



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.023.01.2018
P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie.
Kontrolerzy	Małgorzata Chabiniak – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/158/2018 z dnia 12 września 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Stargardzie ¹ , Stargard (73-110), ul. Czarnieckiego 17.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Zając – Prezydent Miasta Stargard od 14.04.2017 r., wcześniej Sławomir Pajor (od 4.12.2014 r. do 18.01.2017 r.) i Paweł Bakun (od 3.02.2017 r. do 14.04.2017 r.) ² . (Dowód: akta kontroli str. 3-6a)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Budżet partycypacyjny³ Miasta Stargard⁴ funkcjonował w latach 2016-2018 (do 30.10)⁵ na podstawie wydawanych zarządzeń Prezydenta⁶ w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji Stargardzkiego Budżetu Obywatelskiego⁷, pomimo że zgodnie z przepisem art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Rzetelnie zweryfikowane wnioski mieszkańców w sprawie realizacji zadań w ramach SBO zostały wybrane zgodnie z zarządzeniami w sprawie SBO 2016-2018, w tym ustalonym harmonogramem.

Zarządzenia w sprawie SBO 2016-2018 zawierały postanowienia ograniczające wynikające z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego. Wprowadzono w nich kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w procesie wyboru zadań do SBO (ukończone 16 lat).

Stwierdzono nieuprawnione żądanie od osób uczestniczących w konsultacjach SBO wskazania numeru PESEL, mimo że art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁹, nie dawał upoważnienia w tym zakresie.

Wydatki budżetowe na wykonanie zadań poniesione zostały zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ oraz ustawy z dnia 29

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

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

⁴ Dalej: Miasto.

⁵ Okres objęty kontrolą: lata 2016-2018 (do czasu zakończenia kontroli), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1.01.2016 r.

⁶ Odpowiednio Zarządzenie Prezydenta: nr 186/2015 z 17 czerwca 2015 r., nr 101/2016 z 23 marca 2016 r., nr 150/2017 z 20 kwietnia 2017 r. Dalej: zarządzenia w sprawie SBO 2016-2018.

⁷ Dalej: SBO.

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

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.). Dalej: ustawa o ochronie danych osobowych.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Z 34 zaplanowanych projektów prawidłowo, tj. zgodnie z zarządzeniami w sprawie SBO 2016-2018 zrealizowano 26. Skutecznie osiągnięto planowane efekty rzeczowe. Z pozostałych ośmiu zadań sześć było w trakcie realizacji; jedno zadanie¹², ze względu na wyższy od szacowanego we wniosku kosztu realizacji, zostało wykonane w niepełnym zakresie (nie wybudowano boiska do tenisa ziemnego). Realizację zadania o nazwie: „Kriokomora” wstrzymano do czasu realizacji inwestycji przez Ośrodek Sportu i Rekreacji, w którego pomieszczeniach planowany był montaż kriokomory. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa, podniosła atrakcyjność przestrzeni publicznej oraz bezpieczeństwo mieszkańców (poprzez inwestycje drogowe).

SBO był poddany procedurze ewaluacji, która przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania.

Ponadto NIK zauważa, że w 2016 r., do realizacji zadań w obszarze nr 2, wybrano projekty, których łączna wartość przekraczała o 35 tys. zł kwotę dopuszczalną zarządzeniem Prezydenta, która wynosiła 300 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto Stargard¹³ według stanu na 1.01.2016 r. liczyło 65 835 mieszkańców¹⁴, na 1.01.2017 r. 65 229 mieszkańców¹⁵, a na 1.01.2018 r. 64 620 mieszkańców¹⁶. 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. 389)

1.2. Pierwszy SBO utworzony został w 2013 r. z inicjatywy Radnego Rady Miejskiej. Zagadnienia dotyczące utworzenia budżetu obywatelskiego były przedmiotem prac Rady Miejskiej w 2012 r. Inicjatorem SBO w latach 2016-2018 był Prezydent.

(dowód: akta kontroli, str. 7, 26, 246-249)

1.3. W okresie objętym kontrolą zasady funkcjonowania w Mieście budżetu obywatelskiego regulowały zarządzenia Prezydenta nr:

- 186/2015 z 17 czerwca 2015 r. w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji Budżetu Obywatelskiego Miasta Stargard Szczeciński na 2016 r.¹⁷,
- 101/2016 z 23 marca 2016 r. w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji Stargardzkiego Budżetu Obywatelskiego 2017 r.¹⁸,
- 150/2017 z 20 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji Stargardzkiego Budżetu Obywatelskiego 2018 r.¹⁹

Zarządzenia zostały wydane na podstawie art. 31 o samorządzie gminnym oraz art. 233 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 250-281)

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: Pzp.

¹² AB. Centralny plac rekreacyjno-sportowy dla dzieci i młodzieży przy SP nr 7.

¹³ Dalej: Miasto.

¹⁴ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 64.947 i na pobyt czasowy 888.

¹⁵ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 64.281 i na pobyt czasowy 948.

¹⁶ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 63 550 i na pobyt czasowy 1 070.

¹⁷ Dalej: zarządzenie w sprawie SBO 2016.

¹⁸ Dalej: zarządzenie w sprawie SBO 2017.

¹⁹ Dalej: zarządzenie w sprawie SBO 2018.

Projekty przeznaczone do realizacji w ramach SBO ujęto w uzasadnieniach do projektów uchwał budżetowych na 2016, 2017 i 2018 r. ze wskazaniem, że zadanie dotyczy budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 28-201)

Rada Miejska nie podjęła uchwały dotyczącej utworzenia i funkcjonowania budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018. Prezydent Miasta nie sporządził projektów takich uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

W kwestii podjęcia przez Radę Miejską do dnia zakończenia czynności kontrolnych uchwały zawierającej wymagania, o których mowa w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminny (mających zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023), Sekretarz Miasta, z up. Prezydenta²⁰ wyjaśnił: „Na mocy ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w zakresie budżetu obywatelskiego, wprowadzono regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego, które dla organów JST będą miały zastosowanie dopiero od następnej kadencji tych organów. W związku z powyższym, nad uregulowaniami w sprawie budżetu obywatelskiego pracować będą Radni Rady Miejskiej nowej kadencji”.

(dowód: akta kontroli str. 15)

W sprawie uzgadniania obowiązujących zarządzeń Prezydenta w sprawie SBO 2016-2018, w toku społecznego opiniowania lub konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności Sekretarz Miasta, wyjaśnił: „...przed każdą edycją SBO organizowano spotkania z mieszkańcami, których celem było omówienie i uzgodnienie zasad i trybu tworzenia regulaminu SBO, a co za tym idzie uwzględnienie sugestii mieszkańców w przedmiotowej sprawie, członkowie Zespołu ds. wdrożenia inicjatywy SBO²¹ odbywali posiedzenia celem analizy, opiniowania, oceny i przedłożenia do publicznej wiadomości wyselekcjonowanych propozycji zadań, dokonywali także oceny złożonych formularzy pod względem formalnym. W toku prac członkowie Zespołu pozostawali w kontakcie z Wnioskodawcami celem omówienia szczegółów proponowanych zadań (m.in. doprecyzowania nazwy projektu, jego zakresu, oczekiwań Wnioskodawcy, itd.). Taka forma współpracy umożliwiła obu stronom wypracowanie ostatecznego kształtu złożonego projektu; - w ramach każdej edycji SBO miasto podzielone jest na sześć obszarów (podział na obszary jest załącznikiem do Zarządzeń w sprawie SBO). W 2016 r. wprowadzono, dzięki sugestiom mieszkańców, tzw. „złoty głos” – czyli głos na inwestycję jaka będzie realizowana w innym obszarze niż obszar zamieszkania. Takie rozwiązanie pobudzało mieszkańców do analizy potrzeb nie tylko z perspektywy”.

(dowód: akta kontroli str. 8, 12, 19, 21)

1.4. W zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 określone zostały zasady i tryb budżetu obywatelskiego, zgodnie z którymi:

- uprawnionymi do zgłaszania propozycji zadań do SBO oraz wzięcia udziału w głosowaniu, byli mieszkańcy Miasta, którzy ukończyli 16 lat,
- zgłoszenia propozycji projektów do realizacji w ramach SBO można było dokonywać na *Formularzach propozycji w inicjatywie pod nazwą Stargardzki Budżet Obywatelski* w terminach określonych w Zarządzeniach (nie było wymogu określonej liczby podpisów mieszkańców pod projektem),

²⁰ Wszystkich wyjaśnień Sekretarz udzielił z upoważnienia Prezydenta.

²¹ Dalej: Zespół.

