



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.023.02.2018
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.
Kontroler	Radosław Kropiowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/166/2018 z dnia 24 września 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dębnie ¹ , 74-400 Dębno, ul. J. Piłsudskiego 5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Kulbicki Burmistrz Dębna od 22.11.2018 r., wcześniej Piotr Downar (od 19.11.2002 r. do 21.11.2018 r.) ² . (Dowód: akta kontroli str. 3,3 ¹)

Ocena ogólna

II. Ocen kontrolowanej działalności

Budżet partycypacyjny (obywatelski)³ Gminy Dębno⁴ w latach 2016-2018⁵ funkcjonował na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Dębnie nr XLIX/375/2014 z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dębno⁶ oraz wydawanych corocznie zarządzeń Burmistrza w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego Gminy⁷. Burmistrz ustalił m.in. regulamin budżetu i harmonogram jego realizacji⁸, pomimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, jest to kompetencja rady gminy.

Wydane zarządzenia w sprawie BOD 2016-2018 zawierały postanowienia ograniczające wynikające z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych dotyczących BOD. Wprowadzono kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do uczestnictwa w procesie wyboru zadań do BOD na lata 2016-2017, ukończone 16 lat. W głosowaniu nad wyborem zadań na 2018 r. mogli wziąć udział mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli 13 lat.

W BOD na lata 2016-2018 niezasadnie żądano od osób uczestniczących w konsultacjach podania numeru PESEL, mimo że art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰, nie dawał upoważnienia w tym

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Gminy stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w gminie Dębno.

⁴ Dalej: Gmina.

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

⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1837. Dalej: uchwała w sprawie konsultacji.

⁷ Odpowiednio: Zarządzenie Burmistrza nr: 92/23/2015 z 28 lipca 2015 r., 64/19/2016 z 9 czerwca 2016 r., 63/20/2017 z 30 czerwca 2017 r., 137/36/2017 z 6 grudnia 2017 r. i 138/37/2017 z 11 grudnia 2017 r. Dalej: zarządzenia w sprawie BOD 2016-2018.

⁸ M.in. nr 18/2015, 47/2016, 130/2017.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.). Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

¹⁰ 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.

zakresie. W głosowaniach na 2016 i 2017 r. wykorzystane były karty bez zawartej klauzuli o wyrażeniu zgody przez głosującego na przetwarzanie danych osobowych. Jej brak był przyczyną unieważnienia przez Burmistrza pierwszego głosowania BOD na 2018 r.

Rzetelnie zweryfikowane wnioski mieszkańców w sprawie realizacji zadań (poza jednym przypadkiem¹¹), wybrane zostały zgodnie z zarządzeniami w sprawie BOD 2016-2018, w tym ustalonym harmonogramem.

Z 17 przyjętych zadań BOD, realizacja 13 (z 14 wykonanych) była zgodna z zarządzeniami. Skutecznie osiągnięto planowane efekty rzeczowe. W przypadku jednego zadania¹² ze względu na wyższy, niż określony we wniosku koszt wykonania, osiągnięty efekt rzeczowy był mniejszy od zakładanego. Z pozostałych trzech zadań, jedno¹³ ze względu na cenę ofertową wyższą o 47% od szacowanego kosztu, zostało wyłączone z BOD i wykonane ze środków budżetu inwestycyjnego Gminy. Do dnia zakończenia kontroli¹⁴ na wykonanie dwóch zadań¹⁵, nie zostały złożone oferty.

Wydatki budżetowe na zadania BOD poniesione zostały (poza dwoma przypadkami niewłaściwej klasyfikacji budżetowej) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶. Natomiast wykonawców pięciu zadań zaplanowanych na 2017 r., wybrano niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷.

W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. gminna infrastruktura rekreacyjno-sportowa, zwiększyła się atrakcyjność przestrzeni publicznej oraz bezpieczeństwo mieszkańców (poprzez inwestycje drogowe).

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Dębno¹⁸ według stanu na 1.01.2016 r. liczyła 20 567 mieszkańców¹⁹, w tym 16 059 uprawnionych²⁰ do udziału w głosowaniu na wybór zadań do BOD; na 1.01.2017 r. 20 103 mieszkańców²¹, w tym 16 284 uprawnionych do udziału w głosowaniu; na 1.01.2018 r. 19 923 mieszkańców, w tym 17 138 uprawnionych do udziału w głosowaniu²². Gmina utworzyła²³ 19 sołectw, natomiast na terenie miasta

¹¹ Dokończenie budowy chodnika we wsi Warnice na ulicy w kierunku Trzciska Zdroju od bramy wjazdowej na cmentarz do posesji nr 25.

¹² Integracyjny plac zabaw dla niepełnosprawnych dzieci w Dębnie przy placu na promenadzie nad jeziorem Lipowo. Z karuzeli przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich mogły jednocześnie korzystać dwie osoby (zamiast trzech). Zamontowano miejsca siedzące dla dwóch osób (zamiast sześciu).

¹³ Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19.

¹⁴ 30.11.2018 r.

¹⁵ Tj.: „Rozwój cywilizacyjny we wsi Oborzany – budowa drogi przy kościele” i „Siłownia zewnętrzna w Oborzanych”

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: Pzp.

¹⁸ Dalej: Gmina.

¹⁹ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 20 257 i na pobyt czasowy 310.

²⁰ Uprawnionych według kryterium wiekowego ustalonego w zarządzeniach Burmistrza, zameldowanych na pobyt stały.

²¹ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 20 103 i na pobyt czasowy 358.

²² Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 19 923 i na pobyt czasowy 282.

²³ Przed 1.01.2016 r.

Dębno, nie ustanowiła jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 503-504¹, 390, 695, 710-712)

1.2. BOD funkcjonował od 2015 r. z inicjatywy Burmistrza. Prace nad jego utworzeniem (posiedzenia Rady Miejskiej, szkolenia pracowników, konsultacje z mieszkańcami) prowadzone były w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str.175-187, 195-197, 517-543)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywała w Gminie uchwała w sprawie konsultacji oraz zarządzenia w sprawie BOD, tj.:

a) na 2016 r.

- zarządzenie nr 90/21/2015 z 30 czerwca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Dębno w sprawie regulaminu Budżetu Obywatelskiego na rok 2016,
- zarządzenie nr 92/23/2015 z 28 lipca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno na 2016 rok,

b) na 2017 r.

- zarządzenie nr 40/13/2016 z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Dębno w sprawie regulaminu Budżetu Obywatelskiego na rok 2017,
- zarządzenie nr 64/19/2016 z 9 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno na 2017 rok,
- zarządzenie nr 124/35/2016 z 28 października 2016 r. w sprawie zmiany załącznika nr 6 zarządzenia nr 64/19/2016 pt.: „Harmonogram” przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno na 2017 rok,

c) na 2018 r.

- zarządzenie nr 56/18/2017 z 7 czerwca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno na rok 2018,
- zarządzenie nr 57/18/2017 z 7 czerwca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego w Gminie Dębno,
- zarządzenie nr 63/20/2017 z 30 czerwca 2017 r. w sprawie regulaminu Budżetu Obywatelskiego na rok 2018,
- zarządzenie Burmistrza Dębna nr 106/31/2017 z 10 października 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego w Gminie Dębno,
- zarządzenie nr 135/35/2017 z 30 listopada 2017 r. w sprawie unieważnienia głosowania nad Budżetem Obywatelskim Dębna na rok 2018,
- zarządzenie nr 137/36/2017 z 6 grudnia 2017 r. w sprawie powtórzenia głosowania nad Budżetem Obywatelskim Dębna na rok 2018 oraz wprowadzenia zmian do regulaminu Budżetu Obywatelskiego na rok 2018,
- zarządzenie nr 138/37/2017 z 11 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia zmian do zarządzenia nr 137/36/2017 z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie powtórzenia głosowania nad Budżetem Obywatelskim Dębna na rok 2018 oraz wprowadzenia zmian do regulaminu Budżetu Obywatelskiego na rok 2018.

(dowód: akta kontroli str. 188-195, 217-231, 259-272, 273-274, 311-325, 337-339, 342-353, 636-650, 651-653)

Przyczyną unieważnienia głosowania nad BOD na 2018 r. był brak na karcie do głosowania zgody na przetwarzanie danych osobowych. Wzory karty bez zgody (na

²⁴ Np. sołectwa, osiedla, dzielnice. Miasto Dębno nie jest sołectwem.

których należało wpisać m.in. imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL) były wykorzystane podczas głosowań nad BOD na 2016, 2017 i 2018 r. We wzorze karty do głosowania, w ramach ponownego głosowania w ramach BOD na 2018 r., treść zgody została zamieszczona na karcie wraz z miejscem na imię i nazwisko głosującego.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 270, 336-353, 644)

Projekty zarządzeń Burmistrza w sprawie BOD na dany rok umieszczane były na stronie internetowej Urzędu i konsultowane z mieszkańcami Gminy. Burmistrz podczas spotkania z mieszkańcami 15.07.2015 r. przedstawił zmiany, jakie zostały wprowadzone do regulaminu budżetu na 2016 r. w porównaniu do regulaminu budżetu na 2015 r. Propozycja ujmowania w BOD tzw. zadań miękkich, np. imprez i konkursów nie została uwzględniona przez Burmistrza. W jego ocenie Gmina udzielała dużego wsparcia organizacjom pozarządowym, które realizowały te projekty. Propozycję podziału środków budżetu na tereny wiejskie i miasta Dębno na podstawie proporcji liczby mieszkańców, Burmistrz ocenił, jako niesprawiedliwą, ponieważ na tereny wiejskie Gminy byłoby przeznaczonych tylko 33,75% środków BOD. Do zaproponowanych przez Burmistrza zapisów regulaminu budżetu na 2017 i 2018, zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu i prezentowanych podczas spotkań, mieszkańcy Gminy nie wnieśli uwag.

(dowód: akta kontroli str. 200-216, 245-258, 311-325, 329)

Do 28.11.2018 r. odbyła się jedna sesja Rady Miejskiej w Dębnie, wybranej na lata 2018-2023 podczas, której nie były rozpatrywane zagadnienia dotyczące BOD.

