jednostką. Z terminowo złożonego do Urzędu rozliczenia dotacji wynikało, że ww. zadanie zrealizowano, a środki w wysokości 47,9 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystaną kwotę dotacji (0,1 tys. zł) terminowo zwrócono do budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 242-252, 436-447)

3.5. W latach objętych kontrolą zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego realizował Urząd (łącznie siedem zadań)⁴⁸ oraz inne jednostki organizacyjne Gminy (ogółem osiem zadań)⁴⁹.

Wszystkie pięć zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. wykonano w pełnym zakresie osiągając zaplanowane efekty. Dotyczyły one:

- zorganizowania m.in. zajęć komputerowych, sportowych dla dzieci i młodzieży oraz kobiet powyżej 45 roku życia,
- organizacji zajęć pływackich dla dzieci i młodzieży szkolnej,
- zorganizowania pokazu i degustacji potraw wigilijnych,
- wymiany stolarki okiennej,
- budowy oświetlenia ulicznego.

W jednym przypadku zadanie zrealizowano za kwotę niższą niż wynikała z wniosku.

(akta kontroli str. 77-79)

Pięć projektów wybranych do realizacji w 2017 zrealizowano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁵⁰ zaplanowane efekty:

- w ramach wspólnej integracji zorganizowano zajęcia oraz gry sportowe i muzyczne oraz turniej ulicznej piłki nożnej pn. „Street Soccer Pleszew 2017”,
- przeprowadzono cykl spotkań z ekspertami od spraw bezpieczeństwa,
- wymieniono podłogi i stolarkę okienną w Zespole Szkół Publicznych w Kowalewie.
- doposażono place zabaw.

(akta kontroli str. 79-81)

Spośród pięciu zadań wybranych do realizacji w 2018 r., dwa wykonano w pełnym zakresie uzyskując planowane efekty: (widowisko plenerowe Misterium Męki Pańskiej i w ramach integracji społeczeństwa Summer Festival). W jednym przypadku zadanie było w trakcie realizacji, na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK wykonano je w około 80% (przebudowa kina HEL), a pozostałe dwa

⁴⁸ W 2016 r. – 3, w 2017 r. – 2, w 2018 r. – 2.

⁴⁹ W 2016 r. – 2, w 2017 r. – 3, w 2018 r. – 3.

⁵⁰ Tj. 5 listopada 2018 r.

zadania pozostały do realizacji w IV kwartale 2018 r. (Krav Maga i zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP).

(akta kontroli str. 72, 81-82)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzona była ewaluacja budżetu obywatelskiego. Jej efektem były zmiany regulaminu tworzenia tego budżetu, w celu wypracowania najlepszej koncepcji jego funkcjonowania. Dodatkowo weryfikowano wykonanie budżetu obywatelskiego w ramach analizy wykonania budżetu Gminy.

Sprawy budżetu obywatelskiego były omawiane na sesjach Rady Miejskiej w dniach: 30 czerwca i 15 grudnia 2016 r.; 23 lutego, 30 marca, 22 czerwca i 28 września 2017 r. oraz 23 marca 2018 r., a także w komisjach Rady Miejskiej w dniach: 21 lutego oraz 26 i 27 września 2017 r.

(akta kontroli str. 86-144, 464, wyciągi z wyk. b)

3.7. Burmistrz wyjaśnił, że przy realizacji zadań i wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego nie występowały trudności.

(akta kontroli str. 405)

3.8. Burmistrz podał również, że w realizację w Gminie budżetu partycypacyjnego, od początku jego wprowadzenia, zaangażowane są osoby aktywne społecznie oraz skupione wokół organizacji pozarządowych lub innych form działalności społecznej, np.: rady rodziców, zarządy osiedli, sołectwa, kluby pasjonatów i dlatego budżet obywatelski w istotny sposób nie wpłynął na aktywność obywatelską osób wcześniej niezaangażowanych.

(akta kontroli str. 405)

3.9. Pracownicy Urzędu wzięli udział w szkoleniu pn. „Budżet obywatelski – konsultacje czy współdecydowanie”, którego przedmiotem była problematyka budżetu partycypacyjnego. Szkolenie przeprowadził przedstawiciel Biura Prezydenta Miasta Poznania. Ponadto pracownicy Urzędu uczestniczyli w Konferencji Związku Miast Polskich, w ramach której omawiano zagadnienia dotyczące konsultacji społecznych.

(akta kontroli str. 145-149)

3.10. Zadania z zakresu budżetu obywatelskiego nie były przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej. W dniu 15 marca 2018 r. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej przeprowadziła kontrolę realizacji budżetu obywatelskiego. Rada nie stwierdziła nieprawidłowości, podkreślając, że budżet obywatelski w obecnej formie funkcjonuje sprawnie, oraz że należy monitorować szczelność systemu, tak aby nie doszło do nadużyć.

(akta kontroli str. 7-10)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja projektów w ramach budżetu partycypacyjnego była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiły się m.in. warunki w szkołach i instytucji kultury oraz integracja społeczeństwa. W oparciu o systematycznie prowadzoną ewaluację dokonywano zmian w regulaminach tworzenia tego budżetu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wydania przez Radę Miejską uchwały określającej prawidłowe i kompletne zasady oraz tryb prowadzenia konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego, która uwzględniać będzie w pełni wymogi określone w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, a następnie o przekazanie tej uchwały do publikacji w dzienniku urzędowym województwa wielkopolskiego.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 19 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Artur Piętas
doradca ekonomiczny

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.