- realizacja zadań prowadzona była w oparciu o sześć obszarów, dla których przeznaczono równą część środków (dla każdego: obszaru po 300 tys. w 2016 i 2017 r. i po 350 tys. zł w 2018 r.),
- Zespół oceniał projekty pod względem formalnym (m.in. terminowości złożenia wniosku, wieku wnioskodawcy, czytelności podpisów, kosztów zadania)²² oraz zgodności z przyjętymi kryteriami, w szczególności:
 - z zadaniami własnymi Miasta, z ustawą o samorządzie gminnym w zakresie realizacji zadań własnych gminy, z planem zagospodarowania przestrzennego i ustawą o finansach publicznych,
 - lokalizacją projektu na terenach będących własnością Miasta lub znajdujących się w jego dyspozycji,
 - dotyczących zadań zaplanowanych do realizacji przez Miasto,
 - zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

Dodatkowo w zarządzeniu SBO 2016 wprowadzono kryterium „dobrego imienia miasta”. W zarządzeniach SBO 2017 r. i SBO 2018 r. kryterium „nienaruszania w zgłaszanej propozycji inwestycji dobrego imienia i godności osób, instytucji i poszanowanie miejsc” oraz oceny czy zadanie, po realizacji generowałoby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania. W SBO 2018 wprowadzono zapis o unikaniu etapowania inwestycji.

W zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 nie przewidziano możliwości złożenia odwołania od decyzji Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 250-281)

W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniami Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty oraz uwzględniania aspiracji i potrzeb mieszkańców, Sekretarz Miasta wyjaśnił: *„Obrady Zespołu nie były obradami zamkniętymi, więc każdy zainteresowany mieszkaniec, mógł uczestniczyć w obradach i zabrać głos w sprawie. Członkowie Zespołu odbywali posiedzenia celem analizy, opiniowania, oceny i przedłożenia do publicznej wiadomości wyselekcjonowanych propozycji zadań, dokonywali także oceny złożonych formularzy pod względem formalnym. W toku prac członkowie Zespołu pozostawali w kontakcie z wnioskodawcami między innymi celem omówienia szczegółów proponowanych zadań (m.in. doprecyzowania nazwy projektu, jego zakresu, oczekiwań wnioskodawcy, itd.). Taka forma współpracy umożliwiała kontrolę społeczną na każdym etapie prac Zespołu. Członkowie Zespołu podczas trwania naboru wniosków pełnili w różnych ogólnodostępnych punktach wszystkich obszarów dyżury w godzinach popołudniowych, aby umożliwić mieszkańcom dostęp do informacji oraz dialogu z członkami Zespołu. Ponadto spotkania z mieszkańcami przed każdą kolejną edycją SBO umożliwiały podsumowanie poprzednich edycji oraz rozmowy na temat oczekiwań mieszkańców, co do procedury SBO. W naszej ocenie ustanowione zasady i kryteria weryfikacji projektów uwzględniały aspiracje i potrzeby mieszkańców”.*

(dowód: akta kontroli str. 19, 21)

1.5. Realizacja zadań w ramach SBO, zgodnie z zarządzeniami w sprawie SBO 2016-2018 odbywała się w oparciu o sześć obszarów wskazanych w ww. zarządzeniach. Dla każdego obszaru przeznaczono równą część środków, odpowiednio w 2016 i 2017 r. po 300 tys. zł i w 2018 r. 350 tys. zł.

²² Nie podlegały rozpatrzeniu formularze: złożone po terminie; bez czytelnego podpisu osoby zgłaszającej projekt (2016 i 2017 r.), złożone przez mieszkańców, którzy nie ukończyli 16 roku życia oraz przez mieszkańców, nie zamieszkujących na obszarze, którego dotyczy propozycja zadania inwestycyjnego (w 2016 i 2017 r.), zawierające propozycje zadań, których szacunkowy koszt przekracza odpowiednio 300 tys. zł (rok 2016 i 2017) i 350 tys. zł (2018 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 254, 257-258, 262, 266-267, 273, 277-278)

1.6. W zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 ograniczono, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat. Wprowadzony został również wymóg podawania przez mieszkańców Miasta, numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji w inicjatywie SBO.

(dowód: akta kontroli str. 255, 259-260, 263, 268-269, 274, 279-280)

1.7 W sprawie istniejących mechanizmów partycypacji społecznej przed utworzeniem pierwszego SBO Prezydent wyjaśnił: *„Miasto od lat w różnych formach wspiera aktywność mieszkańców w życiu miasta i tworzy różnego rodzaju rozwiązania dające możliwość wpływania stargardzian na decyzje publiczne. Wykorzystuje w tym zakresie przede wszystkim możliwości, które daje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest kolejnym mechanizmem partycypacji społecznej angażującej stargardzian do czynnego udziału w sprawy samorządowe”.*

(dowód: akta kontroli, str. 16-17)

1.8. Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że ocena wpływu przepisów art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego: *„...będzie możliwa w kolejnych latach realizacji tej szczególnej formy konsultacji społecznych”.*

(dowód: akta kontroli, str. 16-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie opracował projektu uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji SBO. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie SBO określone zostały przez Prezydenta w zarządzeniach w sprawie SBO²³, pomimo że jest to kompetencja Rady Miejskiej, zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

Sekretarz Miasta, wyjaśnił: *„Rada Miejska w Stargardzie nie podjęła uchwały o przeprowadzeniu konsultacji społecznych dotyczących utworzenia budżetu partycypacyjnego na lata 2016-2018 oraz w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Ustawa o samorządzie gminnym (przed zmianą) nie nakładała na gminy obowiązku przeprowadzania na jej terytorium konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy (zgodnie z art. 5a ust. 1 w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.) Nie została także podjęta uchwała w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. W Zarządzeniach Prezydenta Miasta wydanych w latach 2015 – 2017 określono zasady oraz tryb tworzenia i realizacji SBO, a nie tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, którego określenie pozostaje w kompetencjach Rady Miejskiej”.*

(dowód: akta kontroli str. 15, 18-19, 20)

W ocenie NIK, Prezydent nie mógł w wydanych zarządzeniach określać zasad i trybu konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego, przeprowadzanych w oparciu o przepis art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Użycie przez ustawodawcę

²³ Zarządzenia Prezydenta nr: 186/2015 z 17 czerwca 2015 r., 101/2016 z 23 marca 2016 r., 150/2017 z 20 kwietnia 2017 r.

w art. 5a ust. 2 in fine ustawy o samorządzie gminnym terminu o charakterze kategoriycznym „określa” oraz wskazanie konkretnej formy „uchwała rady gminy” powoduje, że kwestia ta nie może zostać uregulowana w drodze zarządzenia organu wykonawczego gminy. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gmin jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami.

2. W zarządzeniach Prezydenta w sprawie SBO 2016-2018 zawarto postanowienia stwierdzające, że w konsultacjach społecznych dotyczących SBO mogą wziąć udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat.

(dowód: akta kontroli str. 255, 263, 274)

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. ustawy, 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 cywilnego²⁴, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym, 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.

Sekretarz Miasta wyjaśnił: „SBO nie był realizowany w formie konsultacji społecznych z mieszkańcami. W związku z tym nie zostało ograniczone wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego. Realizację budżetu obywatelskiego na terenie Miasta zorganizowano w formule, którą określić można mianem „plebiscytu”, w którym to plebiscycie mieszkańcy zgłaszają projekty, a następnie głosują na nie i do realizacji wybierany są projekty z największą ilością głosów”.

(dowód: akta kontroli str. 18, 23)

3. W zarządzeniach Prezydenta w sprawie SBO 2016-2018 określono wymóg podawania przez mieszkańców numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji do SBO.

(dowód: akta kontroli str.259-260, 268-269, 279-280)

W ocenie NIK, wprowadzenie takiego wymogu stanowi naruszenie przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którymi przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego, gdyż przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Zgodnie, bowiem z przepisem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności²⁵, nr PESEL²⁶ 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.

²⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.). Dalej: Kodeks cywilny.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

²⁶ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

Sekretarz Miasta wyjaśnił: „numer PESEL podany na wniosku oraz przy głosowaniu służył do weryfikacji wieku uprawnionych do składania wniosków i głosowania oraz do weryfikacji, czy mieszkaniec zagłosował zgodnie z § 4 ust. 2 Zarządzeń Prezydenta w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji Budżetu Obywatelskiego Miasta Stargard. Każdy kto składał wniosek i brał udział w głosowaniu wypełniając formularz i wpisując jako miejsce zamieszkania miasto Stargard oświadczał, że podane w formularzu dane są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym”.

(dowód: akta kontroli str. 18, 23)

Zdaniem NIK z przepisu art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika uprawnienie organu wykonawczego gminy do weryfikacji wieku osób biorących udział w konsultacjach społecznych oraz żądanie podania przez mieszkańców numeru PESEL przy zgłaszaniu propozycji zadań do SBO i podczas głosowania.

Ocena cząstkowa

SBO funkcjonował w okresie objętym kontrolą na podstawie wydanych przez Prezydenta zarządzeń w sprawie SBO 2016-2018, mimo że zgodnie z przepisem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Zarządzenia zawierały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, tj. sposób zgłaszania propozycji zadań do SBO przez mieszkańców, sposób i formę głosowania oraz wyboru tych propozycji, a także obowiązek zamieszczenia wybranych propozycji przez mieszkańców w projekcie uchwały budżetowej.