(dowód: akta kontroli, str. 704)

1.4. W przepisie § 1 uchwały w sprawie konsultacji stwierdzono, że przyjmuje się zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy stanowiące załącznik nr 1 i 2 do niniejszej uchwały²⁵. W załączniku nr 1 określono m.in., że:

- a) decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje Burmistrz w drodze zarządzenia (§ 2 ust. 4). W zarządzeniu, określa się: 1) cel i przedmiot konsultacji; 2) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji; 3) zasięg terytorialny oraz podmioty/osoby uczestniczące w konsultacjach; 4) formy przeprowadzenia konsultacji; 5) osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji; 6) sposób poinformowania mieszkańców o trybie przeprowadzenia konsultacji; 7) sposób i tryb zgłaszania opinii, uwag i propozycji; 8) sposób poinformowania o wynikach konsultacji (§ 2 ust. 5),
- b) przeprowadzenie konsultacji poprzedzone jest przygotowaniem konsultacji przez Burmistrza, polegającym m.in. na zaplanowaniu procesu konsultacji, w tym przygotowaniu harmonogramu konsultacji, zaplanowaniu budżetu, określeniu uczestników konsultacji, określeniu sposobów przekazywania informacji, zaplanowaniu sposobów monitorowania i ewaluacji procesu konsultacji (§ 3 ust. 2),
- c) we wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych (załącznik nr 2 do uchwały w sprawie konsultacji) należało podać m.in.: pełne dane identyfikujące wnioskodawców, w tym nr PESEL,
- d) termin głosowania nad propozycjami zadań określać miał zarządzeniem Burmistrz. Czas głosowania nie mógł być krótszy niż 14 dni (§ 3 ust.2 i ust. 5).

(dowód: akta kontroli, str. 188-194)

W zarządzeniach w sprawie BOD, określono m.in., że:

²⁵ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1837.

- uprawnionymi do zgłaszania propozycji zadań do BOD na lata 2016-2017 byli mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli 16 lat (w unieważnionym głosowaniu BOD na 2018 r. mieszkańcy, którzy ukończyli 18 lat),
- uprawnionymi do wzięcia udziału w głosowaniu byli mieszkańcy Miasta, którzy ukończyli 16 lat (w głosowaniu unieważnionym BOD na 2018 r. mieszkańcy, którzy ukończyli 18 lat), w ponownym głosowaniu projektów na 2018 r. mogli wziąć udział mieszkańcy Gminy, w tym małoletni, którzy ukończyli lat 13,
- zgłoszenia propozycji zadań do realizacji w ramach BOD można było dokonywać na *Formularzach Zgłoszeniowych propozycji zadania do Budżetu Obywatelskiego*,
- do każdego formularza należało dołączyć listę 15 mieszkańców Gminy popierających propozycję zadania (na liście należało wpisać m.in. numer PESEL popierającego),
- na kartach do głosowania głosujący mieli wpisywać numer PESEL,
- harmonogram (określający terminy składania propozycji zadań, weryfikacji zadań, głosowania, podania wyników do publicznej wiadomości) stanowi załącznik do zarządzenia,
- głosować można było m.in. w Urzędzie, za pomocą poczty elektronicznej (BOD na 2016 r.), platformy internetowej (BOD na 2018 r.), wysłania karty pocztą na adres Urzędu,
- realizacja zadań w ramach BOD miała odbywać się w ciągu jednego roku budżetowego,
- koszt realizacji zadania nie mógł przekroczyć 30% łącznej kwoty środków przeznaczonych w ramach BOD,
- finansowane mogły być zadania należące do zadań własnych Gminy,
- zadanie musiało posiadać cechy zadań inwestycyjnych (remonty, modernizacje, budowy, rozbudowy, zakupy wyposażenia, urządzeń, sprzętu innych środków trwałych),
- w przypadku zadań infrastrukturalnych, które wymagały lokalizacji na określonym terenie, musiał on stanowić mienie Gminy, (od 2018 r. zadania mogły być realizowane na terenie Dębnowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego²⁶, spółdzielni lub wspólnot mieszkaniowych. W przypadku, jeżeli zadanie miałoby być realizowane na gruncie stanowiącym własność ww. podmiotów, wnioskodawca zobowiązany był załączyć do wniosku oświadczenie tego podmiotu o wyrażeniu zgody na realizację zadania oraz przyjęcie odpowiedzialności za bieżące utrzymanie wykonanego zadania)²⁷,
- Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego²⁸ miał oceniać projekty pod względem: poprawnego wypełnienia formularza zgłoszeniowego, weryfikacji uprawnień osób zgłaszających projekt, spełnianie przez zgłaszane projekty określonych warunków, zgodności projektu z technicznymi i finansowymi warunkami realizacji przedsięwzięcia, możliwości realizacji projektu w odniesieniu do rzeczywistego kosztu,
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

W zarządzeniach w sprawie BOD nie została przewidziana możliwość złożenia odwołania od negatywnej weryfikacji zgłoszonego zadania. W przypadku braku we wniosku istotnych informacji osoba składająca wniosek miała zostać poinformowana o konieczności dokonania uzupełnień. Od momentu zawiadomienia o brakach składający wniosek miał trzy dni robocze na dokonanie korekty. Zgłoszone zadanie nie

²⁶ Dalej: DTBS.

²⁷ Z 17 wniosków o ujęcie zadania w BOD na 2018 r. żaden wniosek nie dotyczył realizacji zadań na gruntach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowej, wspólnoty mieszkaniowej lub DBTS.

²⁸ Dalej: Zespół.

mogło być korygowane więcej niż jeden raz. Brak dokonania uzupełnień/poprawek w wyznaczonym terminie skutkowało odrzuceniem wniosku. W zarządzeniach BOD na lata 2017 i 2018 wprowadzono zasadę, że lista osób popierających wnioski jest załącznikiem obowiązkowym, który nie podlega uzupełnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 217-231, 259-272, 311-325, 342-352, 636-650, 661-663)

W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty oraz uwzględniania aspiracji i potrzeb mieszkańców w trakcie tej weryfikacji Burmistrz oświadczył, że: *„Formą kontroli jest dostęp do informacji publicznej oraz upublicznienie prac związanych z BOD na stronach internetowych Urzędu. Zasady i kryteria weryfikacji zgłaszanych projektów były konsultowane z mieszkańcami podczas corocznych spotkań poprzedzających przyjęcie regulaminu budżetu obywatelskiego na dany rok”*.

(dowód: akta kontroli str. 695, 200-216, 245-258, 311-325, 329)

1.5. Zarządzenia w sprawie BOD nie określały podziału środków zaplanowanych i wydatkowanych w ramach budżetu na pule obejmujące całość Gminy i jego części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych

(dowód: akta kontroli, str. 188-195, 217-231, 259-272, 273-274, 311-325, 337-339, 342-349, 350-352)

1.6. W zarządzeniach w sprawie BOD ograniczono wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych dotyczących BOD poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat (na lata 2016-2017). W powtórzonym głosowaniu na zadania, które miały być realizowane w 2018 r. mogli wziąć udział mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli lat 13. Wprowadzony również został wymóg podawania przez mieszkańców Gminy, numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji w inicjatywie BOD.

(dowód: akta kontroli str. 672-673)

1.7. Uchwałę w sprawie konsultacji przedłożono Wojewodzie Zachodniopomorskiemu 1.04.2014 r., tj. w terminie nieprzekraczającym 7 dni od dnia jej podjęcia, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nie podjął rozstrzygnięć nadzorczych (uchylenie uchwały lub wniesienie uwag do jej treści). Uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 93-96, 198-199, 457-458, 693)

1.8. Uchwała w sprawie konsultacji została opublikowana 30.04.2014 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1837.

1.9. W sprawie istniejących mechanizmów partycypacji społecznej przed utworzeniem pierwszego BOD w 2015 r. Burmistrz wyjaśnił: *„...mieszkańcy mieli możliwość składania pisemnych lub ustnych wniosków z propozycjami do planowanego budżetu inwestycyjnego Gminy. Dodatkowo w sołectwach funkcjonowały i funkcjonują budżety sołectek o rozdysponowaniu, których decydują mieszkańcy podczas zebrań wiejskich. Z chwilą pojawienia się budżetu obywatelskiego forma wnioskowania przez mieszkańców Gminy o wprowadzenie do budżetów konkretnych projektów nie uległa zmianie”*.

(dowód: akta kontroli, str. 460)

1.10. W sprawie wpływu przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wybranych na lata 2018-2023, Burmistrza wyjaśnił, że: *„...nie wpłyną na funkcjonowanie BOD, ponieważ dotychczas*

²⁹ Dalej: RIO.

realizowany budżet oparty był na zasadach zbliżonych do przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym”.

(dowód: akta kontroli, str. 459)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie BOD, w tym harmonogram realizacji budżetu; miejsca i zasady głosowania określił Burmistrz w wydanych zarządzeniach³⁰, pomimo że jest to kompetencja rady gminy, zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 217-231, 259-274, 311-325, 337-339, 342-353, 636-650)

Burmistrz wyjaśnił, że: *„regulacje wewnętrzne dotyczące BOD na lata 2016-2018 realizowane były poprzez zarządzenia Burmistrza, co reguluje przepis § 2 ust. 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie konsultacji”.*

(dowód: akta kontroli, str. 625)

W ocenie NIK, Burmistrz nie mógł w wydanych zarządzeniach określać zasad i trybu konsultacji dotyczących BOD, przeprowadzanych w oparciu o przepis art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa wyłącznie uchwała rady gminy. Tym samym, żaden inny organ, w tym Burmistrz, nie jest uprawniony do określania zarówno zasad, jak i trybu przeprowadzania takich konsultacji.

Z orzecznictwa sądów³¹ wynika, że „przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania”. Wskazuje się również, że przez „zasady należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, z trybem zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji”, a w uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy „powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazywania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej”

2. W zarządzeniach w sprawie BOD zawarto postanowienia stwierdzające, że w konsultacjach społecznych dotyczących BOD mogą wziąć udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat, w BOD na 2018 r. 13 lat .

(dowód: akta kontroli str. 221, 263, 345, 639, 672-673)

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Zgodnie z przepisem art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³², miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym, wszystkie osoby fizyczne, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy i mogą uczestniczyć w konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁰ Zarządzenia Burmistrza: nr 92/23/2015 z 28 lipca 2015 r., 64/19/2016 z 9 czerwca 2016 r., 124/35/2016 z 28 października 2016 r., nr 56/18/2017 z 7 czerwca 2017 r., 56/18/2017 z 7 czerwca 2017 r., 135/35/2017 z 30 listopada 2017 r., nr 137/36/2017 z 6 grudnia 2017 r., 138/37/2017 z 11 grudnia 2017 r.

³¹ Przykładowo: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. (sygn. akt: III SA/Wr 140/13), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r. (sygn. akt: IV SA/GI 540/16).

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm. Dalej: Kodeks cywilny.

Burmistrz wyjaśnił, że: „grupy wiekowe mieszkańców uprawnionych do udziału w głosowaniu określono ze względów organizacyjnych i racjonalnych. Wiek głosujących wskazywano również w przeprowadzonych konsultacjach społecznych, do których każdy mieszkaniec Gminy miał możliwość wniesienia uwag”.

(dowód: akta kontroli str. 626-627)

Wojewoda Zachodniopomorski w piśmie z 18.11.2016 r. (data wpływu do Urzędu 21.11.2016 r.) m.in. stwierdził: „...analiza treści aktów jednostek samorządu terytorialnego ... prowadzi do wniosku, że niejednokrotnie zawierają one przepisy, które nie mogą być akceptowane z uwagi na ich niezgodność z obowiązującym porządkiem prawnym. Do takich unormowań zaliczyć trzeba przepisy ograniczające krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych w zależności od ich wieku...”.

(dowód: akta kontroli str. 366-367)

3. W opracowanym przez Burmistrza projekcie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dębno (przyjętym przez Radę Miejską w dniu 27 marca 2014 r.) stwierdzono m.in., że we wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych (załącznik nr 2 do ww. uchwały) należy podać m.in.: pełne dane identyfikujące wnioskodawców, w tym nr PESEL.

(dowód: akta kontroli, str. 188-194, 483-489)

W zarządzeniach w sprawie BOD określono wymóg podawania przez mieszkańców Gminy numeru PESEL na karcie do głosowania oraz na liście popierającej propozycję zadania.

(dowód: akta kontroli str. 225, 228, 267, 270, 351, 644)

Burmistrz wyjaśnił, że: „Numer PESEL był niezbędny przy głosowaniu w celu potwierdzenia tożsamości i wieku głosującego. Brak numeru PESEL uniemożliwiałyby weryfikację głosujących w szczególności wieku”.

(dowód: akta kontroli, str. 626)

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 ludności³³, nr PESEL³⁴ 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.

Ocena cząstkowa

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie BOD, w tym regulamin i harmonogram prac nad budżetem, ustalone zostały przez Burmistrza w zarządzeniach w sprawie BOD, pomimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest to kompetencja rady gminy.

W zarządzeniach w sprawie BOD zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych (art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), poprzez wprowadzenie kryterium wiekowego (BOD na lata 2016-2017 ukończone 16 lat; BOD na 2018 r. ukończono 13 lat).

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

³⁴ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

Wprowadzono wymóg podawania przez mieszkańców, numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji do BOD, co naruszało przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych. W głosowaniach nad zadaniami do BOD na lata 2016-2017 r. wykorzystane były karty bez zawartej klauzuli o wyrażeniu zgody przez głosującego na przetwarzanie danych osobowych. Jej brak był przyczyną unieważnienia przez Burmistrza pierwszego głosowania nad zadaniami zgłoszonymi do BOD na 2018 r.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gminy wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z obsługą BOD, w tym liczeniem głosów oddanych na projekty³⁵, realizowało w ramach BOD na: 2016 r. dziesięciu pracowników, w tym dziewięciu członków Zespołu, powołanego zarządzeniem Burmistrza nr 92/23/2015; 2017 r. dziewięciu członków Zespołu powołanego zarządzeniem Burmistrza nr 64/19/2016. Natomiast w pracach nad BOD 2018 uczestniczyło sześciu pracowników, w tym pięciu członków Zespołu powoływanych zarządzeniami Burmistrza nr 57/18/2017 oraz 106/31/2017. W skład Zespołów wchodził m.in. pracownicy Wydziału Planowania i Rozwoju, Wydziału Realizacji Inwestycji, Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska, których zadania określono w ww. zarządzeniach. W zakresach obowiązków pracowników nie było zapisów dotyczących realizacji zadań dotyczących BOD.

(dowód: akta kontroli str. 217-218, 259-260, 326-328, 330-331, 368-389, 461-468)

Burmistrz wyjaśnił, że: „Do zadań o szczególnym znaczeniu na podst. § 17 ust. 2 regulaminu Urzędu może powołać zespoły zadaniowe, dlatego zadanie dot. BOD nie jest przypisane do konkretnego Wydziału”.

(dowód: akta kontroli str. 628)

Kierownikiem Zespołu od 10.10.2017 r. był kierownik Wydziału Planowania i Rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 326, 330-331, 340)

2.2. Urząd informował o BOD, w oparciu o:

- stronę internetową Urzędu dotyczącą BOD (www.debno.pl), na której założono zakładkę „Mieszkaniec-Budżet Obywatelski”,
- platformę BOD (<https://debno.budzet-obywatelski.org>, (na której zamieszczano m.in. informacje o budżecie, zasady ogólne, harmonogram budżetu, mapę realizowanych przedsięwzięć wraz z ich opisem, zasady głosowania),
- bezpłatny miesięcznik „Pomyśle” w 2016 r. (nakład 6 000 egzemplarzy),
- „Merkuriusz Dębnowski” w 2017 r. wydawany przez Bibliotekę Publiczną Gminy.

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczone były informacje związane z promocją budżetu obywatelskiego (m.in. czym jest BOD, 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 Burmistrza w sprawie BOD.

³⁵ 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.

Urząd nie ponosił wydatków na kampanię informacyjną dotyczącą wyłącznie BOD. Urząd nie zlecał druku ulotek, ani publikacji w innej prasie niż wyżej wskazana, która stanowiła biuletyn informacyjny Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 33-44, 468-482)

2.3. Na realizację zadań w ramach BOD zaplanowano (plan po zmianach) na: 2016 r. 300 tys. zł, na 2017 r. 302 tys. zł i na 2018 r. 300 tys. zł. Środki te stanowiły odpowiednio: 0,31% planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy na 2016 r. (97 351 tys. zł), 0,27% na 2017 r. (110 259,5 tys. zł) i 0,24% na 2018 r. (124 924,4 tys. zł³⁶). BOD w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wynosił w 2016 r. 14,81 zł, w 2017 r. 15,04 zł i w 2018 r. 15,06 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu odpowiednio: 18,68 zł, 18,57 zł i 17,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 503-504¹)

2.4. Mieszkańcy Gminy złożyli do Urzędu ogółem 47 propozycji zadań do realizacji w latach 2016-2018 r., z tego w ramach BOD na: 2016 r. jedną, której koszt realizacji nie przekraczał 20 tys. zł i 11, których koszt realizacji przekraczał 20 tys. zł; na 2017 r. odpowiednio trzy i 15 oraz na 2018 r. 16 zadań, których koszt realizacji przekraczał 20 tys. zł (w jednym przypadku koszt ten nie został określony)³⁷. Składane przez mieszkańców Gminy propozycje zadań dotyczyły m.in. zakupu wyposażenia do szkół, remontu infrastruktury drogowej, budowy lub rozbudowy placów zabaw dla dzieci, siłowni zewnętrznych. Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły na 2016 r. 565 tys. zł, na 2017 r. 877,3 tys. zł, a na 2018 r. 913,9 tys. zł (w dwóch wnioskach nie został określony szacunkowy koszt realizacji zadania).

(dowód: akta kontroli, str. 658-663)

2.5. Prawidłowość, w tym terminowość, propozycji zgłoszonych do BOD sprawdzały corocznie powołane przez Burmistrza Zespoły. Członkowie Zespołów weryfikowali od 16.09 do 30.10.2015 r. (BOD na 2016 r.); od 19.09 do 31.10.2016 r. (BOD na 2017 r.) oraz od 16.09. do 31.10.2017 r. (BOD na 2018 r.) złożone wnioski pod względem spełniania kryteriów formalnych i merytorycznych, takich jak: terminowość ich złożenia, wiek wnioskodawcy, kompletność wypełnionych formularzy oraz pozostałych kryteriów wymienionych w zarządzeniach w sprawie BOD (m.in. zgodność projektu z zadaniami własnymi Gminy³⁸; zgodne z prawem lokalnym, a w szczególności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; czy zadanie jest możliwe do realizacji w ciągu jednego roku budżetowego; rzetelność określenia szacunkowych kosztów proponowanego zadania; wykonalności zdania z technicznego punktu widzenia; spełnianie przez zadanie wymogów celowości, gospodarności i racjonalności wydatkowania środków publicznych; prawa Gminy do nieruchomości, na której proponowano realizację zadania). Wyniki weryfikacji i oceny propozycji projektów udokumentowane zostały w formie „Karty weryfikacji zadania zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno”, co było zgodne z zarządzeniami w sprawie BOD.

Spośród 47 zgłoszonych do realizacji w latach 2016-2018 zadań, kryteriów określonych w zarządzeniach w sprawie BOD nie spełniały, według ww. Zespołu 22 (o szacunkowej wartości 996,5 tys. zł³⁹), w szczególności z powodu: niezpełnienia wniosku, wartość

³⁶ Według stanu na 30.09.2018 r.

³⁷ W zarządzeniach BOD na lata 2016-2018 nie zostało wprowadzone rozróżnienie projektów ze względu na ich wartość.

³⁸ W przypadku jednego zadania „Dokończenie budowy chodnika we wsi Warnice na ulicy w kierunku Trzciska Zdroju od bramy wjazdowej na cmentarz do posesji nr 25”, Gmina Dębno na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zawarła umowę w Powiatem Myśliborskim w sprawie udzielenia dla Powiatu przez Gminę pomocy finansowej w celu realizacji inwestycji „Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 1383X w miejscowości Warnice”.

³⁹ Z tego na 2016 r. 247,1 tys. zł, na 2017 r. 347,9 tys. zł i na 2018 r. 401,5 tys. zł (w dwóch odrzuconych zadaniach nie została określona wartość szacunkowa kosztów realizacji zadania).

zadania przekraczała 30% łącznej kwoty środków przeznaczonych w ramach BOD, zadanie miało być realizowane na gruntach, do których Gmina nie posiadała tytułu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 226-227, 237-238, 268-269, 275-276, 321-322, 332, 391-392, 418-419, 432-433, 450-451, 654-657)

W sprawie przyczyn zaakceptowania wniosku na wykonanie zadania „*Dokończenie budowy chodnika we wsi Warnice na ulicy w kierunku Trzcńska Zdroju od bramy wjazdowej na cmentarz do posesji nr 25*”, skoro w obowiązujących na lata 2016-2018 regulaminach budżetu obywatelskiego stwierdzono, że finansowane będą zadania należące do zadań własnych Gminy, a zadanie miało być realizowane na gruncie stanowiącym własność Powiatu Myśliborskiego, Burmistrz wyjaśnił, że: „*Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego nie zakwalifikował właściwie przedsięwzięcia. Dofinansowanie przedsięwzięcia znajdowało podstawę prawną w przywołanym art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym*”.

(dowód: akta kontroli, str. 627)

2.6. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły odwołania od wyników weryfikacji Zespołów o niedopuszczeniu do głosowania zadania zgłoszonego do BOD.