W obowiązujących zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), poprzez wprowadzenie kryterium wiekowego (ukończone 16 lat). Wprowadzono również wymóg podawania przez mieszkańców, numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji w inicjatywie SBO, co naruszało przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gmin wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1 Zadania związane z obsługą budżetu obywatelskiego²⁷, w tym liczeniem głosów oddanych na projekty, realizował w każdym roku dwunastoosobowy Zespół powoływany zarządzeniami w sprawie SBO 2016-2018. Przewodniczącym Zespołów był corocznie Sekretarz Miasta. W ich skład wchodził pracownicy dziewięciu komórek organizacyjnych Urzędu²⁸, których zadania określono w ww. zarządzeniach. Ponadto, na podstawie Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Biura Prezydenta Miasta, do stanowiska intendenta administracyjno-biurowego przypisano przygotowanie i realizację SBO. Pracownik zatrudniony na stanowisku intendenta pełnił jednocześnie funkcję sekretarza Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 324-351)

2.2. W Mieście prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim, w oparciu o:

– stronę internetową Miasta: (www.stargard.pl);

²⁷ Rozumiana, 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.

²⁸ Odpowiednio: 3 pracowników Biura Prezydenta Miasta oraz po 1 pracowniku z Wydziału: Inżynierii i Ochrony Środowiska; Gospodarki Przestrzennej; Kultury, Sportu i Turystyki; Polityki Społecznej; Edukacji; Gospodarki Nieruchomościami; Biura Zamówień Publicznych oraz Architekt Miejski.

- Stargardzki Informator Samorządowy²⁹ dostępny w wersji papierowej i elektronicznej na stronie Urzędu,
- ogłoszenia i informacje prasowe,
- informacje radiowe (Radio Stargard).

Na stronie internetowej Miasta zamieszczone były informacje związane z promocją budżetu obywatelskiego (m.in. czym jest SBO, kto może głosować, jak zgłaszać projekty, jak głosować, wyniki głosowania), harmonogram (m.in. terminy: zgłaszania projektów, spotkań informacyjnych dla mieszkańców, publikacji zaakceptowanych list, głosowania). Na stronie publikowano również wyniki weryfikacji wniosków wraz z opisami projektów przyjętych do głosowania, wyniki głosowania, zarządzenia w sprawie SBO.

(dowód: akta kontroli, str. 352-386, 437-445)

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną SBO wyniosły: w 2016 r. 12,3 tys. zł, w 2017 r. 29,8 tys. zł i w 2018 r. 13,7 tys. zł i dotyczyły emisji na antenie Radia Stargard spotów reklamowych, ogłoszeń prasowych i banerów reklamowych.

(dowód: akta kontroli, str. 352-353)

2.3. Na realizację projektów w ramach SBO zaplanowano na: 2016 r. 1 835 tys. zł, na 2017 r. 1 800 tys. zł i na 2018 r. 2 100 tys. zł³⁰. Środki te stanowiły odpowiednio: 0,8% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2016 r. (244 962,8 tys. zł), 0,7% na 2017 r. (283 996 tys. zł) i 0,6% na 2018 r. (349 798,7 tys. zł³¹). Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. 27,9 zł, w 2017 r. 27,6 zł i w 2018 r. 32,5 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego³² do udziału w głosowaniu na projekty realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 32,5 zł, 31,5 zł i 37,8 zł.

(dowód: akta kontroli str. 387-389)

2.4. Do Urzędu złożono ogółem 233 propozycje zadań do realizacji w latach 2016-2018 r. w ramach SBO z tego: na 2016 r. 71 projektów, na 2017 r. 88 projektów i na 2018 r. 74 projekty³³. Propozycje projektów składali mieszkańcy Miasta, większość z nich dotyczyła zadań inwestycyjnych (m.in. placów zabaw, siłowni plenerowych, infrastruktury drogowej, miejsc rekreacyjno-wypoczynkowych). Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach SBO na 2016 r. 13 150 tys. zł, na 2017 r. 15 935 tys. zł, a budżetu na 2018 r. 12 349 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 390-409, 425)

2.5. Prawidłowość, w tym terminowość, propozycji projektów zgłoszonych do SBO sprawdzał, powołany przez Prezydenta Zespół. Członkowie Zespołu weryfikowali w okresie od 24.08 do 4.09.2015 r. (SBO na 2016 r.), od 11 do 22.04. 2016 r. (SBO na 2017 r.) i od 8 do 19.05.2017 r. (SBO na 2018 r.) złożone wnioski pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych, takich jak terminowość ich złożenia, wiek wnioskodawcy, kompletność wypełnionych formularzy oraz pozostałych kryteriów wymienionych w zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 (m.in. zgodność projektu z zadaniami własnymi Miasta i z obowiązującymi przepisami, w tym prawa lokalnego i dokumentami strategicznymi Miasta, jego lokalizacja w obszarze administracyjnym Miasta, realność wskazanych szacunkowych kosztów jego realizacji). Wyniki weryfikacji i oceny propozycji projektów udokumentowane zostały w formie listy zaakceptowanych

²⁹ Dalej: SIS.

³⁰ Środki podzielone po równo na sześć obszarów: odpowiednio w 2016 r. 335 tys. zł dla obszaru 2 i po 300 tys. dla pozostałych obszarów, w 2017 r. po 300 tys. zł na każdy obszar i w 2018 r. 350 tys. zł na każdy obszar.

³¹ Według stanu na dzień kontroli, tj. 22.10.2018 r.

³² Według kryteriów określonych w zarządzeniach w sprawie SBO.

³³ W 2018 r. w Zarządzeniu nr 150/2017 przyjęto, że zadanie do 300 tys. zł traktowane będzie jako "duży projekt" a do 50 tys. zł „mały projekt”. W BO na 2016 r. i 2017 r. nie dokonywano takiego podziału. Złożone na 2018 r. złożone projekty dotyczyły 22 małych zadań (poniżej 50 tys. zł) i 45 dużych (powyżej 50 tys. zł), w przypadku 7 projektów wnioskodawca nie wskazał szacunkowych kosztów projektu).

propozycji, z podziałem na poszczególne obszary, co było zgodne z zarządzeniami w sprawie SBO 2016-2018.

Spośród 233 zgłoszonych do realizacji w latach 2016-2018 zadań, kryteriów określonych w zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 nie spełniało – według Zespołu – 65 projektów (o szacunkowej wartości 9.485 tys. zł³⁴), w szczególności z powodu: złożenia wniosku po terminie, wykraczania projektu poza zadania własne Miasta, lokalizacji projektu na terenach niebędących własnością Miasta bądź wykraczających poza wyznaczone obszary, niedoszacowania kosztów realizacji projektu, braku racjonalności realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 253-323, 390-405, 425)

Sekretarz Miasta wyjaśnił: „...członkowie Zespołu odbywali posiedzenia celem analizy, opiniowania, oceny i przedłożenia do publicznej wiadomości wyselekcjonowanych propozycji zadań, dokonywali także oceny złożonych formularzy pod względem formalnym. Zadania Zespołu określone były w Zarządzeniach Prezydenta w sprawie zasad oraz trybu tworzenia i realizacji SBO. Odrzucano wnioski, które nie spełniały kryteriów formalnych, bądź też były niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym w zakresie realizacji zadań własnych gminy, z planem zagospodarowania przestrzennego, z ustawą o finansach publicznych, dobrym imieniem Miasta lub w zamierzeniu Wnioskodawcy miały być realizowane na terenach niebędących własnością gminy lub niezajdujących się w jej dyspozycji. Dokumentem potwierdzającym wybór zadań jest zaakceptowana przez Zespół lista projektów, które poddane będą pod głosowanie”.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 13, 27)

2.6. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu zgłoszonego w SBO na lata 2016-2018.

(dowód: akta kontroli, str. 424)

2.7. Badanie 30 wybranych losowo projektów (po 10 zgłoszonych do SBO na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.) pod względem spełnienia wymogów określonych w zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018 wykazało, że:

- dwa wnioski zostały wycofane przez wnioskodawców,
- sześć nie spełniało kryteriów określonych w zarządzeniach w sprawie SBO (lokalizacja na terenach nie stanowiących mienia Miasta, wniosek złożony po terminie, realizacja projektu naruszałaby przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁵ lub wymagała przeprowadzenia dodatkowych prac, co znacznie podnosiło wartość zadania, brak miejsca na inwestycję w lokalizacji wskazanej we wniosku³⁶) i zgodnie z zarządzeniami zostały odrzucone. Natomiast 24 pozostałych propozycji zadań spełniało wszystkie kryteria określone w zarządzeniach i zostało umieszczonych na liście projektów dopuszczonych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 410-421)

W sprawie weryfikacji spełnienia przez projekt nieostrych kryteriów Sekretarz Miasta wyjaśnił: „Zespół kierował się przy analizie, opiniowaniu i ocenie wniosków między innymi dobrym imieniem Miasta, odrzucając np. wnioski prześmiewcze – jednym z takich wniosków był projekt pn. Budowa pierwszego w Polsce Skweru Pisuarów”.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 13, 27)

³⁴ Z tego na 2016 r. - 2.800 tys. zł, na 2017 r. 3.940 tys. zł i na 2018 r. 2.745 tys. zł.

³⁵ Dz.U z 2018 r. poz. 1614.; Projekt: Wycięcie drzew (topoli) przy ścieżce rowerowej (2017 r.).