(dowód: akta kontroli, str. 656-657)

2.7. Badanie 30 wybranych losowo zadań⁴⁰ (po 10 zgłoszonych do BOD na 2016 r., 2017 r. i 2018 r., z tego osiem odrzuconych⁴¹ i 22 pozytywnie zweryfikowanych⁴²) pod względem spełnienia wymogów określonych w zarządzeniach BOD wykazało, że:

- osiem odrzuconych wniosków nie spełniało kryteriów określonych w zarządzeniach (jedno zadanie nie spełniało warunku celowości i racjonalności wydatkowania środków⁴³, w przypadku trzech zadań - koszt ich realizacji przekraczał 30% łącznej kwoty środków przeznaczonych w ramach BOD⁴⁴, zgłaszający dwa zadania nie uzupełnili złożonego wniosku⁴⁵, jeden wniosek był niekompletny⁴⁶, jedno zadanie⁴⁷ miało być realizowane na nieruchomości, która nie jest własnością Gminy, DBTS, spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej;
- 22 pozostałe wnioski spełniały wszystkie kryteria określone w zarządzeniach Burmistrza w sprawie BOD⁴⁸ i zostały umieszczone na liście zadań dopuszczonych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 275-276, 332, 664-669)

Spełnianie przez zadanie warunku celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych było sprawdzane przez Zespół poprzez wskazanie kolumny „TAK” na dokumencie „Karta weryfikacji zadania zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno”. W przypadku stwierdzenia, że wniosek nie spełniał tego warunku należało sporządzić uzasadnienie. Odnośnie wniosku BO5/2016 Zespół stwierdził, że: „*zadanie nie spełnia wymogów celowości, gospodarności i racjonalności wydatkowania środków publicznych. Zgłaszający zadanie planował wykonać odcinek 600 m drogi, po uzupełnieniach, poprawkach zgłosił wykonanie 360 m drogi. Jest to odcinek drogi, który*

⁴⁰ Losowanie proste, generator liczb losowych.

⁴¹ trzy – budżet na 2016 r., trzy – budżet na 2017 r. i dwa – budżet na 2018 r.

⁴² siedem – budżet na 2016 r., siedem – budżet na 2017 r. i osiem – budżet na 2018 r.

⁴³ BO5/2016.

⁴⁴ BO4/2015, BO4/2017, BO6/2017.

⁴⁵ BO11/2015, BO2/2017.

⁴⁶ BO1/2018. Brak listy poparcia, nie zawierał wszystkich elementów wymaganych we wzorze formularza, nie określał szacunkowych kosztów realizacji zadania.

⁴⁷ BO15/2018.

⁴⁸ Nr 92/23/2015, 64/19/2016, 56/18/2017.

zostaje zakończony w martwym punkcie. W związku z powyższym zadanie nie spełniania wymogów niniejszego punktu”.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

2.8. Zadania związane z funkcjonowaniem BOD na lata 2016-2018 realizowane były zgodnie z harmonogramami, w szczególności:

- weryfikacja formalno-prawna projektów zgłoszonych w ramach BOD zakończyła się odpowiednio: do 30.10.2015 r., do 31.10.2017 r. i do 31.10.2017 r.,
- ogłoszenie listy zadań dopuszczonych do głosowania: 30.10.2015 r., 31.10.2016 r., 31.10.2017 r.,
- głosowanie w sprawie wyboru projektów do realizacji w okresach: od 2 do 16.11.2015 r., od 9 do 23.11.2016 r., od 12 do 22.12.2017 r.,
- ogłoszenie wyników wyboru zadań: 07.12.2015 r., 14.12.2016 r. 12.01.2018 r.⁴⁹

(dowód: akta kontroli, str. 230, 273, 349, 649, 713)

2.9. Głosowanie nad wyborem zadań odbywało się poprzez: oddanie głosów w urnach postawionych w: Urzędzie oraz Dębnowskim Ośrodku Kultury w Dębnie (budżet na 2016 r.); Urzędzie (budżet na 2017 i 2018 r.); wysłanie głosu pocztą na adres Urzędu; wysłanie karty do głosowania pocztą elektroniczną na adres bo@debno.pl (budżet na 2016 r.) lub poprzez platformę internetową BOD (budżet na 2018 r.), zgodnie z zarządzeniami Burmistrza nr 92/23/2015, 64/19/2016 i 137/36/2017.

(dowód: akta kontroli, str. 671-672)

Na karcie do głosowania, należało wskazać m.in. nie więcej niż 3 zadania, imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL. Na kartach zawarto informację o zasadach głosowania oraz wskazano, w jakich okolicznościach głos uznaje się za nieważny. Dodatkowo w karcie do głosowania nad zadaniami do budżetu na 2018 r. zawarto zapisy o wyrażeniu zgody na zbieranie i przetwarzanie danych osobowych na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli, str. 209, 270, 348, 644)

W zasadach głosowania przyjęto m.in., że w przypadku wypełnienia przez jedną osobę kilku kart do głosowania wszystkie oddane głosy przez tą osobę będą uznane za nieważne. Za wybrane do realizacji zadania uznaje się te zadania publiczne, które uzyskały największą liczbę głosów, aż do wyczerpania puli środków przeznaczonej na realizację zadania. W przypadku zadania, które uzyskało kolejno największą liczbę głosów, ale jego wartość powoduje przekroczenie puli dostępnych środków, zadanie to zostaje odrzucone a do realizacji zostaje przyjęte kolejne zadanie o niższej kwocie, aż do wyczerpania puli środków przeznaczonych na BOD.

(dowód: akta kontroli, str. 672-673)

W głosowaniu na 2016 r. oddano 5 510 głosów (Urząd nie posiada informacji o liczbie głosów nieważnych, tylko o liczbie nieważnych kart do głosowania). Kart ważnych złożono 2 483, kart nieważnych 92, z tego: jedna karta – błędny numer PESEL, 81 – jeden głosujący złożył dwie lub więcej kart; 10 – karty, w których wybrano więcej niż trzy zadania. Na projekty oddano od 369 do 909 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole podpisanym przez członków Zespołu i Burmistrza z 19.11.2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 232-236, 243, 670)

W głosowaniu na 2017 r. oddano 4 540 głosów (Urząd nie posiada informacji o liczbie głosów nieważnych, tylko o liczbie nieważnych kart do głosowania). Kart ważnych

⁴⁹ Na stronie internetowej Urzędu.

złożono 2 747, kart nieważnych 164. Na projekty oddano od 176 do 681 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono w zestawieniu podpisanym przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli, str. 280, 670)

W głosowaniu na 2018 r. oddano 5 706 głosów, z tego 5 141 głosów ważnych i 565 głosów nieważnych. Na projekty oddano od 50 do 757 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole Zespołu z 11.01.2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 358-362, 670)

Frekwencja⁵⁰ wyniosła w głosowaniu na: 2016 r. 14,9% uprawnionych do głosowania (16 059 osób); 2017 r. 15,9% uprawnionych do głosowania (16 284 osoby); 2018 r. 14,1% uprawnionych do głosowania (17 138 osób).

(dowód: akta kontroli, str. 671)

W celu przeprowadzenia głosowań za pomocą internetu zawarto 19.10.2017 r. umowę z I.E.P. dotyczącą powierzenia przetwarzania danych osobowych oraz umowę o świadczenie usług związanych z udostępnieniem systemu zarządzania budżetem obywatelskim (cesjonariuszem powyższych umów na podstawie umowy przejęcia praw i obowiązków został MP. sp. z o.o.). Przedmiotem umowy o świadczenie usług było m.in. udostępnienie panelu „System zarządzania budżetem obywatelskim – Porto Alegre”, umożliwiającego składanie wniosków do budżetu obywatelskiego i głosowania nad wnioskami. W związku z powtórzeniem głosowania nad zadaniami do budżetu na 2018 r. zawarto 11.12.2017 r. aneks nr 1 do umowy. Na realizację umowy wydano w 2017 r. 10 712,42 zł brutto, w tym 2 460,00 zł brutto w związku z powtórzeniem głosowania.

(dowód: akta kontroli, str. 284-309)

Kierownik Wydziału Planowania i Rozwoju w zakresie sposobu weryfikacji głosujących (kart), oświadczył: „System, w jaki sprawdzano karty w latach 2015-2016 był następujący: karty rozkładano rocznikowo, sprawdzano poprawność wypełnienia danych osobowych (czy są wszystkie dane wymagane, imię nazwisko, adres i pesel), wybiórczo sprawdzano, co 10 kartę w ewidencji ludności. W 2018 r. karty weryfikowano w następujący sposób: sprawdzano poprawność wypełnienia danych osobowych (czy są wszystkie dane wymagane, imię nazwisko, adres i pesel), karty wprowadzono do elektronicznego systemu zarządzania budżetem obywatelskim, który automatycznie weryfikował głosujących w szczególności wiek, pesel, podwójne oddanie głosu przez tą samą osobę”.

(dowód: akta kontroli, str. 715)

2.10. W wyniku głosowania, do realizacji na lata 2016-2018 wybranych zostało łącznie 17 zadań, z tego: na 2016 r. siedem⁵¹ (282,6 tys. zł), w tym jedno⁵² o wartości poniżej 20 tys. zł; na 2017 r. pięć (294,8 tys. zł), każde o wartości powyżej 20 tys. zł; na 2018 r. pięć (298,6 tys. zł), każde o wartości powyżej 20 tys. zł. Na zadania oddano: od 511 do 909 głosów (BOD na 2016 r.); od 452 do 681 głosów (BOD na 2017 r.) od 622 do 757 głosów (BOD na 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 243, 280, 359)

⁵⁰ Urząd nie posiada informacji o liczbie głosujących. Liczba ta została przyjęta na podstawie liczby oddanych kart do głosowania (jedna karta - jedna osoba). Zapisy w protokole dotyczącym budżetu na 2016 r. pozwoliły na wyodrębnienie liczby kart uznanych za nieważne (jedna osoba złożyła dwie lub więcej kart), ale protokół ten nie wyszczególnia liczby osób, które złożyły dwie lub więcej kart). Dlatego do obliczenia szacunkowej wielkości frekwencji przyjęto liczbę oddanych kart do głosowania.

⁵¹ Na liście rezerwowej umieszczono zadanie BO1/2016 „Budowa siłowni zewnętrznej przy świetlicy wiejskiej w Grzmiradzu” o wartości szacunkowej 35 000 zł. Zadanie otrzymało 369 głosów.

⁵² Doposażenie placu zabawa w Bamówku – wartość szacunkowa zadania 10 756 zł.

Projekty dotyczyły: rozbudowy lub doposażenia placów zabaw (cztery zadania, w tym jedno przeznaczone dla dzieci niepełnosprawnych); budowę siłowni zewnętrznych (trzy zadania); budowa miejsca rekreacyjnego (dwa zadania); poprawa infrastruktury drogowej (cztery zadania); budowa infrastruktury sportowej innej niż siłownie zewnętrzne (dwa zadania); doposażenia szkół (dwa zadania).

(dowód: akta kontroli str. 243, 280, 359)

Planowane efekty dotyczyły zakupu i montażu urządzeń, dostawy wyposażenia, wybudowania nowych obiektów, poprawy infrastruktury drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 674-677)

Zadania przeznaczone do realizacji ujęto w uchwałach budżetowych na rok 2016, 2017 ze wskazaniem, że są to projekty BOD, w tym ich nazwę i wartości zaplanowanego zadania. W uchwale na 2018 r. wpisano rezerwę celową na budżet obywatelski w kwocie 300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 64, 71-73, 75, 82-83, 84, 92, 505)

Skarbnik Gminy oświadczyła: „W latach 2016-2017 rezerwa celowa na budżet obywatelski była tworzona tylko na etapie projektu budżetu. W trakcie prac nad projektem był znany już wynik procedury wyłaniania zadań do realizacji w kolejnym roku, w związku z czym, poprzez autopoprawkę Burmistrza do projektu budżetu, odpowiednio pomniejszono kwotę 300 tys. zł, wprowadzając do budżetu na 01.01 już konkretne zadania. Jedynie na 2018 r. budżet był uchwalony z kwotą rezerwy celowej na budżet obywatelski w wysokości 300 tys. zł”.