³⁶ Zadania pn. ABC ruchu drogowego - istniejący projekt na modernizację terenu przy SP4 – większość elementów została już wykonana poza dużym boiskiem sportowym.

2.8. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego w kontrolowanym okresie realizowane były zgodnie z harmonogramami ustalonymi w zarządzeniach w sprawie SBO 2016-2018, w szczególności:

- weryfikacja formalno-prawna projektów zakończyła się – odpowiednio: do 21.09.2015 r., do 9.05.2016 r. i do 24.05.2017 r.,
- ogłoszenie listy projektów dopuszczonych do głosowania: 21.09.2015 r., 15.05.2016 r., 24.05.2017 r.³⁷,
- głosowanie w sprawie wyboru projektów do realizacji w okresach: od 29.09 do 09.10.2015 r., od 16 do 27.05.2016 r. od 29.05 do 09.06.2017 r.,
- ogłoszenie wyników wyboru projektów – w dniach: 30.10.2015 r. 20.06.2016 r. 19.06.2017 r.³⁸

Wskazane propozycje zadań umieszczane zostały przez Prezydenta Miasta w projektach uchwały budżetowej na 2016, 2017 i 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 28-201, 282-323, 423)

2.9. W obowiązujących w zarządzeniach w sprawie SBO określone zostały zasady głosowania na budżet obywatelski, zgodnie z którymi:

- uprawnionymi do zgłaszania propozycji zadań do SBO oraz wzięcia udziału w głosowaniu, byli mieszkańcy Miasta, którzy ukończyli 16 lat,
- głosowaniu podlegały zaakceptowane przez Zespół propozycje zadań z podziałem na poszczególne obszary,
- każdy mieszkaniec mógł brać udział w głosowaniu tylko jeden raz, oddając głos na maksymalnie trzy projekty³⁹, głosowanie odbywało się elektronicznie (za pośrednictwem stronie internetowej Miasta) oraz w poprzez wypełnienie karty do głosowania we wskazanych punktach⁴⁰,
- na podstawie ostatecznych wyników głosowania mieszkańców, Zespół tworzył ranking propozycji zadań, zawierający zadania, których szacunkowe koszty nie przekraczały przeznaczonej dla każdego obszaru kwoty 300 tys. zł (2016 i 2017 r.) i 350 tys. w 2018 r., przy czym w sytuacji, gdy realizacja propozycji zadania nie była możliwa z powodu niewystarczających środków finansowych, jego pozycję zajmowała następna w kolejności propozycja, której wartość oszacowano w granicach kwoty pozostałej do dyspozycji. W przypadku propozycji zadań, które otrzymały jednakową ilość punktów, a zabezpieczone środki finansowe były niewystarczające do realizacji obu, wybierany był ten z większą kwotą,
- na podstawie ostatecznych wyników Zespół tworzył ranking zadań dla każdego obszaru, wraz z liczbą oddanych głosów na projekt, którą następnie podawano do publicznej wiadomości.

(dowód: akta kontroli str. 253-323, 425)

Karty do głosowania zawierały następujące informacje:

- ogólny opis zasad i sposobu głosowania,
- wyszczególnienie okoliczności kiedy głos jest nieważny,
- wykaz zakwalifikowanych w danym obszarze wniosków do głosowania z nazwą i szacunkowym kosztem ich realizacji,
- rubryki, w której należało wpisać imię i nazwisko, pesel i adres zameldowania osoby głosującej,

³⁷ Na stronie www.stargard.pl, w Stargardzkim Informatorze Samorządowym (SIS), informacji prasowych, przekazanych przedstawicielom mediów.

³⁸ Na stronie internetowej Miasta i w SIS.

³⁹ Trzy projekty będące w obszarze jego zamieszkania lub dwa projekty ze swojego obszaru zamieszkania i jeden „złoty głos” na projekt zgłoszony w pozostałych rejonach miasta.

⁴⁰ W 2016 i 2017 r. umy lokowane były w siedzibie Urzędu oraz w Ratuszu Miejskim w Stargardzie, a w 2018 r. dodatkowo w każdym z sześciu obszarów.

- oświadczenie o zgodności podanych danych z aktualnym stanem prawnym i faktycznym wraz o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 259, 269, 280)

W głosowaniu dotyczącym SBO na:

- 2016 r. oddano 21 129 głosów (w tym złożono 10 510 kart do głosowania, na których można było dokonać wyboru maksymalnie trzech projektów), w tym 424 głosy nieważne. Na poszczególne projekty oddano od 43 do 2 064 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole z 27.10.2015 r. z głosowania mieszkańców w ramach inicjatywy SBO 2016 liczenia głosów, podpisanym przez członków Zespołu,
- 2017 r. oddano 19 911 głosów (na 8 989 kartach do głosowania, na których można było dokonać wyboru maksymalnie trzech projektów), w tym 484 głosy nieważne. Na poszczególne projekty oddano od 46 do 2 559 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole z 14.06.2016 r. z głosowania mieszkańców w ramach inicjatywy SBO 2017 liczenia głosów, podpisanym przez członków Zespołu,
- 2018 r. oddano 22 049 głosów (na 9 743 kartach do głosowania, na których można było dokonać wyboru maksymalnie trzech projektów), w tym 526 głosy nieważne. Na projekty oddano od 36 do 2 490 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole z 16.06.2017 r. z głosowania mieszkańców w ramach inicjatywy SBO 2018 liczenia głosów, podpisanym przez członków Zespołu.

Frekwencja wyniosła: w 2016 r. 17,9% uprawnionych do głosowania (10 510 osób), w 2017 r. 17,6% uprawnionych (10 085 osób), w 2018 r. 17,5% uprawnionych (9 743 osób). Głosowanie odbywały się zgodnie z zarządzeniami w sprawie SBO.

(dowód: akta kontroli str. 310-323, 425)

W celu przeprowadzenia głosowań na zadania SBO za pomocą internetu Miasto zleciło obsługę, wdrożenie, modyfikację oraz modernizację systemu głosowania dotyczącego SBO firma M.S., będącej wykonawcą oficjalnej strony Miasta, dostępnej pod adresem www.stargard.pl. Na realizację tego zlecenia wydano ogółem 7,4 tys. zł, z tego: na SPO 2016 r. 2,5 tys. zł, SBO 2017 r. 3,7 tys. zł, i SBO 2018 r. 1,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 426-436)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *„weryfikacji uprawnionych do głosowania dokonywał pracownik zliczający głosy poprzez weryfikację numerów PESEL. Wyniki głosowania znajdowały się w protokołach przedłożonych do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta. Karty do głosowania złożone przez osoby uprawnione były traktowane, jako oświadczenie woli. Pracownik liczący głosy weryfikował ewentualne „podwójne” głosy poprzez weryfikację numerów PESEL”.*

(dowód: akta kontroli str. 8, 13-14)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Miasta, do realizacji w ramach SBO 2016, 2017 i 2018 r. zostało wybranych 34 projekty, z tego: w 2016 r. 10 (1 835 tys. zł); w 2017 r. 10 (1 800 tys. zł); w 2018 r. 14 (2 100 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 312-323, 387-389, 446-447)

W 2016 r. w obszarze nr 2 wybrano do realizacji dwa projekty na łączną kwotę 335 tys. zł, tj. przewyższające o 35 tys. kwotę określoną Zarządzeniem w sprawie SBO 2016 (wynoszącą 300 tys. zł dla każdego obszaru).

(dowód: akta kontroli str. 254, 256, 313, 387-389, 446)

Na projekty oddano od 43 do 2 064 głosów w 2016 r., od 46 do 2 559 głosów w 2017 r. i od 36 do 2 490 głosów w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 311-323)

Projekty te dotyczyły przede wszystkim: miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk wielofunkcyjnych, przystani kajakowej, zagospodarowania zieleni miejskiej w parkach), budowy i modernizacji dróg gminnych, budowy oświetlenia oraz zakupu defibrylatorów. Planowane efekty dotyczyły w szczególności: stworzenia miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych dla mieszkańców, poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, poprawy estetyki i podniesienia atrakcyjności przestrzeni publicznej, upowszechniania kultury fizycznej, sportu i rekreacji, zaspokajania potrzeb dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 425,468-470, 485-487)

W budżecie Miasta na lata 2016-2018 nie utworzono rezerwy celowej. Środki na realizację SBO ujęte zostały w uchwałach Rady Miasta w sprawie uchwalenia budżetu miasta na dany rok budżetowy. W toku prac nad projektami uchwał budżetowych na lata 2016-2018 Rada Miasta nie usunęła i nie zmieniła zadań wybranych do realizacji w ramach SBO.

(dowód: akta kontroli str. 8, 14, 26, 28-201, 446-451)

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

(dowód: akta kontroli, str. 16-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że do realizacji w ramach SBO na 2016 rok dla obszaru drugiego wybrano dwa projekty pn.: *Remont placu zabaw przy Przedszkolu Miejski nr 6 „Promyczek”* (koszt szacunkowy 250 tys. zł) i *Rozbudowa siłowni plenerowej przy Szkole Podstawowej nr 4* (koszt szacunkowy 85 tys. zł), łącznej szacunkowej wartości 335 tys. zł, tj. o 35 tys. wyższej niż określona w zarządzeniu w sprawie SBO 2016.