(dowód: akta kontroli str. 505)

Przepis art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowił, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ust. 4 określa, że Zarząd jednostki samorządu terytorialnego dokonuje podziału rezerw, o których mowa w ust. 1 i 2.

Uchwała w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Dębno na 2018 r. została przyjęta 21.12.2017 r. Głosowanie nad projektami zgłoszonymi do BOD na 2018 r. zakończyło się 22.12.2017 r. Wyniki wyboru zadań ogłoszono 12.01.2018 r. Wykaz zadań wybranych do BOD na 2018 r. wraz z kosztami ich realizacji przekazano do Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu 18.01.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 363, 713)

Rezerwa celowa na 2018 r. została podzielona na zadanie „Laboratorium Małego Naukowca w Szkole Podstawowej nr 3”, „Wykonanie trybuny 2-rzędowej przy boisku ze sztuczną nawierzchnią przy ul. Daszyńskiego”, oraz „Komputer w każdej klasie SP1 Dębno” (kwota 58 960 zł); „Rozwój cywilizacyjny we wsi Oborzany - budowa drogi przy kościele”, „Siłownia zewnętrzna w Oborzanych”, na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 9/2/2018 r. z 29.01.2018 r. W przypadku zadania „Komputer w każdej klasie SP1 Dębno” kwoty rezerwy 978 zł została podzielona na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 82/25/2018 z 10.08.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 147-174)

2.11. Burmistrz wyjaśnił, że: „Nie występowały trudności z planowaniem budżetu obywatelskiego”.

(dowód: akta kontroli, str. 459)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zadanie zakwalifikowane do BOD na 2016 r. „Dokończenie budowy chodnika we wsi Warnice na ulicy w kierunku Trzcńska Zdroju od bramy wjazdowej na cmentarz do posesji nr 25” i wybrane w głosowaniu przez mieszkańców do realizacji (drugie miejsce z liczbą 823 głosów), zostało zrealizowane przez Powiat Myśliborski. W celu jego wykonania Gmina zawarła na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym umowę. W zarządzeniach w sprawie BOD nie zostały opisane zasady realizacji zadań na podstawie ww. przepisu.

(dowód: akta kontroli, str. 22-30, 217-231, 243, 259-272, 342-353, 636-650)

Ocena cząstkowa

Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Przygotowywanie BOD na lata 2016-2018 odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem. W uchwałach budżetowych na lata 2016-2017 ujmowano planowane wydatki na realizację zadań. W uchwale na 2018 r. utworzono rezerwę celową BOD.

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 30.09) wyniosły ogółem 723,4 tys. zł, odpowiednio:

- w 2016 r. 279 tys. zł na wydatki inwestycyjne tj.: 93,0% planu wydatków (po zmianach wynoszącego 300 tys. zł), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg powiatowych (29,0 tys. zł); dział turystyka (pozostała działalność) 54,3 tys. zł; dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska (pozostała działalność) 118,7 tys. zł, obiekty sportowe 77,0 tys. zł);
- w 2017 r. 267,6 tys. zł na wydatki inwestycyjne (88,5% planu po zmianach wynoszącego 302,4 tys. zł), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (69,5 tys. zł); dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska (pozostała działalność) 157,7 tys. zł; dział kultura fizyczna i sport (pozostała działalność 40,4 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30.09) 59,9 tys. zł na wydatki bieżące, tj. 100% planu wydatków⁵³, które przeznaczono na zadania w zakresie szkół podstawowych oraz 116,9 tys. zł na wydatki inwestycyjne (48,8% planu po zmianach wynoszącego 239,6 tys. zł), które przeznaczono na zadania w zakresie szkół podstawowych (65,1 tys. zł); obiektów sportowych (51,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 501)

Niepełne wydatkowanie środków BOD na realizację wydatków majątkowych w 2016 r. wystąpiło w rozdziale 60014 drogi publiczne powiatowe (88% planu); w dziale turystyka rozdział 63095 (pozostała działalność) 98,8% planu; w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska rozdział 90095 (pozostała działalność) 95,31% planu wynikało z niższych cen zawartych w złożonych ofertach niż zakładane przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 500)

Zwiększenie planu wydatków inwestycyjnych w 2017 r. w rozdziałach 60016 i 92695 wynikało ze zwiększenia kosztów realizacji zadania „Remont drogi gminnej na osiedlu przy ul. Słonecznej w Cychrach⁵⁴ (plan 55 tys. zł, plan po zmianach 69,5 tys. zł, wykonanie 69,5 tys. zł) oraz „FIT PARK Siłownia zewnętrzna w parku wiejskim

⁵³ Nie została wykorzystana, ujęta w planie, rezerwa celowa w kwocie 0,5 tys. zł.

⁵⁴ Rozdział drogi publiczne 60016.

w Warnicy” (plan 32,9 tys. zł, plan po zmianach 40,5 tys. zł, wykonanie 40,4 tys. zł). Obniżenie planu wydatków inwestycyjnych nastąpiło w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90095 pozostała działalność (plan 206,9 tys. zł, plan po zmianach 192,4 tys. zł; wykonanie 157,7 tys. zł.). Wynikało to z obniżenia planu wydatków na zadanie „Integracyjny plac zabaw dla niepełnosprawnych dzieci w Dębnie przy placu na promenadzie nad jeziorem Lipowo”, (plan 90 tys. zł, wykonanie 77,8 tys. zł); Zwiększenia planu wydatków na zadanie „Rozbudowa placu zabaw oraz budowa siłowni zewnętrznej w Dargomyślu” (plan 50,9 tys. zł, wykonanie 76,9 tys. zł); w ramach zadania „Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19” (plan 66 tys. zł) wydatkowano kwotę 2,9 tys. zł i odstąpiono od jego realizacji w ramach BOD.

(dowód: akta kontroli str. tabela nr 499-501, 505-507)

Kierownik Wydziału Inwestycji oświadczył: „W trzech przypadkach badanych z 2017 r. ceny ofertowe były wyższe o ok. 22, 26 i 50% w stosunku do szacunkowych. Jedno zadanie „Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19” realizowane było, jako bieżące zadanie w 2018 r. (wartość umowna o ok. 47% wyższa od szacowanej). Natomiast integracyjny plac zabaw dla dzieci niepełnosprawnych wykonano za cenę niższą od pierwotnie szacowanej z uwagi na zamontowanie karuzeli tańszej niż zakładano we wniosku. W przykładowych pięciu wybranych zadaniach realizowanych przez Gminę planowano wydatkowanie 3,8 mln zł wartość umów wyniosła 4,9 mln zł brutto. GUS podał, że w grudniu 2017 r. ceny robót budowlano-montażowych były średnio o 1,4% wyższe niż rok wcześniej. Przy czym ceny budowy budynków oraz robót budowlanych specjalistycznych wzrosły przez ten czas o 1,6%, a budowy obiektów inżynierii lądowej i wodnej o 1,1%. Za danych GUS wynika, że koszty w budownictwie drogowym praktycznie się nie zmieniły, np. koszt budowy autostrady czy drogi ekspresowej był w grudniu 2017 r. o 0,7% wyższe niż w analogicznym okresie 2016 r. A roboty wręcz potaniały w ciągu ubiegłego roku. Zupełnie inaczej oceniają zmianę cen robót budowlanych przedsiębiorstwa. B. zwraca uwagę, że w 2017 r. cena asfaltu wzrosła o 32%, kruszyw granitowych o 20%, prętów zbrojeniowych o 19%, a betonu towarowego o 14%. Do tego o ok. 20% wzrosły też koszty robocizny oraz usług podwykonawczych. Zdaniem Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa w 2017 r. ceny większości materiałów budowlanych wzrosły o 20-30%. Z doświadczenia i obserwacji wynika, że w 2017 r. ceny robót budowlanych były znacznie wyższe niż zakładane w kosztorysach inwestorskich i planach rzeczowo-finansowych. Oprócz wzrostu cen materiałów i usług związanych z budownictwem oraz robocizny zasadniczą kwestią był koszt zatrudnienia pracownika. Na taki stan rzeczy mogło się złożyć kilka czynników, m.in. okres przedwyborczy w samorządach czy też wydatkowanie pozabudżetowych środków finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 691-692)

W polityce rachunkowości Urzędu obowiązującej w latach 2016-2018 (do 22.11) nie było zapisów dotyczących wyodrębnienia wydatków na zadania realizowane w ramach BOD.

(dowód: akta kontroli str. 502)

3.2. Środki BOD, jak wyjaśniła Skarbnik Gminy: „nie były wykorzystywane w badanych latach, jako wkład własny Gminy przy realizacji projektów współfinansowanych środkami „zewnętrznymi”, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 21)

3.3. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że: „w 2016 r. plan zadań przypisanych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zamknął się kwotą 289 470 zł i został zrealizowany

w wysokości 279 021,80 zł. W rezerwie celowej pozostała niezaangażowana kwota 10 530⁵⁵ zł. W 2016 r. zadania realizowane w ramach BOD nie były finansowane z innych źródeł niż środki przeznaczone na BOD. W 2017 r. plan zadań przypisanych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zamknął się kwotą 302 400 zł i został zrealizowany w wysokości 267 573,70 zł. Plan został zwiększony o dodatkową kwotę 2 400 zł, pochodzącą z rezerwy inwestycyjnej budżetu Gminy. Związane to było z koniecznością zabezpieczenia środków na wykonanie zadania pn. „Budowa FIT PARKU – siłowni zewnętrznej w parku wiejskim w Warnicach”. W 2018 r. plan zadań przypisanych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zamyka się kwotą 299 536 zł i w rezerwie celowej pozostawała kwota 464 zł⁵⁶”.

(dowód: akta kontroli str. 21, 499-500, 505)

3.4. Wydatki w latach 2016-2018 (do 30.09) realizował w całości Urząd (łącznie 723,4 tys. zł)⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 499-501,506-507)

W zakresie wykonania przez Urząd wydatków na zadania BOD, kontrolą objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 30.09) w łącznej kwocie 707,4 tys. zł (wartość wszystkich zrealizowanych przez Urząd płatności wynosiła 723,4 tys. zł) dotyczące poniesionych wydatków na realizację 13 projektów⁵⁸. Stanowiło to 0,3% wydatków Gminy i 97,8% zrealizowanych wydatków BOD. Zbadano również płatności związane z wykonaniem zadania zaplanowanego w BOD na 2017 r, które zostało zrealizowane w 2018 r. ze środków budżetu inwestycyjnego Gminy⁵⁹. W wyniku badania stwierdzono, że:

- wydatki na 12 zadań, 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),
- wydatek na jedno zadanie, na podstawie przepisu art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, poniesiono na zadanie własne powiatu,
- wydatki miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- wydatki dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy),
- 32 (z 34) wydatki (udokumentowane fakturami lub rachunkami), klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 555-569)

Z 17 zadań na lata 2016-2018, na wykonanie pięciu⁶¹, udzielono zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w Pzp. Jedno

⁵⁵ Wartość zadań w BOD na 2016 r. ujętych w budżecie Gminy na 2016 r. wyniosła 284 tys. zł. Wysokość BOD wynosiła 300 tys. zł. Na pozostającą kwotę 16 tys. zł utworzono rezerwę. Z tej rezerwy wykorzystano 1 400 zł na zadanie „Budowa siłowni zewnętrznej przy świetlicy wiejskiej w Grzmiradzu” oraz 4 070 zł na zadanie „Budowa siłowni zewnętrznej w Smolnicy”.

⁵⁶ Wysokość BOD wynosi 300.000 zł, wartość zadań przypisanych do realizacji 299.536 zł.

⁵⁷ W 2016 r. 279 tys. zł, w 2017 r. 267,6 tys. zł, w 2018 r. (do 30 września) 176,8 tys. zł.

⁵⁸ 6 z 7 realizowanych w 2016r. 4 z 5 ujętych w planie na 2017 r., zbadano wykonanie wydatków 5 z 5 projektów zaplanowanych na 2018 r. i stwierdzono, że w przypadku 2 zadań nie zostały poniesione wydatki do 30.09.2018 r.

⁵⁹ Zadanie „Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19 w łącznej kwocie 101,9 tys. zł.

⁶⁰ 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.).

zadanie z 2016 r. zrealizowane zostało przez Powiat Myśliborski⁶². Jedno zadanie zaplanowane na 2016 r. (oraz cztery przewidziane na 2017 r. i trzy na 2018 r.) zostało zrealizowane przez Urząd w procedurze udzielania zamówienia, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (art. 4 pkt 8 Pzp). Jedno zadanie ujęte w BOD na 2017 r. zostało wykonane 2018 r., jako zadanie budżetu inwestycyjnego Gminy. Dwa zadania zaplanowane na 2018 r. nie zostały wykonane do 30.11.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 506-507, 674-677)

W wyniku badania postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego⁶³ stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w Pzp, w szczególności dotyczącymi: powołania komisji przetargowej i opracowania jej regulaminu, ustalenia wartości zamówienia⁶⁴, 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. W zakresie ustalenia wartości zamówienia stwierdzono, że została ona ustalona na podstawie zweryfikowanych wniosków o realizację zadań w ramach BOD na 2016 r. W protokole postępowania m.in. zapisano, że ustalenia wartości zamówienia dokonano 8.08.2016 r. na podstawie wniosków do budżetu obywatelskiego na 158.699,84 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 549, 553-554)

Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że *„Wartość zamówienia ... została określona na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych we wnioskach do budżetu obywatelskiego, które literalnie nie nosiły nazwy „program funkcjonalno-użytkowego, ale nosiły jego cechy, tj. określały miejsce, czas zakres i przeznaczenie robót. Ponieważ budżet obywatelski kieruje się ściśle ograniczonymi środkami finansowymi, przewidzianych wówczas środków wystarczyło na wykonanie map do celów projektowych i odpowiednio poszczególnych dokumentacji projektowych, które były konieczne z uwagi na wymogi prawa budowlanego. Ze względów oszczędnościowych i racjonalnego dysponowania środkami publicznymi nie zlecono wówczas wykonania kosztorysu inwestorskiego. Bazowano na zestawieniu wartości poszczególnych wniosków, które przyjęto do realizacji w ramach kompetencji wydziału”.*

(dowód: akta kontroli, str. 700)

Wyliczenie wartości zamówienia sporządzone zostało z datą 25.08.2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 703)

⁶¹ W wyniku przeprowadzenia jednego postępowania udzielono zamówienia na wykonanie prac pod nazwą „Budowa placów zabaw i siłowni zewnętrznych w gminie Dębno”, które obejmowało łącznie 5 zadań ujętych w budżecie obywatelskim Gminy Dębno na 2016 r. w tym: 1) Stworzenie miejsca rekreacyjnego wraz z rozbudową placu zabaw we wsi Bogusław, 2) Rozbudowa placu zabaw w Dolsku, 3) Budowa profesjonalnego parku Street Workout w Różańsku, 4) Budowa siłowni zewnętrznej przy świetlicy wiejskiej w Smolnicy, 5) Doposażenie placu zabaw w Barnówku.

⁶² Dokończenie budowy chodnika we wsi Warnice na ulicy w kierunku Trzcicka Zdroju od bramy wjazdowej na cmentarz do posesji nr 25. Zostało wykonane na podstawie zawartej umowy na podst. art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

⁶³ W wyniku przeprowadzenia jednego postępowania udzielono zamówienia na wykonanie prac pod nazwą „Budowa placów zabaw i siłowni zewnętrznych w gminie Dębno”, które obejmowało łącznie 5 zadań ujętych w budżecie obywatelskim Gminy Dębno na 2016 r. w tym: 1) Stworzenie miejsca rekreacyjnego wraz z rozbudową placu zabaw we wsi Bogusław, 2) Rozbudowa placu zabaw w Dolsku, 3) Budowa profesjonalnego parku Street Workout w Różańsku, 4) Budowa siłowni zewnętrznej przy świetlicy wiejskiej w Smolnicy, 5) Doposażenie placu zabaw w Barnówku.

⁶⁴ Według protokołu postępowania ustalenia wartości zamówienia dokonano 08.08.2016 r. na podstawie wniosków do budżetu obywatelskiego. Wartość zamówienia ustalono na 158.699,84 zł co stanowiło równowartość 38.012,85 euro według przelicznika 4,1749 zł za 1 euro.

Zamówienie na „Wykonanie trybuny 2 – rządowej przy boisku ze sztuczną nawierzchnią ul. Daszyńskiego, BO4/2018” zostało przeprowadzone zgodnie z procedurą udzielania zamówienia określoną w regulaminie udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro stanowiącego załącznik do zarządzenia wewnętrznego Burmistrza Dębna nr 10/2014 z dnia 12 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

(dowód: akta kontroli, str. 549-552)

W BOD na 2017 r. ujęto pięć zadań. Za ich wykonanie (łącznie z zadaniem, które zrealizowane zostało w 2018 r., jako zadanie inwestycyjne Gminy) zapłacono 285 624,96 zł netto (351 318,70 zł brutto). Zamówień wykonawcom udzielono z zastosowaniem przyjętej przez Urząd procedury udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Firma P. zrealizowała trzy zadania o łącznej wartości wystawionych (i zapłaconych przez Urząd) faktur 196.434,96 zł netto (241.615 zł brutto), (koszt wykonania zadań według zaakceptowanych wniosków wynosił 210.999,99 zł) z tego: a) Dokończenie remontu drogi gminnej przy ul. Słonecznej w Cychrach; f-ra nr 55/2017 z 28.11.2017 r. na kwotę 56.500,00 zł netto (69.495,00 zł brutto) za remont – wzmocnienie istniejącej drogi wewnętrznej wraz z placami w miejscowości Cychry działka 637/3; b) Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19; f-ra nr 25/2018 z 17.08.2018 r. na kwotę 79.000,00 zł netto (97.170,00 zł brutto) za zagospodarowanie skweru przy ul. Jana Pawła II i Bohaterów Września w miejscowości Dębno; c) Integracyjny plac zabaw dla niepełnosprawnych dzieci w Dębnie przy placu na promenadzie nad jeziorem Lipowo; f-ra nr 07/2018 z 28.03.2018 r. na kwotę 60.934,96 zł netto (74.950,00 zł brutto) za montaż obiektów małej architektury służących rekreacji przy jez. Lipowo, przy ul. Spacerowej w Dębnie. Firma M.G. zrealizowała dwa zadania o łącznej wartości wystawionych (i zapłaconych przez Urząd) faktur 89.190,00 zł netto (109.703,70 zł brutto), koszt wykonania zadań według zaakceptowanych wniosków wynosił 83.800 zł, tj.: a) Rozbudowa placu zabaw oraz budowa siłowni zewnętrznej w Dargomyślu; f-ra nr 76/10/2017 r. z 30.10.2017 r. na kwotę 60.190,00 zł netto (74.033,70 zł brutto) za montaż obiektów małej architektury służących rekreacji w miejscowości Dargomyśl na działce o numerze ewidencyjnym gruntu 570/4 – Umowa nr RI/PIR/06.02/III/2017 z 22.09.2017 r., b) Fit Park - siłownia zewnętrzna w parku wiejskim w Warnicy; f-ra nr 80/12/2017 z 29.12.2017 r. na kwotę 29.000,00 zł netto (35.670,00 zł brutto) za budowę FIR PARK siłownię zewnętrzną w parku wiejskim w miejscowości Warnice – Umowa nr RI/06.03/II/2017 z 20.11.2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 506-507, 573-620)

Zbadano udzielenie i rozliczenie udzielonej w 2016 r. dotacji dla Powiatu Myśliborskiego na realizację zadania „Dokończenie budowy chodnika we wsi Warnice na ulicy w kierunku Trzczińska Zdroju od bramy wjazdowej na cmentarz do posesji nr 25”. Gmina przekazała Powiatowi dotację w kwocie 33 tys. zł i w terminie określonym w umowie zawartej z tą jednostką. Z terminowo złożonego do Urzędu rozliczenia dotacji wynikało, że zadanie zrealizowano za 29 tys. zł. Niewykorzystana kwota 4 tys. zł została zwrócona w terminie wynikającym z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 555-556)

3.5. Z 17 zdań, Urząd realizował 16 zadań⁶⁵, jedno zadania na podstawie zawartej na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zrealizował Powiat Myśliborski. Dodatkowo w ramach wyboru projektów na 2016 r na liście rezerwowej ujęto zadanie

⁶⁵ W 2016 r. sześć, w 2017 r. pięć, w 2018 r. pięć.

„Budowa siłowni zewnętrznej przy świetlicy wiejskiej w Grzmiradzu” – szacunkowy koszt realizacji 35 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 22-30, 243, 280, 358-359, 506-507)

Skarbnik Gminy oświadczyła: „W związku z pojawieniem się w ciągu roku szansy na wygospodarowanie z puli zadań przyjętych do realizacji ... środków na wykonanie jeszcze jednego zadania zdecydowano o rozpoczęciu zadania z listy rezerwowej... W marcu 2016 r. zlecono wykonanie mapy do celów projektowych, za którą zapłacono ... 1 060 zł...zdecydowano również o przeznaczeniu kwoty 1.400 zł na wykonanie projektu technicznego zagospodarowania terenu siłowni.... Dokumentację wykonano i opłacono 21.10.2016 r. ... do tego czasu sytuacja uległa zmianie i nie udało się wygospodarować niezaangażowanych środków na przyjęcie tego zadania do realizacji. Wydatki poniesione na to zadanie ograniczyły się wyłącznie do wykonania projektu technicznego i mapy za łączną kwotę 2 460 zł. Pomimo podjęcia próby wywiązania się przed mieszkańcami ... ze względu na ograniczone środki finansowe nie udało się zrealizowanie tego zadania...”