(dowód: akta kontroli, str. 313, 346, 254, 256)

Zgodnie z ww. zarządzeniem dla każdego z obszarów określonych w załączniku nr 1, przeznaczono równą część zabezpieczonych środków – po 300 000 zł. (§ 1 pkt 8). W myśl § 4 pkt 8 ranking propozycji zadań zawiera tylko zadania, których szacunkowe koszty nie przekraczają przeznaczonej dla każdego obszaru kwoty 300 000 złotych. W sytuacji, gdy realizacja propozycji zadania nie jest możliwa z powodu niewystarczających środków finansowych, jego pozycję zajmuje następna w kolejności propozycja – której wartość oszacowano w granicach kwoty pozostałej do dyspozycji (§ 4 pkt 10).

(dowód: akta kontroli, str. 254, 256)

Sekretarz Miasta wyjaśnił: „...do realizacji wybrane zostały dwa projekty, na które mieszkańcy oddali najwyższą ilość głosów, dając tym samym wyraz, które inicjatywy powinny być zrealizowane w obszarze nr 2. Ponadto nie było możliwości wybrania innego projektu w tym obszarze, gdyż żadna z następnych w kolejności propozycji nie mieściła się w kwocie pozostałej do dyspozycji. W toku prac, mając na uwadze, iż dysponowaliśmy kompletną dokumentacją techniczną obejmującą także realizację siłowni zewnętrznej przy Szkole Podstawowej nr 4, ponadto w 2014 r. zrealizowany został I etap budowy boiska wielofunkcyjnego wraz z siłownią zewnętrzną przy tej szkole i stworzona została ogólnodostępna przestrzeń rekreacyjną do spędzania wolnego czasu dla mieszkańców Stargardu, w tym w szczególności mieszkańców Osiedla Chopina, członkowie Zespołu przedłożyli Prezydentowi Miasta propozycję realizacji w ramach SBO na rok 2016, w obszarze nr 2, zadań w łącznej szacunkowej kwocie 335 000 zł, w tym zadania pn. *Rozbudowa siłowni plenerowej*. Takie rozwiązanie wiązało się z koniecznością zabezpieczenia w budżecie Miasta dodatkowych środków w wysokości 35.000 zł. Prezydent Miasta zatwierdził wniosek i

tym same w budżecie Miast zostały zabezpieczone dodatkowe środki na ten cel, dzięki czemu udało się zrealizować dwa projekty i zagospodarować przestrzeń przyjazną mieszkańcom”.

(dowód: akta kontroli, str. 26)

Ocena cząstkowa

Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów w ramach SBO zostały rzetelnie zweryfikowane przez Urząd. Tworzenie SBO na lata 2016-2018 odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem. W kolejnych budżetach Miasta, zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych do realizacji przedsięwzięć. NIK zauważa, że do realizacji w ramach SBO na 2016 r., w obszarze nr 2 wybrano dwa projekty, których łączna wartość o 35 tys. zł przekraczała kwotę dopuszczalną zarządzeniem w sprawie SBO 2016.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe Miasta w latach 2016-2018 (do 30.09) poniesione na zadania realizowane w ramach SBO wyniosły ogółem 4 017,8 tys. zł, odpowiednio:

- w 2016 r. 1 336,6 tys. zł na wydatki inwestycyjne tj. 91,6% planu wydatków (po zmianach wynoszącego 1 459,4 tys. zł), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (104,4 tys. zł), turystyki (183 tys. zł), bezpieczeństwa publicznego (297,4 tys. zł), edukacji (146,6 tys. zł), utrzymania zieleni (425,2 tys. zł), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (120 tys. zł),
- w 2017 r. 1 652,4 tys. zł (97,7% planu po zmianach wynoszącego 1 687,4 tys. zł), z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 1 626,6 tys. zł, tj. 98,1% planu wydatków (po zmianach), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (496,6 tys. zł), edukacji (600 tys. zł), utrzymania zieleni (470,6 tys. zł), oświetlania ulic (59,4 tys. zł),
 - bieżące w kwocie ogółem 25,8 tys. zł (86,1% planu po zmianach), na zadanie w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
- w 2018 r. (do 30.09) 1 028,8 tys. zł, wydatki inwestycyjne w wysokości (39,4% planu po zmianach wynoszącego 1 028,8 tys. zł⁴¹), które przeznaczono na zadania w zakresie: bezpieczeństwa publicznego (144 tys. zł), edukacji (530,1 tys. zł), utrzymania zieleni (321,2 tys. zł), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (33,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 387)

Niepełne wydatkowanie środków budżetu obywatelskiego na realizację wydatków majątkowych w 2016 r. wystąpiło w rozdziale 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki* (67,8%) i dotyczyło zadania „*Budowa przystani kajakowej na rzece Inie wraz z dwoma pomostami przesiadkowymi przed i za wodospadem*” wynikało z tego, że oferta złożona w procedurze przetargowej była niższa od zakładanej.

(dowód: akta kontroli str. 27, 387)

Niepełne wykonanie planu na realizację wydatków majątkowych w 2017 r. wystąpiło w rozdziale 92195 *Kultura i ochrony dziedzictwa narodowego – pozostała działalność* (86,1%) i dotyczyło zadania „*Osetno - fajne miejsce z historią w tle*”. Najkorzystniejsza złożona oferta (na kwotę 25.830 zł) była niższa od przyjętego planu.

(dowód: akta kontroli str. 27, 387)

⁴¹ Według stanu na 30.09.2018 r.

W obowiązujących w Urzędzie zasadach rachunkowości⁴² wydatki na zadania SBP nie zostały wyodrębnione, nie prowadzono odrębnej ewidencji środków SBO.

(dowód: akta kontroli, str. 452)

3.2. Środki SBO na lata 2016-2018 były wykorzystywane, jako wkład własny Miasta przy realizacji projektów współfinansowanych środkami „zewnętrznymi”, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych. W kontrolowanym okresie Miasto podpisało trzy umowy na dofinansowanie zadań, których elementem były projekty zakwalifikowane do realizacji w ramach SBO, odpowiednio:

- „*Stargard nad Iną – projekt rekreacyjnego zagospodarowania terenów przyległych do rzeki Iny w granicach miasta Stargard*”⁴³. Projekt ten został rozszerzony o zadanie z SBO na 2016 r. pn. „*Budowa przystani kajakowej na rzece Inie wraz z dwoma pomostami przesiadkowymi przed i za wodospadem*”. Z otrzymanego dofinansowania zrefundowano 50% tj. 105 512,26 zł wydatków kwalifikowalnych poniesionych z dochodów własnych Miasta na budowę przystani kajakowej (wynoszących 211 024,52 zł),
- „*Planty Stargardzkie – ogrody rekreacji. Rewitalizacja zieleni w parkach: Bolesława Chrobrego, Popiela i Jagiellońskim*”⁴⁴. Projekt został rozszerzony o dwa zadania z SBO na 2017 r. pn. „*Ogród różany w Parku Jagiellońskim*” oraz „*Rozbudowa placu zabaw w parku Jagiellońskim*”⁴⁵. Zadanie rozliczane będzie całościowo, co uniemożliwia wyodrębnienie wydatków poniesionych wyłącznie na dwa ww. zadania w ramach SBO 2017⁴⁶,
- „*Zagospodarowanie terenu w Parku Panorama w celu poprawy stanu zdrowia i sprawności fizycznej mieszkańców Stargardu*”⁴⁷, w ramach którego zrealizowany zostanie projekt z SBO 2018 pn. „*Aranżacja i wykonanie miejsca odpoczynku i zabawy dla dzieci w Parku Panorama*” obejmującego budowę siłowni zewnętrznej i placu zabaw oraz wykonanie utwardzonego dojścia. Na podstawie umowy zawartej z Wicemarszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego Miasto otrzymało dotację w wysokości 19,7 tys. zł na budowę siłowni zewnętrznej. Na 30.09.2018 r. wydatkowano ze środków własnych Miasta kwotę 18 tys. zł na dokumentację projektową.

(dowód: akta kontroli, str. 453-454)

Ponadto Miasto złożyło wniosek o dofinansowanie projektu pn. „*Transgraniczny Most Przyszłości - utworzenie polsko-niemieckich centrów orientacji zawodowej i zarządzania zdrowiem w Euroregionie Pomerania*”, który decyzją Komitetu Monitorującego otrzymał dofinansowanie w ramach Programu Interreg 5A, Oś

⁴² Wprowadzone Zarządzeniami Prezydenta Miasta Stargard w sprawie zasad rachunkowości nr: 267/2015 z 16.09.2015 r. (obowiązujące z dniem podpisania i zmienione Zarządzeniami nr 58/2016 z 21.01.2016 r., 246/2016 z 14.09.2016 r.), 129/2017 z 20.04.2017 r. (obowiązujące z dniem podpisania), i nr 406/2017 z 25.10.2017 r. rachunkowości (obowiązujące z dniem podpisania i zmienione Zarządzeniem nr 118/2018 z 18.04.2018 r.).