(dowód: akta kontroli str. 505)

Wszystkie siedem wybranych zadań na 2016 r. zostało wykonanych w pełnym zakresie. Z pięciu zadań zaplanowanych na 2017 r., jedno, tj. „Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19”, zostało wyłączone z realizacji w ramach BOD. Na rzecz mieszkańców wykonano m.in. miejsca wypoczynkowo-rekreacyjne (np. place zabaw dla dzieci, siłownie plenerowe), poprawiono infrastrukturę drogową.

(dowód: akta kontroli str. 418-431, 507, 674-676)

Burmistrz wyjaśnił: „W ramach Budżetu Obywatelskiego na rok 2017 po weryfikacji formalno-merytorycznej pozostało 9 projektów, na które mieszkańcy oddali swoje głosy. Wyłoniono pięć zadań z najwyższą liczbą głosów, na których realizację zgodnie z uchwałą budżetową Gminy przeznaczono kwotę 300 000,00 złotych. Zadanie „Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19” było zadaniem piątym – ostatnim, zakwalifikowanym do zrealizowania w ramach posiadanych środków. W trakcie realizacji kolejnych zadań zaczynając od pierwszego, z największą liczbą głosów, wykonanie wszystkich pięciu zadań z uwagi na posiadaną kwotę 300 000,00 złotych, stało się niemożliwe w stosunku do pierwotnie zakwalifikowanych zadań. W związku z tym zrezygnowano z wykonania ww. zadania w ramach Budżetu ... w 2017 roku na podstawie § 7 ust. 10 Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno. Zadanie zostało ujęte w budżecie na 2018 rok i wykonane ze środków własnych gminy, jako bieżące zadanie”.

(dowód: akta kontroli str. 627)

Skarbnik Gminy oświadczyła, że „... w trakcie realizacji zadania okazało się, że kosztorys był nierzeczywisty a wartość robót w zakresie określonym we wniosku była znacznie wyższa od zabezpieczonych środków. W związku z tym, po wykonaniu mapy do celów projektowych i dokumentacji projektowej odstąpiono od realizacji tego zadania.... Władze Gminy postanowiły ...zrealizować to zadanie w roku następnym ze środków Gminy ...Uznano, że skoro zadanie zostało w 2017 r. zaakceptowane do realizacji po głosowaniu mieszkańców, obowiązkiem Gminy się złożonej mieszkańcom obietnicy. Zadanie zostało wprowadzone do dalszej realizacji w budżecie na 2018 r... we wrześniu 2018 r. zakończono roboty....”

(dowód: akta kontroli str. 567)

Z pozostałych czterech zadań zaplanowanych na 2017 r. trzy zrealizowano w 2017 r., a jedno w 2018 r.⁶⁶. W ich wyniku na rzecz mieszkańców wykonano m.in. miejsca wypoczynkowo-rekreacyjne (np. place zabaw dla dzieci, siłownie plenerowe), poprawiono infrastrukturę drogową

(dowód: akta kontroli str. 675-676)

Burmistrz wyjaśnił: „Po otrzymaniu od projektanta niezbędnej dokumentacji niezwłocznie przystąpiono do przygotowania zapytania ofertowego. Z powodu przekroczenia kwoty 90 000 złotych, jaką zgodnie z regulaminem Zamawiający mógł przeznaczyć na wykonanie jednego zadania w ramach Budżetu Obywatelskiego (§ 3 ust. 5 regulaminu), unieważniono zapytanie ofertowe. Identyczna sytuacja powtórzyła się po kolejnych trzech zapytaniach ofertowych. Kolejne zapytania i korespondencja z Wnioskodawcami przesunęły wykonanie całego zadania w czasie. W ostatnim, czwartym zapytaniu z dnia 25.10.2017r. zamieszczonym na stronie Gminy Dębno nie złożono żadnych ofert. W związku z tym Zamawiający zaprosił dwóch oferentów do złożenia ofert. W dniu 10.11.2017r. wybrano tańszego Wykonawcę. W związku z długim okresem oczekiwania na urządzenia zabawowe i trwający okres zimowy wykonanie prac przesunęło się do marca 2018 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 628)

Z pięciu zadań na 2018 r. wykonano zgodnie z wnioskami trzy zadania. W trakcie realizacji pozostawały zadania: „Siłownia zewnętrzna w Oborzanych” oraz „Rozwój cywilizacyjny we wsi Oborzany – budowa drogi przy kościele”. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie był znany termin ich zakończenia. W wyniku realizacji trzech zadań m.in. doposażono jedną szkołę w sprzęt komputerowy, jedna szkoła uzyskała wyposażenie pracowni laboratoryjnej, wybudowano trybuny na 104 miejsca na boisku miejskim w Dębnie.

(dowód: akta kontroli str. 676-677)

Burmistrz wyjaśnił: „Obecnie na stronie internetowej Gminy Dębno ogłoszone jest piąte zapytanie ofertowe. Poprzednie cztery zapytania ofertowe były unieważniane z powodu: przekroczenia kwoty, jaką Zamawiający przeznaczył na wykonanie zadania, niekompletnej oferty, złego oszacowania oferty najtańszego Wykonawcy, który w ostateczności zrezygnował z wykonania zadania oraz z powodu braku ofert. Termin składania ofert wyznaczono do 16.11.2018 rok do godziny 12:00”.

(dowód: akta kontroli str. 628)

Oględziny trzech⁶⁷ wybranych zadań inwestycyjnych wykonanych za łączną kwotę 166,4 tys. zł wykazały, że w ramach realizacji dwóch z trzech zadań osiągnięte zostały wskazane efekty rzeczowe, polegające na powstaniu trybuny dwurzędowej ze 104 miejscami oraz zespołu drążków i drabinek do ćwiczeń gimnastycznych. W przypadku zadania polegającego na wykonaniu w Dębnie placu zabaw dla niepełnosprawnych dzieci, stwierdzono, że karuzela nie posiada trzech bramek wjazdowych umożliwiających wjazd na obracającą się platformę karuzeli trzem wózkom inwalidzkim oraz nie posiada ławek umożliwiających korzystanie z karuzeli przez sześć osób siedzących. Wykonana karuzela posiadała dwa miejsca dla wózków inwalidzkich i dwa miejsca siedzące. Zamontowana huśtawka przeznaczona dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich odpowiadała złożonemu wnioskowi.

(dowód: akta kontroli, str. 391-417, 432-456, 559, 563, 555, 678-682)

⁶⁶ Zadanie: „Integracyjny plac zabaw dla niepełnosprawnych dzieci w Dębnie przy placu na promenadzie nad jeziorem Lipowo”.

⁶⁷ Integracyjny plac zabaw dla niepełnosprawnych dzieci w Dębnie przy placu na promenadzie nad jeziorem Lipowo; Budowa profesjonalnego parku Street Workout w Różańsku; Wykonanie trybuny 2 – rzędowej przy boisku ze sztuczną nawierzchnią ul. Daszyńskiego.

Kierownik Wydziału Inwestycji w sprawie przyczyn wykonania karuzeli przeznaczonej dla dwóch osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich (zamiast trzech) wyjaśnił, że: „*Karuzela integracyjna...umożliwia jednocześnie korzystanie z niej przez dwie osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich oraz dwie osoby poruszające się samodzielnie... Po dwóch zapytaniach okazało się, że ceny ofert znacznie przewyższają środki, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia. Dlatego też zdecydowano się na zmianę pierwotnie proponowanej karuzeli na znacznie tańszą, ale spełniająca również wymogi bezpieczeństwa. Podjęta decyzja była konsultowana z autorami projektu i zaakceptowana*”.

(dowód: akta kontroli str. 700-702)

Cena ofertowa karuzeli ujętej we wniosku do BOD wynosiła wraz z dostawą i montażem 67,3 tys. zł brutto; cena zamontowanej karuzeli (z transportem i montażem 30,0 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str.701-702)

3.6. Przepis § 4 pkt. 7 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie konsultacji stanowi, że raz do roku Burmistrz dokonuje ewaluacji zrealizowanych w danym roku kalendarzowym konsultacji. Natomiast w pkt. 8 m.in. stwierdzono, że w procesie ewaluacji analizuje się w szczególności skuteczność zaplanowanych metod konsultacji w odniesieniu do zaplanowanych celów konsultacji; wpływ pozyskanych w ramach konsultacji uwag i opinii na ostateczny kształt konsultowanych dokumentów/rozwiązań.

(dowód: akta kontroli, str. 193)

Burmistrz wyjaśnił, że: „*Kwestie przedstawione w § 4 pkt 7 i 8 załącznika nr 1 do uchwały nr XLIX/375/2014 Rady Miejskiej w Dębnie z dnia 27 marca 2014 r. były omawiane podczas konsultacji społecznych i spotkań Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno. Odzwierciedleniem tych analiz są Raporty z przeprowadzonych konsultacji i protokoły ze spotkań Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego oraz zmiany wprowadzane do kolejnych regulaminów Budżetów Obywatelskich Dębna*”.

(dowód: akta kontroli, str. 626)

W zakresie posiedzeń Rady Miejskiej i jej poszczególnych komisji dotyczących BOD, Burmistrz przekazał protokoły z 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str.175-187, 693)

W ramach ewaluacji, od BOD na 2016 r. wprowadzono m.in. zasadę, że całkowity koszt jednego zadania nie może przekraczać 30% wartości całej kwoty przeznaczonej na BOD w danym roku.

(dowód: akta kontroli, str.214)

3.7. W sprawie występowania trudności związanych z realizacją zadań i wydatków BOD Burmistrz wyjaśnił, że: „*Z uwagi na inwestycyjny charakter zadań budżetu obywatelskiego Gminy występowały trudności typowe dla tego rodzaju projektów: wydłużający się etap uzyskiwania projektów i uzgodnień, wyższa cena zadań po wyłonieniu wykonawcy, konieczność zwiększenia budżetu, wydłużenie terminu realizacji zadania*”.

(dowód: akta kontroli, str. 459)

3.8. Burmistrz, w sprawie wpływu funkcjonowania BOD na aktywność obywatelską mieszkańców Gminy wyjaśnił, że: „*powołanie budżetu obywatelskiego miało wpływ na aktywność obywatelską poprzez konsolidowanie się grup społecznych zainteresowanych danym rodzajem projektu, tj.: ustaleniem charakteru i celu projektu, jego lokalizacją. W trakcie głosowania nad wyborem projektu następuje również duża*

mobilizacja i konsolidacja grup społecznych zainteresowanych realizacją projektów spełniających oczekiwania tych grup. Gmina nie posiada danych dotyczących frekwencji na zebraniach w sprawie konsultacji nad budżetem obywatelskim ponieważ w raportach ze spotkań nie występuje taka informacja”.