⁴³ Umowa nr RPZP.04.09.00-32-4004/17-00 z 10.07.2017 r. (aneksowana w dniu 10.07.2017 r., 21.11.2017 r., 1.06.2018 r.), w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020, Oś priorytetowa 4 Naturalne otoczenie człowieka Działanie 4.9 Rozwój zasobów endogenicznych zawarta pomiędzy Marszałkiem Województwa a Prezydentem Miasta.

⁴⁴ Umowa nr POIS.02.05.00-00-0147/16-00 z 24.11.2017 r. (aneksowana 13.07.2018 r.) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Działanie 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego oś priorytetowa II Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, zawarta pomiędzy Marszałkiem Województwa a Prezydentem Miasta, termin realizacji zadania – do 30.11.2018 r.

⁴⁵ Wniosek o dofinansowanie projektu z dnia 29.12.2016 r. część B.3.1 „Opis projektu”: Stworzenie w Parku Jagiellońskie strefy wypoczynku wraz z elementami małej architektury (plac zabaw...) w 2 placach w części centralnej okrągła rabata różana obsadzona wielokwiatowymi różami.

⁴⁶ Planowany całkowity koszt zadania objęty umową o dofinansowanie wynosił 7.075.454,25 zł, maksymalne dofinansowanie 4.985.501,60 zł tj. 85% wartości wydatków kwalifikowalnych wynoszących 5.865.296 zł).

⁴⁷ Umowa nr WEIS-II/D/32/2018 z 22.06.2018 r. zawarta pomiędzy Wicemarszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego a Prezydentem Miasta Województwo Zachodniopomorskie o przyznaniu Gminie Miasto Stargard dotacji celowej.

priorytetowa - Edukacja. Elementem tego projektu będzie zadanie pn. „*Modernizacja boiska przy ZSO z terenem przyległym*”, zakwalifikowane do realizacji w ramach SBO w 2016 r. Projekt będzie realizowany w latach 2019-2021.

(dowód: akta kontroli, str. 454)

3.3. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą wystąpiło sześć przypadków (trzy w 2016 r., dwa w 2017 r. i jeden w 2018 r.) współfinansowania zadań ujętych w SBO ze środków ogólnych budżetu Miasta. Miało to miejsce, gdy względy techniczne, technologiczne, estetyczne bądź przetargowe wymagały większych nakładów, a zakres zwiększenia miał na celu właściwą realizację zadania i właściwe wykorzystanie środków i dotyczyły m.in. projektów:

- *szalet miejski w Parku Bolesława Chrobrego* (faktyczne koszty realizacji projektu wyniosły 211 tys. zł i były wyższe o 131 tys. od szacowanych). Na wyższy wydatek realizacji wpływ miał koszt doprowadzenia mediów do parku, ponadto po konsultacjach z wnioskodawcami wybrano inny niż szacowany model toalety,
- *budowa przystani kajakowej na rzece Inie wraz z dwoma pomostami przesiadkowymi przed i za wodospadem* (faktyczne koszty realizacji projektu wyniosły 211 tys. zł i były wyższe o 111 tys. od szacowanych). Na wzrost kosztów miały wpływ zapisy umowy użytkowania zawartej z Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego, które spowodowały konieczność zastosowania zabezpieczeń podczas znacznego wzrostu poziomu wody w rzece oraz wykonanie drogi dojazdowej w przypadku konieczności demontażu pomostów,
- *budowa miasteczka ruchu drogowego przy Szkole Podstawowej nr 6* (faktyczne koszty realizacji projektu wyniosły 313,8 tys. zł i były wyższe o 13,8 tys. od szacowanych). Na przekroczenie planowanych kosztów wpłynął wynik postępowania przetargowego, który przekroczył założenia kosztorysu inwestorskiego,
- *bezpieczne drogi do szkoły - modernizacja ul. Wierzyńskiego w zakresie zwiększenia ilości miejsc parkingowych* (faktyczne koszty realizacji projektu wyniosły 383,5 tys. zł i były wyższe o 83,5 tys. od szacowanych). Na wyższe koszty wpłynęło dołączenie do realizacji zadania stworzenie miejsc postojowych przy szkole, które były zaplanowane w budżecie miasta w roku poprzednim,
- *budowa placu zabaw z uwzględnieniem działań na rzecz zieleni, z ujęciem alejek parkowych w Parku Podworskim* (faktyczne koszty realizacji projektu wyniosły 496,5 tys. zł i były wyższe o 196,5 tys. od szacowanych). Na wzrost kosztów wpłynęły działania mające na celu podniesienie bezpieczeństwa w tym terenie - przebudowano zabytkowe pełne ogrodzenie na ażurowe oraz doświetlono wykonany plac zabaw,
- *zagospodarowanie Parku Podworskiego - stworzenie miejsc rekreacyjnych, oświetlenie, ławki* (faktyczne koszty realizacji projektu wyniosły 361,1 tys. zł i były wyższe o 61,1 tys. od szacowanych). Na wzrost kosztów wpłynęły działania mające na celu podniesienie bezpieczeństwa w tym terenie - zwiększono zakres zadania o wykonanie ogrodzenia stawu zlokalizowanego nieopodal placu zabaw.

(dowód: akta kontroli, str. 455-460)

3.4. Wydatki na zadania SBO 2016-2018 (do 30.09) wyniosły łącznie 4 017,8 tys. zł, z tego: poniesione bezpośrednio przez Urząd wyniosły 2 239,70 tys. zł⁴⁸, a przez inne jednostki organizacyjne Miasta 1 778,2 tys. zł⁴⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 485-487)

⁴⁸ W 2016 r. 832,6 tys. zł, w 2017 r. 1 052,4 tys. zł, w 2018 r. (do 30.09) 354,7 tys. zł.

⁴⁹ W 2016 r. 504 tys. zł, w 2017 r. 600 tys. zł, w 2018 r. (do 30.09) 674,1 tys. zł.

W zakresie realizacji wydatków na zadania SBO, kontrolą objęto wybrane płatności⁵⁰ w latach 2016-2018 (do 30.09) w łącznej kwocie 2 474,1 tys. zł dotyczące 15 projektów⁵¹, co stanowiło 61,6% wydatków Miasta na zadania zrealizowane w ramach SBO i 0,3% wszystkich wydatków Miasta. W wyniku 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,
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy),
- klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów⁵².

(dowód: akta kontroli str. 387, 461-465, 485-487)

Zamówień publicznych na wykonanie dziewięciu⁵³ z 15 zadań, których wydatki objęto kontrolą, udzielono w trybie przetargu nieograniczonego. Pozostałych sześciu zamówień udzielono z pominięciem przepisów Pzp, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 Pzp).

(dowód: akta kontroli, str. 485-487)

W wyniku badania dwóch postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami Pzp, w szczególności dotyczącymi: powołania komisji przetargowej i opracowania jej regulaminu, ustalenia wartości zamówienia, opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, kompletności ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacji, 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. 468-470, 488-493)

Ponadto zbadano udzielenie i rozliczenie w 2018 r. dotacji dla fundacji *Z nami bezpieczniej*, na realizację projektu pn. „*Stargard w rytmie twojego serca – sieć defibrylatorów AED w przestrzeni publicznej miasta*” w ramach SBO 2018. Miasto

⁵⁰ Po pięć z każdego roku, w tym po dwa o największej łącznej kwocie wydatków.

⁵¹ Struga przyjazne wszystkim pokoleniom, Budowa przystani kajakowej na rzece Inie wraz z dwoma pomostami przesiadkowymi przed i za wodospadem, Glorietta "na patelni w Parku Bolesława Chrobrego, Budowa miasteczka ruchu drogowego przy SP nr 6, Rozbudowa siłowni wraz z budową placu zabaw dla dzieci przy ul. Tańskiego, Osetno - fajne miejsce z historią w tle, Bezpieczna droga do szkoły - budowa sygnalizacji świetlnej naprzeciwko Szkoły Muzycznej, a Ratuszem, Aranżacja i wykonanie oświetlenia dla istniejącej infrastruktury przy Szkole Podstawowej Nr 4, Budowa placu zabaw z uwzględnieniem działań na rzecz zieleni, z ujęciem alejek parkowych", „Bezpieczna droga do szkoły - modernizacja ul. Wierzyńskiego w zakresie zwiększenia ilości miejsc parkingowych, Wybieg dla psów „PSIE POLE przy ul. Skandynawskiej, Aranżacja i wykonanie miejsca odpoczynku i zabawy dla dzieci w Parku Panorama, Ławka multimedialna przy figurze kolejarza, Modernizacja ul. Powstańców Warszawy w zakresie zwiększenia ilości miejsc parkingowych, budowy chodników oraz wysepek spowalniających – etap I, Zagospodarowanie Parku Podworskiego – stworzenie miejsc rekreacyjnych, oświetlenie, ławki.

⁵² 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.).

⁵³ Budowa przystani kajakowej na rzece Inie wraz z dwoma pomostami przesiadkowymi przed i za wodospadem, Budowa miasteczka ruchu drogowego przy SP nr 6, Rozbudowa siłowni wraz z budową placu zabaw dla dzieci przy ul. Tańskiego, Bezpieczna droga do szkoły - budowa sygnalizacji świetlnej naprzeciwko Szkoły Muzycznej, a Ratuszem, Budowa placu zabaw z uwzględnieniem działań na rzecz zieleni, z ujęciem alejek parkowych, Bezpieczna droga do szkoły - modernizacja ul. Wierzyńskiego w zakresie zwiększenia ilości miejsc parkingowych, Aranżacja i wykonanie miejsca odpoczynku i zabawy dla dzieci w Parku Panorama, Modernizacja ul. Powstańców Warszawy w zakresie zwiększenia ilości miejsc parkingowych, budowy chodników oraz wysepek spowalniających – etap I, Zagospodarowanie Parku Podworskiego – stworzenie miejsc rekreacyjnych, oświetlenie, ławki.

przekazało Fundacji dotację w kwocie 144 tys. zł (zgodną z wnioskiem mieszkańców) i w terminie określonym w umowie zawartej z tą jednostką. Z terminowo złożonego do Urzędu rozliczenia dotacji wynikało, że zadanie wykonano, a środki w wysokości 144 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na zakup 13 defibrylatorów AED.

(dowód: akta kontroli str. 494-495)

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 23 zadania⁵⁴), inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 10⁵⁵) oraz jedno zadanie realizowane wspólnie przez Urząd oraz Szkołę Podstawową nr 1.

(dowód: akta kontroli, str. 485-487)

Spośród 10 wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. dziewięć zostało wykonanych w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe, w szczególności:

- stworzono mieszkańcom miejsca wypoczynkowo-rekreacyjne (m.in. dwa place zabaw dla dzieci, dwie siłownie plenerowe, boisko wielofunkcyjne, przystań kajakowa na rzece Inie, Glorietta w Parku Chrobrego),
- wybudowano: parking z drogami dojazdowymi, szalet miejski w Park Bolesława Chrobrego, miasteczko ruchu drogowego.

W trakcie realizacji pozostało zadanie pn. „*Modernizacja boiska przy Zespole Szkół Ogólnokształcących z terenem przyległym*”.

(dowód: akta kontroli str. 468-469)

Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu wyjaśnił: „*W związku z tym, że Miasto aplikowało w ramach programu INTERREG 5A o środki na zadanie pn. Schulcampus – modernizacja budynku ZSO oraz budowa boisk przyszkolnych (zadanie ujęte w WPF na lata 2015-2017) zadanie to zostało włączone do tego dużego zadania i kwota na realizację zadania z SBO w wysokości 300 000 zł ujęta została jako wkład własny ww. zadania. Niestety wniosek nie otrzymał wsparcia finansowego z INTERREG 5A (wniosek był tworzony z partnerem niemieckim - partner wiodący). Miasto ponownie aplikowało o środki, ale już z innym partnerem niemieckim. Miasto Stargard jest partnerem wiodącym. Nowe zadanie pn. Transgraniczny Most Przyszłości– utworzenie polsko-niemieckich centrów orientacji zawodowej i zarządzania zdrowiem w Euroregionie Pomerania otrzymało wsparcie finansowe. Realizacja zadania rozpoczyna się w 2019 r. Zadanie ze SBO będzie w całości zrealizowane*”.

(dowód: akta kontroli str. 475)

Spośród 10 wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach SBO na 2017 r. osiem zostało wykonanych w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe, w szczególności:

- stworzono mieszkańcom miejsca wypoczynkowo-rekreacyjne (m.in. place zabaw dla dzieci, siłownie plenerowe, boiska wielofunkcyjne, zagospodarowano teren zieleni parkowej, zamontowano elementy małej architektury, wykonanie oświetlenia dla istniejącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej),
- dla poprawy bezpieczeństwa przebudowano ulice i wybudowano miejsca parkingowe oraz sygnalizację świetlną wzbudzaną na przejściu dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 469)

W realizacji pozostały dwa projekty: „*Ogród różany oraz Rozbudowa placu zabaw w Parku Jagiellońskim*”, które realizowane będą w ramach zadania: „*Planty stargardzkie-ogrody rekreacja. Rewitalizacja zieleni w parkach: Bolesława Chrobrego,*

⁵⁴ W 2016 r. 5, w 2017 r. 7, w 2018 r. 11.

⁵⁵ W 2016 r. 4, w 2017 r. 3, w 2018 r. 3.

„Popiela i Jagiellońskim” współfinansowanego ze środków UE (co zostało opisane w pkt 3.2 wystąpienia pokontrolnego) i planowanym terminem zakończenia do 30.11.2018 r.⁵⁶

(dowód: akta kontroli str. 469)

Spośród 14 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach SBO na 2018 r. dziewięć wykonano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty, tj. montaż 13 defibrylatorów AED w przestrzeni publicznej miasta⁵⁷, wybudowano: wybieg dla psów *PSIE POLE*, siłownię na świeżym powietrzu wraz ze ścieżkami zdrowia, chodnik i ścieżkę pieszo-rowerową, ławkę multimedialną przy figurze kolejarza na Rynku Staromiejskim.

(dowód: akta kontroli str. 469-470)

W niepełnym zakresie zrealizowano jedno zadanie: „*AB. Centralny plac rekreacyjno-sportowy dla dzieci i młodzieży przy SP nr 7*” - nie wybudowano boisko do tenisa ziemnego.

(dowód: akta kontroli str. 469)

Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu wyjaśnił: „*Zadanie zrealizowano do w niepełnym zakresie z uwagi na brak środków. Nie powstało boisko do tenisa ziemnego. Na etapie składania i przyjmowania wniosków do budżetu obywatelskiego zakres zadania mieścił się w planowanych środkach. Niestety w ciągu roku realizacja zadań remontowych i inwestycyjnych znacząco wzrosła. Przed realizacją zadania została przygotowana dokumentacja projektowo kosztorysowa, z której wynikał koszt realizacji. Wystąpiła potrzeba ograniczenia zakresu zadania i dotyczyło to boiska do tenisa ziemnego. Przy konstrukcji budżetu rozważana będzie możliwość zabezpieczenia środków na dokończenie zadania*”.

(dowód: akta kontroli str. 475)

Pozostałe cztery zadania były realizowane, tj.:

- „*aranżacja i wykonanie miejsca odpoczynku i zabawy dla dzieci w Parku Panorama*”, opracowano dokumentację kosztorysowo- projektową, planowany termin zakończenia - 14.12.2018 r.⁵⁸,
- „*zielone utwardzenie terenu*” - planowe zakończenie do dnia 30.04.2019 r. - parking zlokalizowany był na terenie parku będącego pod opieką konserwatora zabytków, w związku z tym istniała konieczność uzyskania jego zgody. W dniu 16.08.2018 r. konserwator wydał pozytywną opinię o lokalizacji parkingu, 13.09.2018 r. projektant wystąpił do Starosty o zgodę na budowę. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Miasta część robót będzie można realizować po otrzymaniu decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie wycinki drzew a część po otrzymaniu decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzonej decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków umożliwiającą realizację robót na obszarze objętym ochroną.
- „*modernizacja ul. Powstańców Warszawy w zakresie zwiększenia ilości miejsc parkingowych, budowy chodników oraz wysepek spowalniających*” - planowany termin zakończenia 30.11.2018 r.⁵⁹

⁵⁶ Na realizację zadanie Plany Stargardzkie – ogrody rekreacji. Rewitalizacja zieleni w parkach: Bolesława Chrobrego, Popiela i Jagiellońskim, którego częścią są dwa zadania z SBO na 2017 r. pn. Ogród różany w Parku Jagiellońskim oraz Rozbudowa placu zabaw w parku Jagiellońskim podpisano Termin realizacji całego zadania określono w umowie do 30.11.2018 r.

⁵⁷ Umowa nr EZ.4/2018 z 1.03.2018 r. zawarta z Fundacją Fundacji *Z nami bezpieczniej*, na realizację projektu pn. *Stargard w rytmie twojego serca – sieć defibrylatorów AED w przestrzeni publicznej miasta* przewidywała montaż 13 defibrylatorów AED (w ramach SBO 2018 r.) w trzech obszarach oraz przeprowadzenie cykl szkoleń z zakresu restytucji krążeniowo-oddechowej z użyciem defibrylatora dla pracowników wyposażanych obiektów, uczniów szkół, nauczycieli, rodziców oraz mieszkańców Stargardu oraz bieżąca konserwacja sprzętu. Termin realizacji zadania (i poniesienia wydatków) od 1.03.2018 r. do 31.12.2020 r.

⁵⁸ Umowa nr 69/MI.I.3/2018 z 23.08.2018 r. aneksowana 24.09.2018 r.

⁵⁹ Umowa nr 65/MI.III.3/2018 z 30.07.2018r., aneks nr 1 z 17.09.2018 r.

- „Kriokomora” – realizacja wstrzymana do momentu zakończenia realizacji inwestycji przez Ośrodek Sportu i Rekreacji, w którego pomieszczeniach planowany jest montaż kriokomory.

(dowód: akta kontroli str. 470, 476-477)

Ogłędziny dwóch⁶⁰ wybranych zadań inwestycyjnych zrealizowanych w latach 2016-2018, sfinansowanych ze SBO na łączną kwotę 153,4 tys. zł wykazały, że umowy dotyczące tych zadań odpowiadały wnioskowanemu zakresowi realizacji projektów i zostały zrealizowane w pełnym zakresie. W ramach realizacji zadań osiągnięte zostały wskazane efekty rzeczowe, polegające na powstaniu Glorietty i ławeczki multimedialnej.

(dowód: akta kontroli, str. 478-484)

3.6. W okresie objętym kontrolą prowadzona była ewaluacja SBO. W jej efekcie, w ramach bieżącej obserwacji i oceny doświadczeń z wdrażania SBO w poszczególnych latach, dokonywano modyfikacji regulacji dot. zasad i trybu tworzenia SBO, tj. dokonano m.in.:

- zmiany zasad zgłaszania projektów: w ramach SBO 2016 i 2017 mieszkańiec mógł złożyć projekt dotyczący realizacji inwestycji zlokalizowanej na terenie swojego obszaru zamieszkania, natomiast w edycji SBO 2018 każdy mieszkaniec miał możliwość złożenia wniosku, który mógł być realizowany na terenie całego Miasta;
- zwiększenia puli środków przeznaczonych na SBO z 1 800 tys. w 2016 i 2017 r.⁶¹ do 2 100 tys. w 2018 r.⁶², co umożliwiło realizację mniejszych projektów inwestycyjnych,
- zmiany granic obszarów⁶³,
- wprowadzenia w edycji SPO 2018 obowiązku rejestracji przy głosowaniu internetowym⁶⁴,
- zmiana zakresów oceny formalnej i merytorycznej:
 - od SBO 2017 nie podlegały rozpatrzeniu wnioski z propozycjami zadań, które po realizacji generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania oraz naruszające (w zgłaszanej propozycji inwestycji) dobre imię i godność osób, instytucji oraz poszanowanie miejsc,
 - w SBO 2018 wskazano kryterium dążenia do unikania etapowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 253-281, 496-497)

Sekretarz Miasta wyjaśnił: „SBO ewoluje i stymuluje do działania mieszkańców. Dzięki aktywności i zaangażowaniu stargardzian kolejne edycje SBO ulegały modyfikacjom i każda wprowadzona zmiana była efektem rozmów z mieszkańcami i uwzględnienia ich sugestii. Ewaluacja SBO prowadzona jest na bieżąco. W ramach ewaluacji zbierane są opinie i sugestie od różnych grup: wnioskodawców, osób głosujących na projekty oraz przedstawicieli Urzędu Miejskiego zaangażowanych w proces realizacji SBO.

⁶⁰ Glorieta w parku Bolesława Chrobrego (samodzielna budowla w formie otwartego pawilonu o średnicy 4 m z 5 kolumnami), na działce nr 12/4 w Stargardzie i ławeczka multimedialnej przy pomniku kolejarza na Rynku Staromiejskim w Stargardzie, zlokalizowanej na terenie działki nr 224, obręb 11 w Stargardzie.

⁶¹ Po 300 tys. na zadania w każdym z 6 obszarów.

⁶² Po 350 tys. na zadania w obszarze, w tym 300 tys. zł na zadania, których koszt nie przekraczał kwoty 300 tys. oraz 50 tys. na tzw. „małe” zadania.

⁶³ W edycji SBO 2016 mieszkańcy ulicy Władysława Broniewskiego byli przyporządkowani do obszaru nr 5 Pyrzyckie, natomiast podczas edycji SBO 2017 i 2018 mieszkańcy ulicy Władysława Broniewskiego mogli wybrać i swój głos oddawać w jednym z dwóch obszarów tj. 5 Pyrzyckie oraz 6 Kluczewo – Lotnisko. Zmiana ta wynikała ze specyfiki ulicy Broniewskiego, ponieważ ww. ulica jest długa i mieści się w dwóch obszarach. Takie rozwiązanie umożliwiło mieszkańcom ul. Broniewskiego na zdecydowanie, z którego obszaru projekty są dla nich ważniejsze. Oczywiście mieszkańcy mogli zagłosować tylko raz w danym obszarze.

⁶⁴ W każdej edycji SBO była możliwość oddawania głosów internetowych. W edycji SBO 2018, została zmieniona funkcja logowania. Każdy kto chciał oddać swój głos internetowo musiał dokonać prawidłowej rejestracji, a później logował się do platformy.

Celem ewaluacji jest ocena skuteczności przyjętych procedur budżetu obywatelskiego. Metody wykorzystywane w trakcie ewaluacji to spotkania otwarte z mieszkańcami przed każdą edycją, spotkania z potencjalnymi wnioskodawcami i przedstawicielami Urzędu Miejskiego”.

(dowód: akta kontroli, str. 496-497)

Sprawy budżetu obywatelskiego były omawiane na sesjach Rady Miasta w 2016 r. sześciokrotnie⁶⁵, w 2017 r. trzykrotnie⁶⁶. I dotyczyły głównie zapytań radnych odnośnie bieżącej realizacji zadań i zasad rozdysponowania środków i wyłaniania projektów do realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 498-520)

3.7. W sprawie występowania trudności i problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *„ w toku realizacji niektórych zadań i wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego niezbędne było zabezpieczenie dodatkowych środków na realizację zadań”*, co zostało opisane w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 16-17)

3.8. Prezydent Miasta, w sprawie wpływu funkcjonowania budżetu obywatelskiego na aktywność obywatelską mieszkańców Miasta w latach 2016-2018, wyjaśnił, że: *„w latach 2016-2018 składana była podobna ilość wniosków do budżetu obywatelskiego, w spotkaniach otwartych organizowanych w przedmiotowej sprawie udział brała porównywalna ilość osób – ok. 30”*.

(dowód: akta kontroli, str. 16-17)

3.9. Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach, seminariach, konferencjach, itp, których przedmiotem była problematyka budżetu obywatelskiego. Dyrektor Biura Prezydenta Miasta oświadczyła, że: *„pracownicy wyznaczeni każdego roku do pełnienia funkcji w zespole ds. wdrażania inicjatywy budżetu obywatelskiego posiadają niezbędną wiedzę, kwalifikacje i doświadczenie wypracowane podczas działania Zespołu od 2013 roku”*.

(dowód: akta kontroli, str. 521)

3.10. Audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną nie objęto zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Mieście SBO w latach 2016-2018, zadania te nie zostały również ujęte w planie kontroli wewnętrznej i w planie audytu wewnętrznego.

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu wyjaśniła: *„Nieuwzględnienie w planie kontroli przeprowadzenia kontroli w zakresie budżetu partycypacyjnego spowodowane było brakiem informacji i sygnałów o problemach w danym zakresie i konieczności jego weryfikacji. Obszary działalności, w których zaplanowano przeprowadzenie zadań audytowych zostały ustalone w oparciu o wyniki analizy ryzyka oraz priorytety określone przez kierownictwo jednostki. W przypadku, gdy analiza ryzyka przeprowadzona przez sporządzeniem planu na kolejny rok będzie wykazywała wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka w przedmiotowym obszarze, zadanie ujęte zostanie w planie audytu na 2019 r. Należy zaznaczyć, iż zadanie audytowe dotyczące funkcjonowania budżetu partycypacyjnego zostałoby ujęte w jednym z wyodrębnionych obszarów, w zależności od tematyki, której będzie dotyczyło, np. zadanie dotyczące edukacji w obszarze Edukacja publiczna, zadania związane z inwestycjami – obszar Inwestycje, itp.”*

(dowód: akta kontroli, str. 522)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶⁵ W dniach: 26.01.2016 r., 26.04.2016 r., 31.05.2016 r., 28.06.2016 r., 30.08.2016 r., 20.12.2016 r.

⁶⁶ W dniach: 25.04.2017 r., 30.05.2017 r., 29.07.2017 r.

Realizacja projektów w ramach SBO była prawidłowa i z wyjątkiem jednego zadania⁶⁷, 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 m.in. powstały służące mieszkańcom miejsca wypoczynkowo-rekreacyjne (m.in. place zabaw dla dzieci, siłownie plenerowe, boiska wielofunkcyjne) oraz wybudowano m.in. parking z drogami dojazdowymi, szalek miejski w Park Bolesława Chrobrego, wykonano oświetlenie dla istniejącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Dla poprawy bezpieczeństwa przebudowano ulice i wybudowano miejsca parkingowe oraz sygnalizację świetlną wzbudzaną na przejściu dla pieszych. Prowadzona ewaluacja SBO przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁸ wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu ujęcia w uchwale Rady Miejskiej zasad oraz trybu tworzenia i realizacji SBO, zgodnych z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) odstąpienie od wymogu żądania od mieszkańców Miasta, podawania numeru PESEL przy zgłaszaniu i wyborze zadań realizowanych w ramach SBO.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

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

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

Szczecin, dnia 19 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Małgorzata Chabiniak
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

⁶⁷ AB...Centralny plac rekreacyjno-sportowy dla dzieci i młodzieży przy SP nr 7 - nie wybudowano boisko do tenisa ziemnego, w którym z braku środków nie zostało wybudowane boiska do tenisa ziemnego.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 542, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.