(dowód: akta kontroli, str. 460)

Gmina w 2014 r. przeprowadziła konsultacje społeczne dotyczące BOD. Ze 135 osób, które wzięły w nich udział, 125 opowiedziało się za jego wprowadzeniem. W dniu 27.08.2014 r. została przeprowadzona debata „Budżet obywatelski – aktywność obywateli w rozwoju Miasta i gminy Dębno”.

(dowód: akta kontroli, str. 523-543)

3.9. Czterech pracowników Urzędu uczestniczyło w 2014 r. w szkoleniu przygotowującym do wprowadzenia BOD, zorganizowanym przez Zachodniopomorskie Forum Organizacji Socjalnych”.

(dowód: akta kontroli, str. 517-522)

3.10. Audytem wewnętrznym nie objęto zagadnień dotyczących BOD w latach 2016-2018. Były one ujęte w analizie ryzyka przeprowadzonej przez audytora wewnętrznego przy planowaniu na lata 2017-2018. Poziom ryzyka określono, jako średni. Przeprowadzone w 2016 r. kontrole wewnętrzne nie dotyczyły BOD.

(dowód: akta kontroli, str. 513-516)

Sekretarz Gminy oświadczyła, że od 2017 r. w Urzędzie nie ma osoby zatrudnionej na stanowisku inspektora ds. kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 514)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. Dwa wydatki na realizację dwóch zadań⁶⁸ w łącznej kwocie 2 800 zł⁶⁹ zostały zakwalifikowane do rozdziału 90095 klasyfikacji budżetowej⁷⁰ zamiast do rozdziału 92601.

(dowód: akta kontroli, str. 556)

Skarbnik Gminy oświadczyła, że: „wydatek został nieprawidłowo zadekretowany pod względem zastosowania klasyfikacji budżetowej. Osoba, która dokonała dekretacji z dniem 28.12.2016 r. przeszła na emeryturę. W ramach kontroli zarządczej zostały podjęte działania w celu zapewnienia zgodności stosowania klasyfikacji budżetowej z przepisami prawa w celu uniknięcia w przyszłości podobnych błędów”.

(dowód: akta kontroli, str. 557)

2. Udzielając pięciu zamówień na wykonanie zadań ujętych w BOD na 2017 r. (w tym jedno, które nie zostało zrealizowane w ramach BOD tylko, jako zadanie inwestycyjne Gminy) o łącznej wartości 285 624,96 zł netto (351 318,70 zł brutto), zamawiający nie zastosował przepisu art. 36aa ust. 1 Pzp w związku z art. 32 ust.4 Pzp, które stanowią, że zamawiający może podzielić zamówienie na części, określając zakres i przedmiot tych części, a jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia

⁶⁸ „Budowa profesjonalnego parku Street Workout w Różańsku” oraz „Budowa siłowni zewnętrznej przy świetlicy wiejskiej w Smolnicy”.

⁶⁹ Faktura nr FV nr 71/2016 z 30.06.2016 r.

⁷⁰ Rozporządzenia 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.).

w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

(dowód: akta kontroli, str. 573-620)

Burmistrz wyjaśnił: „Wszystkie trzy zadania były realizowane w innym czasie (lata 2017-2018), więc choćby z tego względu nie można było ich połączyć. Prawdą jest, że Przedsiębiorstwo Wielobranżowe P. zrealizowało 3 zadania, jednak nie były one zlecone temu wykonawcy w tym samym czasie i na kwotę łączną 241 615 zł. brutto. W każdym z trzech przypadków, wykonawcę wybrano z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji w oparciu o postanowienia regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nie przekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro. Na zadanie „Dokończenie remontu drogi gminnej przy ul. Słonecznej w Cychrach” Gmina Dębno posiadała już projekt techniczny i zgłoszenie robót nie wymagających pozwolenia na budowę, więc do realizacji tego zadania można było przystąpić niezwłocznie, po zatwierdzeniu zadań przeznaczonych do realizacji i uchwaleniu budżetu. Na zadanie „Modernizacja terenów zielonych wraz z wymianą chodnika i stworzeniem miejsca wypoczynku dla mieszkańców miasta Dębna przy ul. Bohaterów Września pomiędzy budynkami 1-9 a 11-19” Gmina Dębno nie posiadała projektu technicznego, dlatego dopiero po jego wykonaniu można było przystąpić do realizacji zadania. Wskutek przekroczenia posiadanej kwoty 300 000,00 złotych (wyjaśnienie w odpowiedzi na pytanie nr 8) zrezygnowano z wykonania ww. zadania w ramach Budżetu Obywatelskiego w 2017 roku. Między zadaniami pierwszym i drugim nie zaistniała tożsamość czasowa. Na zadanie „Integracyjny plac zabaw dla niepełnosprawnych dzieci w Dębnie przy placu na promenadzie nad jeziorem Lipowo w miejscowości Dębno” nie posiadano projektu technicznego ani zgłoszenia w Starostwie Powiatowym w Myśliborzu. Ogłaszanie kolejnych zapytań ofertowych i uzgadnianie z Wnioskodawcami rozwiązań przedłużały termin realizacji ww. zadania. Zadanie nie mogło być połączone z poprzednimi, gdyż jego realizacja nie zbiegła się z nimi w czasie, a przedmiot zamówienia nie był tożsamy. Na zadanie „Montaż obiektów małej architektury służących rekreacji w miejscowości Dargomyśl” po uzyskaniu projektu zgłoszenia robót, przystąpiono niezwłocznie do przygotowania zapytania ofertowego. Po wyłonieniu wykonawcy po drugim zapytaniu zrealizowano zadanie. Przy zadaniu pn.: „Budowa FIT PARK siłowni zewnętrznej w parku wiejskim w miejscowości Warnice” Gmina Dębno musiała zlecić wykonanie projektu technicznego oraz uzyskać pozwolenie na budowę z uwagi na fakt, że park jest obiektem zabytkowym, wiązało się to z dłuższym czasem realizacji części dokumentacyjnej dla zadania, dlatego też nie połączono obu zadań w celu szybszej realizacji jednego z nich. Należy zauważyć, że w 2016 r. dokumentacja techniczna do zadań była przekazana zamawiającemu w jednym czasie. Zadania polegały na wykonaniu placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych. Istniała w tym przypadku zarówno tożsamość przedmiotowa oraz czasowa realizowanego zamówienia. Analizując rok 2017, należy zauważyć, że większym problemem było znalezienie wykonawcy, sytuacja na rynku tego typu usług i robót budowlanych stała się „napięta” ze względu na dużą ilość zadań realizowanych zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym. Wzrosły ceny rzeczywiste zadań w stosunku do pierwotnie szacowanych. Przy realizacji zadań ujętych w ramach budżetu obywatelskiego należy ponadto wziąć pod uwagę aspekt społeczny oraz presję osób które składały wnioski do budżetu jak i innych grup zainteresowanych realizacją poszczególnych przedsięwzięć. Nie jest wskazane w tym przypadku łączenie

zadań, jeżeli grozić to będzie ich niezrealizowaniem bądź znacznym opóźnieniem.”.

(dowód: akta kontroli, str. 630-631)

Dodatkowo Burmistrz wyjaśnił: „...Przy ocenie, czy dokonano zakazanego podziału zamówienia na części, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym przewidywalność udzielenia zamówienia (np. umieszczenie w planie finansowym jednostki lub innym dokumencie określającym wydatki zamawiającego), jego rodzaj, właściwości świadczeń, jakie mają być treścią umowy i inne elementy charakterystyczne dla rynku usług, dostaw lub robót budowlanych stanowiących przedmiot zamówienia. Nie będzie zakazanym podziałem zamówienia podział uzasadniony względami technicznymi, organizacyjnymi, gospodarczymi, czy zdolnością finansowania przez zamawiającego. W danych przypadkach realizowano w kolejności zadania umiejscowione wyżej na liście rankingowej. Nie należy brać pod uwagę zadania „Modernizacja terenów zielonych...”, które zostało zrealizowane w 2018 r. patrząc ewentualnie przez pryzmat tożsamości podmiotowej na zadania: w Cychrach i przy promenadzie nad jeziorem – ich łączna wartość według umów wyniosła 144 445 zł brutto. Jednakże zauważyć należy, że są to samodzielne obiekty w różnych miejscach i wykonane w różnym czasie... a także różnorakie przedmiotowo... Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku zadań w Dargomyślu oraz Warnicach. Były to zadania ze sobą niepowiązane, ujęte odrębnie w budżecie, a ich łączna wartość według umów wyniosła 177 338,70 zł brutto”.

(dowód: akta kontroli, str. 632-635)

Wszystkie zadania przyjęte do realizacji w ramach BOD na 2017 r. miały charakter inwestycyjny, zostały ujęte w uchwale Rady Miejskiej Dębna z 22 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Dębna na 2017 r. Zgodnie z przepisem § 1 ust. 4 załącznika nr 1 do zarządzenia Burmistrza nr 64/19/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Dębno na 2017 r. realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego odbywa się w ciągu jednego roku budżetowego. Gmina Dębno reprezentowana przez Burmistrza, mogła, jako zamawiający, na podstawie art. 32 ust. 4 Pzp dopuścić możliwość składania ofert częściowych albo udzielić zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

(dowód: akta kontroli, str. 78-83, 261)

Ocena cząstkowa

Z 12 zadań zaplanowanych na lata 2016-2017 r. w terminie wykonano 10, jedno oddano do użytku w roku następnym w węższym zakresie niż określonym we wniosku mieszkańców, a jedno zadanie, ze względu na rzeczywiste koszty jego wykonania, zostało wyłączone z BOD i w następnym roku zrealizowane, jako inwestycja własna Gminy. Z pięciu zadań zaplanowanych w BOD na 2018 r. do końca listopada wykonano trzy. W wyniku realizacji zadań wykonano m.in. miejsca wypoczynkowo-rekreacyjne (np. place zabaw dla dzieci, siłownie plenerowe), wyposażono szkoły, poprawiono infrastrukturę drogową. Ponadto prowadzona ewaluacja BOD przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania, m.in. poprzez określenie w procentach maksymalnego kosztu realizacji jednego zadania. Wykonawców pięciu zadań ujętych w BOD na 2017 r. wybrano niezgodnie z przepisami Pzp.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zapewniających określenie wyłącznie w uchwale rady gminy zasad i trybu przeprowadzania z mieszkańcami Gminy konsultacji społecznych, zgodnych z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) odstąpienie od wymogu żądania od mieszkańców Gminy podawania numeru PESEL, przy zgłaszaniu i wyborze zadań realizowanych w ramach BOD,
- 3) rozważenie udzielania zamówień publicznych na wykonanie zadań ujętych w BOD na dany rok z zastosowaniem możliwości składania ofert częściowych albo udzielanie zamówienia w częściach, z których każda będzie stanowić przedmiot odrębnego postępowania.

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 30 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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
Radosław Kropiowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis