



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.023.03.2018

P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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/175/2018 z 4.10.2018 r. Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/181/2018 z 15.10.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koszalinie, ul. Rynek Staromiejski 6-7, 75-007 Koszalin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jedliński, Prezydent Miasta Koszalina ² . (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Budżet partycypacyjny³ Gminy Miasta Koszalina⁴ w latach 2016-2018⁵ funkcjonował na podstawie zarządzeń Prezydenta w sprawie trybu zgłaszania projektów do KBO na 2016 i na 2017 r., przeprowadzania konsultacji w 2017 r. oraz regulaminu KBO na 2018 r.⁶ Zarządzenia regulowały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, w tym termin konsultacji, wykaz lokali do głosowania, określenie formy i sposobu głosowania, pomimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, jest to kompetencja rady gminy.

Wydane zarządzenia w sprawie KBO zawierały postanowienia ograniczające wynikające z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy Miasta Koszalina⁸ w konsultacjach społecznych KBO. Wprowadzono kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w procesie wyboru zadań do KBO (ukończone 16 lat).

Stwierdzono nieuprawnione żądanie 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 osobowych⁹, nie dawał upoważnienia w tym zakresie.

Rzetelnie zweryfikowane wnioski mieszkańców dotyczące realizacji zadań, wybrane zostały zgodnie z zarządzeniami w sprawie KBO.

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: KBO.

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 Dalej: zarządzenia w sprawie KBO.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.). Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁸ Dalej: Miasta.

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.

Do KBO na lata 2016-2018 wybrano 40 zadań, z tego na 2016 r. 10 zadań, w tym jedno zostało wykluczone¹⁰ a jedno dodane¹¹; siedem na 2017 r. i 23 na 2018 r. (trzy wybrane w drodze głosowania ogólnomiejskiego i 20 wybranych podczas wyborczych spotkań osiedlowych). Z 40 zadań w 21 skutecznie osiągnięto planowane efekty rzeczowe; jedno zadanie zrealizowano w mniejszym niż planowano zakresie, 15 zadań pozostawało w trakcie realizacji; dwa zadania nie zostały wykonane, jedno zadanie zostało wycofane z KBO przez wnioskodawcę.

Wydatki budżetowe, w tym dodatkowe nakłady z budżetu Miasta w wysokości 1 366,7 tys. zł, na wykonanie zadań poniesione zostały zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³.

W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa oraz drogowa, nastąpiła poprawa estetyki i atrakcyjności przestrzeni publicznej.

KBO poddany był procedurze ewaluacji, która przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania. W ramach KBO na 2018 r. zrezygnowano z powoływania Rady KBO i przekazano mieszkańcom Miasta kompetencje do wyboru projektów z całej puli zgłoszonych projektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto według stanu na 1.01.2016 r. liczyło 105 737 mieszkańców¹⁴, na 1.01.2017 r. 104 664 mieszkańców¹⁵, a na 1.01.2018 r. 103 804 mieszkańców¹⁶.

W Mieście utworzono 17 jednostek pomocniczych:

- 16 osiedli¹⁷ - uchwałą nr XXIV/267/2008 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie utworzenia Osiedli¹⁸,
- Osiedle Jamno-Łabusz - uchwałą nr XLVIII/568/2010 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie utworzenia Osiedla¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 173)

1.2. KBO na lata 2016-2018 utworzony został z inicjatywy Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 32-60)

1.3. Rada Miejska w Koszalinie nie ustaliła (w formie uchwały) zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami Miasta w sprawach KBO. Prezydenta wyjaśnił: „...że do 2018 r. budżet obywatelski nie był uregulowany żadnymi przepisami bezwzględnie

¹⁰ „Ścieżka rowerowa przy ul. Zwycięstwa”.

¹¹ „Sekundniki – wyświetlacze odmierzające czas do zmiany świateł na skrzyżowaniach”.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: Pzp.

¹⁴ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 102 217 i na pobyt czasowy 3 520.

¹⁵ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 101 373 i na pobyt czasowy 3 291.

¹⁶ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały 100 744 i na pobyt czasowy 3 060.

¹⁷ Osiedle Bukowe, Osiedle Jedliny, Osiedle im. Tadeusza Kotarbińskiego, Osiedle Lechitów, Osiedle Lubiato, Osiedle Morskie, Osiedle Na Skarpie, Osiedle Nowobramskie, Osiedle Raduszka, Osiedle Rokosowo, Osiedle im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich, Osiedle Śródmieście, Osiedle Tysiąclecia, Osiedle Unii Europejskiej, Osiedle im. Melchiora Wańkowicza, Osiedle Wspólny Dom.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2008 r. Nr 56, poz. 1285.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2010 r. Nr 24, poz. 546.

obowiązującymi. Ponadto stosownie do art. 16 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent uznał, że nowe regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego wprowadzone 11 stycznia 2018 r. do ustawy o samorządzie gminnym mają zastosowanie od 4 listopada 2018 r.... do 4 listopada 2018 r. nie istniała prawna możliwość uregulowania kwestii, które znalazły się w zarządzeniu nr 75/265/15 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu zgłaszania projektów do Koszalińskiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2016 oraz nr 456/1673/17 z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu Koszalińskiego Budżetu Obywatelskiego 2018 r. ... Rada Miejska nie miała kompetencji, aby uregulować te kwestie na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym”.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 159-164)

W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała nr XXII/332/2005 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Koszalin²⁰ zmieniona uchwałą nr XXXI/479/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 kwietnia 2013 r.²¹. Przepis § 4 ust. 2 uchwały z 25 kwietnia 2013 r. stanowi, że przepis § 1 ust 6 i przepis § 2 ust. 1 nie mają zastosowania do konsultacji dotyczących projektów statutów osiedli oraz „Budżetu Partycypacyjnego”.

Prezydent wydał następujące zarządzenia dotyczące funkcjonowania KBO:

a) na 2016 r.:

- zarządzenie nr 75/265/15 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu zgłaszania projektów do KBO na 2016 r.²²,
- zarządzenie nr 75/264/15 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu powołania Rady Budżetu Obywatelskiego²³ oraz jej zadań,
- zarządzenie nr 114/415/15 z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie powołania Rady Budżetu;

b) na 2017 r.:

- zarządzenie nr 281/976/16 z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie trybu zgłaszania projektów do KBO na 2017 r.²⁴,
- zarządzenie nr 281/977/16 z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie zasad i trybu powołania RBO oraz jej zadań,
- zarządzenie nr 347/1218/16 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie powołania RBO,
- zarządzenie nr 358/1240/16 z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących Budżetu Obywatelskiego w Koszalinie w 2017 r.²⁵,
- zarządzenie nr 365/1275/16 z 30 listopada 2016 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania wyników konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego w Koszalinie na 2017 r.;

c) na 2018 r.:

- zarządzenie nr 456/1673/17 z 7 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu Koszalińskiego Budżetu Obywatelskiego 2018²⁶;

²⁰ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2005 r. Nr 14, poz. 259.

²¹ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2013 r. poz. 2094. Dalej: uchwała w sprawie konsultacji.

²² Dalej: zarządzenie KBO 2016.

²³ Dalej: RBO.

²⁴ Dalej: zarządzenie KBO 2017.

²⁵ Dalej: zarządzenie w sprawie konsultacji KBO 2017.

²⁶ Dalej: regulamin KBO 2018.

- zarządzenie nr 540/1986/17 Prezydenta Miasta Koszalina z 17 listopada 2017 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania wyników konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego w Koszalinie na 2018 r.

Zarządzenia w sprawie trybu zgłaszania projektów do KBO oraz w sprawie zasad i trybu powołania RBO wydane zostały na podstawie przepisu § 16 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu²⁷, a zarządzenia w sprawie powołania RBO na podstawie przepisu § 16 ust. 3 i § 28 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego.

Zarządzenie w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących KBO w 2017 r. zostało wydane na podstawie przepisu § 2 ust. 2 uchwały w sprawie konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 30-60)

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Prezydent w wyjaśnieniach dotyczących wykorzystania przy opracowaniu zarządzeń w sprawie KBO społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności wyjaśnił, że: „w latach 2016 oraz 2017 została powołana RBO, której zadaniem była ocena składanych przez mieszkańców projektów (Zarządzenie Nr 75/264/15 Prezydenta Miasta z dnia 29 kwietnia 2015 roku oraz Zarządzenie Nr 347/1218/16 Prezydenta Miasta z dnia 26 października 2016 roku). W skład RBO wchodziła przedstawiciele różnych środowisk społecznych. Dzięki zróżnicowaniu w składzie osobowym RBO na bieżąco przeprowadzane były dyskusje na temat funkcjonowania KBO. Jednak dopiero w 2017 roku na bazie poprzednich doświadczeń została przeprowadzona ewaluacja dotycząca rozwiązań organizacyjnych i funkcjonowania KBO. W wyniku zebrania i przeanalizowania opinii mieszkańców zostały wprowadzone zmiany polegające między innymi na likwidacji RBO oraz na podziale budżetu na projekty ogólnomiejskie i projekty osiedlowe”.

(dowód: akta kontroli str. 160, 163-164)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych²⁸ Rada Miejska wybrana na kadencję 2018-2023 nie podjęła uchwały dotyczącej KBO²⁹.

1.4. W zarządzeniach w sprawie KBO określono m.in., że:

- propozycję projektu może złożyć osoba prawna, jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej działająca na terenie Koszalina, mieszkaniec lub grupa mieszkańców, którzy ukończyli 16 lat, biorąc pod uwagę datę roczną, przy czym w przypadku budżetu na 2018 r. nie określono granicy wiekowej składającego projekt;
- do każdej propozycji projektu wymagano załączenia listy poparcia mieszkańców Koszalina z podpisami:
 - w KBO na 2016 r. i 2017 r. projekty podzielono na dwie kategorie: o wartości do 50 000 zł oraz o wartości od 50 000 zł do 500 000 zł, projekty wymagały poparcia 15 mieszkańców Koszalina;

²⁷ Zarządzenie nr 125/469/15 Prezydenta Miasta Koszalina z 30.07.2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koszalinie, ze zm. Dalej: Regulamin Organizacyjny.

²⁸ Tj. 29.11.2018 r.

²⁹ Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130, ze zm.) przepisy art. 5a ust. 2-7 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ta ustawa weszła w życie (ustawa weszła w życie 31.01.2018 r.).

- w KBO na 2018 r. wydzielono część ogólnomiejską o wartości 650 000 zł oraz 17 części osiedlowych po 50 000 zł, projekt ogólnomiejski wymagał poparcia podpisami 30 mieszkańców, a projekt osiedlowy 15 mieszkańców danego osiedla;
- uprawnionymi do udziału w głosowaniu byli wszyscy mieszkańcy Miasta, którzy w roku głosowania ukończyli, bądź ukończą 16 lat;
- na kartach do głosowania (*Ankieta konsultacyjna KBO*) głosujący mieli wpisywać m.in. numer PESEL, imię i nazwisko, adres zamieszkania, złożyć podpis pod klauzulą o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz numeru PESEL w celu konsultacji KBO;
- projekty do KBO na 2016 i 2017 r. podlegały ocenie formalnej pod względem spełniania warunków zawartych w zarządzeniach, a następnie ocenie przez właściwe wydziały Urzędu oraz jednostki organizacyjne miasta pod względem możliwości realizacji przez Miasto. Po ocenie możliwości realizacji projekt podlegał ocenie merytorycznej przez RBO według kryteriów określonych w zarządzeniach w sprawie zasad i trybu jej powołania³⁰, w szczególności:
 - zasięg oddziaływania projektu;
 - zgodność z celami Strategii Rozwoju Miasta;
 - wartość społeczna projektu;
 - wpływ projektu na rozwój lokalny;
 - możliwość zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych wydatków, które projekt będzie generował w przyszłości;
- projekty do KBO na 2018 r. oceniane były pod względem formalnym przez pracowników Urzędu wg warunków określonych w regulaminie KBO 2018 r., w szczególności:
 - zgodność z zakresem zadań publicznych pozostających w kompetencjach Miasta;
 - w przypadku projektów inwestycyjnych lokalizacja tylko na terenie należącym do Miasta oraz zgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - złożony przez mieszkańca, grupę mieszkańców lub organizację pozarządową poparty listą z podpisami mieszkańców³¹;
 - całościowa realizacja zadania z czasem realizacji nie przekraczającym jednego roku budżetowego³²;
 - lokalizacja projektu tylko na terenach otwartych.

W zarządzeniach w sprawie KBO nie określono trybu odwołania od negatywnej weryfikacji zgłoszonego zadania. W przypadku KBO na 2016 i 2017 r. w zarządzeniach określono możliwość głosowania przy użyciu ankiety konsultacyjnej dostępnej w punktach konsultacyjnych oraz na stronie internetowej www.obywatelski.koszalin.pl. Zasady głosowania opisane zostały na ankietach konsultacyjnych (przedstawionych w pkt. 2.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) stanowiących załączniki do zarządzeń. Nie ustalono zasad ustalania wyników głosowania (tzn. zarządzenia w sprawie KBO na lata 2016-2017 nie zawierały zapisów określających, że obliczenie wyniku głosowania polega na zsumowaniu wszystkich głosów oddanych na każdy z projektów poddanych pod głosowanie i że do realizacji zostaną przeznaczone projekty, które uzyskały największą liczbę głosów). W przypadku KBO na 2016 r. wyniki konsultacji miały być opracowane

³⁰ Zarządzenia Prezydenta Miasta Koszalina w sprawie zasad i trybu powołania Rady Budżetu Obywatelskiego oraz jej zadań: nr 75/264/15 z dnia 29 kwietnia 2015 r. oraz nr 281/977/16 z dnia 30 maja 2016 r.

³¹ Dla projektów ogólnomiejских podpisy 30 mieszkańców, dla projektów osiedlowych podpisy 15 mieszkańców osiedla.

³² Przewidziano wydłużenie czasu realizacji w wyjątkowej sytuacji prowadzenia długotrwałych procedur wyboru wykonawcy lub projektu szczególnie skomplikowanego w realizacji.

przez Biuro Komunikacji Społecznej i podane do publicznej wiadomości w terminie nie dłuższym niż do 7.12.2015 r., a w przypadku KBO na 2017 r. wyniki konsultacji miały być podane do publicznej wiadomości w terminie do 14.12.2016 r.

Głosowanie do KBO na 2018 r. obejmowało projekty ogólnomiejskie oraz projekty osiedlowe, które nie uzyskały wskazania mieszkańców danego osiedla do bezpośredniej realizacji w ramach KBO. Każda osoba mogła głosować zarówno na projekty ogólnomiejskie jak i na projekty osiedlowe za pośrednictwem strony internetowej www.budzetobywatelski.koszalin.pl oraz w formie papierowych ankiet, dostępnych w punktach do głosowania utworzonych przez Miasto. Osoba głosująca mogła oddać głos na maksymalnie jeden projekt z każdego osiedla (spośród wszystkich zgłoszonych do głosowania projektów z danego osiedla), w którym nie zdecydowano o bezpośredniej realizacji projektów oraz maksymalnie 3 głosy na projekty ogólnomiejskie.

Zasada ustalania wyniku głosowania do KBO na 2018 r. polegała na zsumowaniu wszystkich głosów oddanych na każdy z projektów poddanych pod głosowanie, oddzielnie dla każdego osiedla oraz oddzielnie dla projektów ogólnomiejskich. Na podstawie uzyskanego rezultatu sporządzano listę rankingową z wynikami głosowania na projekty ogólnomiejskie oraz odrębnie dla każdego osiedla. Do realizacji przeznaczone były projekty ogólnomiejskie, oraz osiedlowe, które uzyskały największą liczbę głosów, aż do wyczerpania środków przewidzianych w KBO na zadania ogólnomiejskie i danego osiedla. Projekty wybrane do realizacji miały zostać przekazane do wykonania do wydziałów Urzędu lub jednostek organizacyjnych Miasta. Ustalono zasadę: gdy nie wystarcza środków na realizację kolejnego projektu z listy rankingowej, do realizacji zarekomendowany zostaje kolejny projekt z danej listy, który jest możliwy do zrealizowania w kwocie, jaka pozostała do dyspozycji. Wyniki głosowania publikowane miały być na stronie internetowej www.budzetobywatelski.koszalin.pl oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. W zarządzeniu nie określono terminu ogłoszenia wyników głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 32-60, 319, 325, 330)

W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty Prezydent wyjaśnił, że: *„...nie widział dotychczas potrzeby ustanawiania mechanizmów kontroli społecznej nad działaniami pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty do budżetu na 2016, 2017 i 2018 r. Elementy kontroli społecznej znalazły swój wyraz w działaniach RBO na lata 2016 i 2017. Jednakże dotyczyły one tylko oceny samych projektów. W wyniku przeprowadzonej ewaluacji w roku 2017 na wniosek mieszkańców zrezygnowano z RBO, przekazując ostateczne decyzje wszystkim mieszkańcom Koszalina biorącym udział w konsultacjach społecznych. Dotychczasowe efekty pracy pracowników Urzędu dokonujących weryfikację formalną nie wskazują na potrzebę wprowadzania dodatkowej kontroli społecznej”*.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

1.5. W zarządzeniach w sprawie KBO na 2016 i 2017 r. nie określono zasad podziału środków zaplanowanych i wydatkowanych w ramach tych budżetów na pule obejmujące całość Miasta lub jego części. W KBO na 2016 i 2017 dokonano podziału projektów na dwie kategorie ze względu na wartość, tj. o wartości do 50 tys. zł oraz o wartości od 50 tys. zł do 500 tys. zł, kwota rezerwy celowej w budżecie Miasta przeznaczonej na KBO w 2016 r. i 2017 r. wyniosła 1 500 tys. zł rocznie. Do realizacji przekazywano projekty o wartości do 50 tys. zł zgodnie z listą rankingową do łącznej kwoty 150 tys. zł. Projekty o wartości powyżej 50 tys. zł realizowane były do łącznej kwoty 1 350 tys. zł. W KBO na 2018 r. ustalono, że z kwoty 1 500 tys. zł

przeznaczonej na KBO, na część tzw. ogólniejszą przypada 650 tys. zł, a na każde z 17 osiedli po 50 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 42-43, 52-59, 158)

1.6. W zarządzeniach w sprawie KBO ograniczono wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych. W głosowaniach do KBO na lata 2016-2018 mogły wziąć udział osoby, które kończą lub ukończyły 16 lat w roku, którego budżet dotyczy. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących KBO, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje.

(dowód: akta kontroli str. 32-60)

1.7-1.8. Rada Miejska nie podejmowała uchwał w sprawie KBO i w związku z tym nie przedkładała uchwał Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 157)

1.9. W sprawie funkcjonowania w Mieście mechanizmów partycypacji społecznej w zakresie tworzenia budżetu (przed wprowadzeniem KBO w 2013 r.) Prezydent wyjaśnił, że: *„wyodrębnione były środki finansowe na działalność statutową Osiedli, a ich gospodarka finansowa realizowana była na podstawie planu finansowego, który jest częścią planu finansowego Urzędu Miejskiego. Zadania proponowane przez Rady Osiedla do ujęcia w planach finansowych osiedli podlegają analizie i uzgodnieniu w zakresie celowości oraz prawidłowości wyceny z pracownikami Urzędu Miejskiego oraz miejskich jednostek organizacyjnych zgodnie z właściwością rzeczową. Rady Osiedli opracowują zadania w zakresie zagospodarowania terenu osiedla do realizacji przez Miasto. Decyzje o ujęciu określonego zadania podejmują Rady Osiedli, a realizować je będą merytoryczne wydziały Urzędu Miejskiego lub miejskie jednostki organizacyjne. Rady Osiedli mogą zgłaszać również swoje propozycje umieszczenia w projekcie budżetu Miasta innych zadań na terenie osiedla do realizacji przez miejskie jednostki organizacyjne lub wydziały Urzędu Miejskiego. Po wprowadzeniu budżetu partycypacyjnego w Koszalinie mechanizmy te nie zostały w żaden sposób zmienione, funkcjonują nadal równocześnie. Z budżetu miasta wyodrębnione są środki na działalność osiedli - jednostek pomocniczych oraz środki na realizację zadań w ramach Koszalińskiego Budżetu Obywatelskiego. W budżecie miasta Koszalina uwzględniane są również wnioski od spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych oraz mieszkańców. Po analizie przez właściwe merytorycznie Wydziały uwzględniane są w planie budżetu miasta lub są odrzucane”.*

(dowód: akta kontroli str. 106,108)

1.10. Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wybranych na lata 2018-2023: *„...wpłyną na określenie formy przyjęcia budżetu partycypacyjnego, czyli przyjęcie uchwały przez Radę Miejską. Przepisy te wymagają między innymi określenia drogi odwołania od decyzji o niedopuszczeniu do głosowania projektu, której do tej pory nie przyjęto w Mieście. Zdaniem Prezydenta ułatwi to drogę autorom projektów, którzy nie zgadzają się z oceną formalną podaną przez Wydziały Urzędu co do możliwości zrealizowania projektu. Ponadto zapisy ustawy o samorządzie gminnym nie pozwalają dopasować zasad budżetu partycypacyjnego do lokalnej specyfiki, ale standaryzują proces budżetu partycypacyjnego zawężając możliwość jego rozwoju. Wprowadzone przepisy pomogą uporządkować zasady budżetu partycypacyjnego i wprowadzą nowe,*

jednolite standardy wśród samorządów (np. wysokość budżetu partycypacyjnego, sposób wyboru projektów, czy kwestie odwołania)”.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie KBO określił Prezydent w zarządzeniach w sprawie KBO³³, pomimo że jest to kompetencja Rady Miejskiej, zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 52-57)

Prezydent wyjaśnił, że: *„...budżet partycypacyjny, obecnie nazwany budżetem obywatelskim, do 2018 r. nie był regulowany żadnymi przepisami bezwzględnie obowiązującymi. Zdaniem Prezydenta do dnia 4 listopada 2018 r. nie istniała prawna możliwość uregulowania kwestii, które znalazły się w Zarządzeniu nr 75/265/15 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu zgłaszania projektów do Koszalińskiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2016 oraz nr 456/1673/17 z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu Koszalińskiego Budżetu Obywatelskiego 2018 r. W szczególności Rada Miejska nie miała kompetencji, aby uregulować te kwestie na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Prezydent uznając, że kwestia udziału obywateli w decydowaniu o części wydatków budżetu jest istotna z punktu widzenia budowania społeczeństwa obywatelskiego, ukształtował te kwestie w taki sposób, na jaki pozwalały obowiązujące wówczas przepisy prawa, tj. jako jedynie właściwy organ uprawniony do sporządzenia projektu budżetu miasta postanowił, że na podstawie §16 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, przy pomocy którego wykonuje zadania, wyda akt wewnętrznego kierownictwa, który zapewni udział mieszkańców w decydowaniu w sprawie budżetu obywatelskiego...”.*

(dowód: akta kontroli str. 159, 161-162)

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 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.

2. W zarządzeniach w sprawie KBO zawarto postanowienia stwierdzające, że w procesie wyboru zadań do KBO mogą wziąć udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat w roku poprzedzającym rok, którego dotyczy głosowanie (np. w zarządzeniu w sprawie KBO na 2018 r. stwierdzono, że mieszkaniec to osoba zamieszkująca w Koszalinie z zamiarem stałego pobytu, która w roku 2017 ukończyła 16 lat).

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 42-43, 52-59)

Prezydent wyjaśnił, że: *„taka konstrukcja miała na celu włączenie do czynnego udziału w obywatelskim życiu miasta ostatnich klas młodzieży gimnazjalnej, która wykazywała już wcześniej zainteresowanie inicjatywami obywatelskimi. Udział w konsultacjach dla wielu młodych osób był doskonałą lekcją obywatelskiego zaangażowania ...”.*

(dowód: akta kontroli str. 163).

³³ Zarządzenie KBO 2016, w którym zarządzono prowadzenie konsultacji z mieszkańcami Koszalina w sprawie wskazania projektów przeznaczonych do realizacji w ramach KBO w 2016 r.; zarządzenie KBO 2017 r., Regulamin KBO 2018, w którym m.in. zarządzono głosowanie na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe do KBO.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Przy czym przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”. Wobec tego, w tym zakresie ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego³⁴, 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.

Zgodnie z treścią przepisu § 1 ust. 4 ww. uchwały nr XXII/332/2005 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Koszalin zmienionej uchwałą nr XXXI/479/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 kwietnia 2013 r., uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy Koszalina. W uchwale Rada nie wprowadziła ograniczenia wiekowego mieszkańców uprawnionych do głosowania oraz nie wskazała możliwości wprowadzenia takiego ograniczenia.

3. W zarządzeniach w sprawie KBO określono wymóg podawania przez mieszkańców Miasta numeru PESEL na karcie do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 50, 319, 325, 330)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: „...osobami uprawnionymi do udziału w konsultacjach byli mieszkańcy, którzy w danym roku ukończyli 16 rok życia. Jedyńm kryterium do zweryfikowania wieku osób głosujących było podanie numeru PESEL. Dzięki podanemu przez mieszkańca numerowi PESEL można było również określić czy głos został przez osobę oddany tylko raz czy mieszkaniec nie zagłosował kilkakrotnie (np. zbieżność imienia i nazwiska itp.). Numer PESEL był więc jedną z podstawowych informacji poddawanych weryfikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 159-160, 163)

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 ludności³⁵, nr PESEL³⁶ 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

KBO funkcjonował w okresie objętym kontrolą na podstawie wydanych przez Prezydenta zarządzeń w sprawie KBO, 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 KBO przez mieszkańców,

³⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.). Dalej: Kodeks cywilny.

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

³⁶ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

sposób i formę głosowania oraz wyboru tych propozycji.

W zarządzeniach w sprawie KBO zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących KBO (art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), poprzez wprowadzenie kryterium wiekowego (ukończone 16 lat). Głosujących zobowiązano do podawania numeru PESEL na karcie do głosowania, 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

2.1. Zadania związane z utworzeniem KBO realizowało w każdym roku trzech pracowników Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji³⁷, a także 25 pracowników wydziałów Urzędu³⁸, którzy opiniowali złożone projekty pod kątem możliwości realizacji przez Miasto. Ocena merytoryczna projektów do KBO na 2016 i 2017 r. dokonywana była przez powoływaną każdego roku 30-osobową RBO, której zadaniem było wskazanie nie więcej niż 10 projektów, w każdej z dwóch kategorii przeznaczonych do konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta. Projekty złożone do KBO na 2018 r. podlegały ocenie formalnej przez pracowników Urzędu wyżej wskazanych wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 32-60, 72-89)

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

- stronę internetową Miasta www.obywatelski.koszalin.pl (KBO na lata 2013-2017), www.budzetobywatelski.koszalin.pl (KBO na 2018 r.) oraz www.koszalin.pl;
- plakaty informacyjne na billboardach w Mieście;
- oznakowanie w Mieście punktów do głosowania;
- ogłoszenia i informacje prasowe;
- konferencje prasowe;
- informacje radiowe.

Na stronie internetowej Miasta zamieszczone były informacje związane z promocją KBO. Publikowano również listy złożonych wniosków, wyniki ich weryfikacji, listy wraz z opisami projektów przyjętych do głosowania, wyniki głosowania, zarządzenia w sprawie KBO.

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną wyniosły w 2015 r. 29,8 tys. zł (dotyczyły KBO na 2016 r.), w 2016 r. 28 tys. zł, w 2017 r. 22,6 tys. zł i w 2018 r. (do 30.09) 25,5 tys. zł i dotyczyły ogłoszeń prasowych, druku plakatów informacyjnych billboardów o KBO, wynajęcia powierzchni billboardowej, emisja potów reklamowych, reklama na portalu społecznościowym.

(dowód: akta kontroli str. 165-169)

2.3. Na realizację zadań w ramach KBO zaplanowano (po podziale rezerwy celowej) na: 2016 r. 3 410 tys. zł, na 2017 r. 1 605 tys. zł i na 2018 r. 2 326,1 tys. zł. Środki te stanowiły 0,68% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2016 r. (499 470,4 tys. zł); 0,27% na 2017 r. (587 127,7 tys. zł) i 0,37% na 2018 r. (622 566,2 tys. zł). KBO na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. 32,25 zł, w 2017 r. 15,33 zł i w 2018 r. 22,41 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach KBO odpowiednio: 40,39 zł, 19,88 zł i 30,05 zł.

³⁷ Dalej: KSiP.

³⁸ Wydział Architektury i Urbanistyki, Wydział Rozwoju i Współpracy Terytorialnej, Wydział Nieruchomości, Wydział Inwestycji, Wydział Kultury i Spraw Społecznych, Wydział Edukacji.

Przy realizacji zadań w ramach KBO na 2018 r. przestrzegano zasady podziału środków na pulę ogólnomiejską w kwocie 650 tys. zł oraz po 50 tys. zł na każde z osiedli. W 2018 r. zaplanowano do realizacji 20 zgłoszonych projektów osiedlowych na 15 osiedlach o łącznej wartości 767 tys. zł³⁹ a na część ogólnomiejską ujęto w planie 733 tys. zł⁴⁰ (pozostała kwota 826,1 tys. zł ujęta w planie dotyczyła kontynuacji zadań z KBO 2017 r.⁴¹)

(dowód: akta kontroli str. 170-172, 326-329, 397-407)

2.4. Do Urzędu złożono ogółem 235 propozycji zadań (projektów) do KBO na lata 2016-2018 r., z tego:

- na 2016 r. 78 projektów, tj. 33 tzw. „małych” (planowany koszt realizacji nie przekraczał 50 tys. zł) i 44 tzw. „dużych” (planowany koszt realizacji wynosił od 50 tys. zł do 500 tys. zł), w jednym przypadku nie oszacowano wartości projektu; 64 projekty miały charakter inwestycyjny oraz 14 inne. Wśród złożonych projektów 23 dotyczyły sportu i rekreacji, 22 infrastruktury transportowej, 10 promocji i turystyki, 10 estetyzacji miasta, sześć - edukacji oraz siedem innych zadań;
- na 2017 r. 71 projektów, tj. 29 małych i 41 dużych, w jednym przypadku nie oszacowano wartości projektu; 65 projektów miało charakter inwestycyjny a pozostałe sześć inne. Wśród złożonych projektów 26 dotyczyło infrastruktury, 24 sportu i rekreacji, siedem - promocji i turystyki, siedem - estetyzacji miasta, cztery - edukacyjne oraz trzy inne;
- na 2018 r. 86 projektów, tj. 43 osiedlowe (planowany koszt realizacji nie przekraczał 50 tys. zł) i 43 ogólnomiejskie (planowany koszt realizacji nie przekraczał 650 tys. zł). 54 projekty miały charakter inwestycyjny a inne pozostałe 32. Zgłoszono 22 projekty z zakresu sportu i rekreacji, 21 projektów infrastrukturalnych, 12 edukacyjnych, 10 dotyczących estetyzacji miasta, osiem dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia, sześć z zakresu promocji i turystyki oraz siedem innych.

Propozycje zadań składali mieszkańcy Miasta oraz organizacje pozarządowe⁴².

Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły: KBO na: 2016 r. 16 227,4 tys. zł; 2017 r. 15 000,6 tys. zł; 2018 r. 10 465 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 183-216)

2.5. Sprawdzenie prawidłowości, w tym terminowości, propozycji zadań zgłoszonych do KBO na 2016 i 2017 należało do zadań pracowników Biura Komunikacji Społecznej Urzędu⁴³.

Zgodnie z założeniami, po dokonaniu oceny formalnej, projekty zadań miały podlegać ocenie przez właściwe wydziały Urzędu oraz jednostki organizacyjne

³⁹ Osiedle Bukowe, 46 tys. zł (1 projekt), Osiedle Jedliny, 22,8 tys. zł, 27,2 tys. zł (2 projekty), Osiedle Lechitów, 50 tys. zł (1 projekt), Osiedle Lubiatowo, (15 tys. zł), (15,5 tys. zł), 4,5 tys. zł = 39,5 tys. zł (3 projekty), Osiedle Morskie, 50 tys. zł, (1 projekt), Osiedle Na Skarpie – 46,4 tys. zł (1 projekt), Osiedle Nowobramskie, 44 tys. zł (1 projekt), Osiedle Raduszka, 50 tys. zł (1 projekt), Osiedle Rokosowo, 50 tys. zł (1 projekt), Osiedle im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich – 50 tys. zł (1 projekt), Osiedle Śródmieście, 22,5 tys. zł, 18 tys. zł, 7,8 tys. zł (3 projekty), Osiedle Tysiąclecia, 49 tys. zł (1 projekt), Osiedle Unii Europejskiej, 50 tys. zł (1 projekt), Osiedle Wspólny Dom – 40,6 tys. zł (1 projekt), Osiedle Jamno-Łabusz, 50 tys. zł (1 projekt).

⁴⁰ Pula środków ogólnomiejskich została zwiększona o 100 tys. zł gdyż w przypadku Osiedla im. Tadeusza Kotarbińskiego oraz Osiedla im. Melchiora Wańkowicza nie złożono żadnego projektu nie podlegającego odrzuceniu.

⁴¹ Piknik Park lub Piknik Skwer – miejsce do grillowania i piknikowania dla mieszkańców 40 tys. zł, City Golf 200 tys. zł, Park Robin Hooda 586,1 tys. zł.

⁴² M.in. Stowarzyszenie Forum Rozwoju Koszalina, Stowarzyszenie Pofilaktyki i Terapii „Młodzi-Młodym”, Stowarzyszenie „Młodzi Demokraci” Koło Koszalin, Koszalińskie Stowarzyszenie Rowerowe „Roweria”, Stowarzyszenie Klub Sportowy Wilki Koszalin.

⁴³ Zarządzenie w sprawie zgłaszania projektów do KBO 2016 oraz zarządzenie w sprawie trybu zgłaszania projektów do KBO 2017.

Miasta pod względem możliwości ich realizacji⁴⁴. Po jej dokonaniu projekty miały podlegać ocenie merytorycznej przez powołaną RBO, która dokonywała wskazania nie więcej niż 10 projektów, w każdej z dwóch kategorii (dużych i małych) przeznaczonych do konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta. W przypadku KBO na 2018 r. ocena formalna projektów miała dotyczyć wyłącznie spraw z zakresu zadań publicznych pozostających w kompetencjach Miasta, lokalizacji projektów inwestycyjnych wyłącznie na terenie należącym do Miasta, zgodności projektów inwestycyjnych z aktualnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, maksymalnej wartości projektu osiedlowego nie przekraczającej 50 tys. zł a ogólnomiejskiego 500 tys. zł. Czas realizacji zadania nie powinien przekraczać jednego roku. Zadania powinny być lokalizowane na terenach otwartych.

Prowadzenie spraw związanych z KBO w zakresie planowania, przygotowania i realizacji zadań oraz redagowania portalu www.obywatelski.koszalin.pl powierzono dwóm pracownikom Wydziału⁴⁵ KSiP. Przy realizacji zadań z zakresu KBO na 2016 i 2017 r. pracownicy KSiP mieli współpracować z powoływaną przez Prezydenta 30 osobową RBO⁴⁶. Zgodnie z zasadami i trybem powoływania RBO⁴⁷, w jej skład wchodził m.in. przedstawiciele Rady do spraw Osób Niepełnosprawnych, Rady Sportu, Rady Kultury, Rady Gospodarczej, Rady Pożytku Publicznego, Rady Seniora, ośmiu przedstawicieli lokalnych mediów, szesnastu przedstawicieli mieszkańców Koszalina indywidualnie zgłaszających swoją kandydaturę. Przewodniczącym RBO był Sekretarz Miasta. Do zadań RBO należała merytoryczna ocena projektów składanych do KBO, wybór 10 projektów w kategorii o wartości do 50 tys. zł oraz 10 projektów w kategorii projektów o wartości od 50 tys. zł do 500 tys. zł, które w następnej kolejności były umieszczane w ankiecie do głosowania i poddane pod głosowanie mieszkańców Miasta. Ocena merytoryczna projektów miała być dokonywana przez RBO z uwzględnieniem zasięgu oddziaływania projektu; zgodności z celami Strategii Rozwoju Miasta; wartości społecznej projektu; wpływu projektu na rozwój lokalny oraz możliwości zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych wydatków, które projekt będzie generował w przyszłości.

Przy realizacji zadań ujętych w KBO na 2018 r. funkcjonował 14-osobowy Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego powołany zarządzeniem Prezydenta nr 456/1673/17 z 7 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu KBO 2018. Zespół ten miał charakter opiniodawczo-doradczy dla Prezydenta w zakresie konsultacji i opiniowania realizacji budżetu, opiniowania wyników ewaluacji i monitoringu budżetu oraz wspierania procesu wdrażania budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 32-60, 72)

Pracownicy KSiP weryfikowali w okresie od 16.06 do 20.08.2015 r. (KBO na 2016 r.), od 1.07 do 30.09.2016 r. i od 22.07 do 15.09.2017 r. (KBO na 2017 r.) złożone wnioski pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych, takich jak terminowość ich złożenia, wiek wnioskodawcy, czy kompletność wypełnionych formularzy i list poparcia.

Wyniki weryfikacji i oceny propozycji projektów do KBO na 2016 i 2017 r. nie zostały udokumentowane. Wyniki weryfikacji i oceny projektów złożonych do KBO na

⁴⁴ § 7 ust. 1 ww. zarządzenia dot. KBO 2016 oraz § 10 ust. 1 zarządzenia dot. KBO 2017.

⁴⁵ W okresie od 1.09.2015 r. do 3.04.2018 r. podinspektor KSiP w Referacie Promocji i Współpracy Zagranicznej i podinspektor KSiP w Referacie Komunikacji Społecznej. Od 4.04.2018 r. sprawy związane z BO należały do obowiązków inspektora KSiP w Referacie Komunikacji Społecznej oraz starszego specjalisty KSiP w Referacie Komunikacji Społecznej.

⁴⁶ Zarządzenie nr 114/415/15 z 10 lipca 2015 r. w sprawie powołania Rady Budżetu Obywatelskiego oraz zarządzenie nr 347/1218/16 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie powołania Rady Budżetu Obywatelskiego.

⁴⁷ Zarządzenia w sprawie zasad i trybu powołania Rady Budżetu Obywatelskiego oraz jej zadań nr 75/264/15 z 29 kwietnia 2015 r. oraz nr 281/977/17 z 30 maja 2016 r.

2018 r. opublikowane były na platformie internetowej www.budzetobywatelski.koszalin.pl.

(dowód: akta kontroli str. 297, 310-332)

Wszystkie zgłoszone zadania do KBO na 2018 r. (86) spełniały wymogi formalne. Odrzucono 20 z nich o łącznej wartości 3 947,7 tys. zł, z tego po stwierdzeniu niezgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cztery projekty⁴⁸), braku technicznej możliwości realizacji projektów (trzy projekty⁴⁹), braku możliwości realizacji z uwagi na okres trwałości innego projektu finansowanego ze środków UE (dwa projekty⁵⁰), braku możliwości realizacji projektu z uwagi na remont szkoły (jeden projekt⁵¹), przekroczeniu kosztów realizacji zadania (sześć projektów⁵²), wykroczenia poza zadania własne Miasta (jeden projekt⁵³), powielenia zadań już realizowanych przez Miasto (jeden projekt⁵⁴), braku zapewnienia skuteczności realizacji zadania (jeden projekt⁵⁵), połączenia z podobnym, wcześniej złożonym projektem (jeden projekt⁵⁶).

(dowód: akta kontroli str. 183-216, 266-274, 275-280)

Ze 149 zgłoszonych zadań do KBO w latach 2016 i 2017 (78 w 2016 r. i 71 w 2017 r.), trzy wnioski złożone do KBO na 2016 r.⁵⁷ o łącznej wartości 2 000 tys. zł oraz jeden⁵⁸ do KBO na 2017 r. zostały odrzucone ze względów formalnych (dwa z nich nie zawierały wymaganej listy poparcia minimum 15 mieszkańców, jeden wniosek nie zawierał kompletu informacji oraz jeden wniosek złożony do KBO na 2017 r. nie zawierał zgody autora na przetwarzanie danych osobowych oraz wartości projektu).

Ze względu na brak możliwości realizacji zadań przez Miasto odrzucono 22 projekty złożone do KBO na 2016 r. o łącznej wartości 6 564 tys. zł oraz 38 projektów złożonych do KBO na 2017 r. o łącznej wartości 8 399,3 tys. zł. Głównie z powodu wykroczenia projektu poza zadania własne Miasta, braku racjonalności realizacji projektu, braku dostępności projektu dla wszystkich mieszkańców Miasta, nierealności (niedoszacowania) kosztów realizacji projektu, czy niezgodności projektu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W wyniku oceny merytorycznej projektów dokonanej przez RBO odrzucono kolejne 23 projekty o łącznej wartości 4 505,2 tys. zł zgłoszone do KBO na 2016 r. oraz 11 projektów o łącznej wartości 2 818,5 tys. zł zgłoszonych do KBO na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 183-216, 252-265)

2.6. Do Urzędu złożono trzy odwołania z powodu odrzucenia projektów złożonych do KBO na lata 2016-2018. Dwa z nich z 23.11.2015 r. dotyczące projektu do KBO

⁴⁸ (1) Przywrócenie przejazdu komunikacyjnego od ul. Wańkowicza poprzez ul. Jagoszewskiego do ul. Jana Pawła II, (2) Cmentarz dla zwierząt, (3) Pod wspólnym dachem - budowa hali namiotowej, (4) Budowa pomostów edukacyjno-widokowych na jeziorze Lubiatowskim, wraz z małą architekturą towarzyszącą (drewniane ławeczki, stoliki, kosze na śmieci, stojaki na rowery).

⁴⁹ (1) Nowa trasa spacerowa, (2) Bezpieczna Wodna Dolina, (3) Zielone Przystanki Autobusowe.

⁵⁰ (1) Siłownia w Parku przy ul. Młyńskiej, (2) Siłownia wśród drzew.

⁵¹ Twórcze ferie.

⁵² (1) Radoszka bez dziur, (2) DOKI - wakacyjne miasteczko nad Wodną Doliną - plaża, gastronomia, inicjatywy, koncerty, (3) Ścieżka rowerowo-pieszka wzdłuż ulicy Lubiatowskiej - Etap I, (4) Scena plenerowa z zadaszaniem i nagłośnieniem na Sportowej Dolinie, (5) Remont drogi osiedlowej - ul. Wąwozowa 7, (6) Planetarium Koszalin - nowoczesne stacjonarne planetarium przy Obserwatorium Astronomicznym w Koszalinie.

⁵³ Ośrodek rehabilitacji dla dzikich zwierząt.

⁵⁴ Bezpieczny Zwierz.

⁵⁵ Wyloguj się do życia coś więcej niż klub dla młodzieży.

⁵⁶ Bezpieczny Koszalin - automatyczne defibrylatory AED do ratowania życia.

⁵⁷ (1) Rozbudowa Miasta Koszalin, (2) Miejski Rower, (3) Mój najlepszy projekt proszę dać pół miliona zł dla PEFRONU gdzie potrzebują biedni ludzie (projekt bez podania wartości jego realizacji).

⁵⁸ Naprawa chodnika przy ul. Raclawickiej po lewej stronie, jak jest Liceum Plastyczne i Politechnika - autor nie oszacował wartości projektu.

na 2016 r. oraz z 8.10.2017 r. dotyczące KBO na 2018 r. oddalone zostały, jako bezzasadne. Pierwsze rozpatrzone zostało na posiedzeniu Kolegium Prezydenta i zostało odrzucone z powodu znacznego niedoszacowania projektu, drugie zostało oddalone przez Sekretarza Miasta z powodu niezgodności projektu z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzecie odwołanie z 24.10.2017 r., opiniujący projekt Zarząd Dróg i Transportu, po uzyskaniu wymaganych opinii oraz zgód zaopiniował projekt pozytywnie. Projekt został przekazany do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

W sprawie trybu rozpatrywania odwołań od negatywnych opinii do złożonych projektów Dyrektor KSiP wyjaśnił, że: „w przypadku KBO na 2016 oraz 2017 odwołania rozpatrywał Prezydent Miasta Koszalina. W przypadku KBO 2018, odwołania były rozpatrywane przez właściwe merytorycznie wydziały i jednostki organizacyjne miasta (słownie: dwa przypadki w ciągu jednej edycji). Pomimo braku określonego trybu odwoławczego w regulaminie oraz zarządzeniach dot. KBO, Urząd rozpatrzył wszystkie odwołania wpływające w latach 2015-2017 (KBO 2016-2018), wnioskujący otrzymali zaś informację o sposobie rozstrzygnięcia dotyczących zgłoszonych przez nich projektów. Jest wiadomym, że dotychczasowe przepisy i praktyka dotyczące budżetów obywatelskich nie regulowały trybu odwoławczego. Dlatego też Wydział KSiP określi jednolity tryb odwoławczy w nowej uchwale Rady Miejskiej dotyczącej KBO 2020”.

(dowód: akta kontroli str. 283-286)

2.7. Zbadano 30 wybranych losowo projektów zadań zgłoszonych do KBO na lata 2016-2018 (po 10 zgłoszonych na rok, z tego: pięć odrzuconych i pięć pozytywnie zweryfikowanych przez pracowników Wydziału KSiP), zaopiniowanych przez wydziały Urzędu oraz ocenionych przez RBO (dotyczy KBO na 2016 i 2017 r.) pod względem spełnienia wymogów określonych w zarządzeniach w sprawie KBO. Stwierdzono, że wszystkie 15 zbadanych odrzuconych projektów nie spełniało niektórych kryteriów, określonych w zarządzeniach, tj.: jeden projekt nie był skierowany do całej wspólnoty, jeden dotyczył zadania, które nie należało do zadań własnych gminy, jeden miał niedoszacowane koszty oraz brak dokładnej lokalizacji projektu, jeden projekt miał wartość przekraczająca koszt projektu osiedlowego (50 tys. zł), jeden projekt już był realizowany poza KBO, pięć projektów zostało odrzuconych z powodu niezgodności z ustaleniami mpzp⁵⁹ i zgodnie z przepisem § 6 zarządzenia w sprawie zgłaszania projektów do KBO 2016, przepisem § 9 zarządzenia w sprawie zgłaszania projektów do KBO 2017 oraz § 9 ust. 2 Regulaminu KBO 2018 zostało odrzuconych. Pięć projektów nie zostało wskazanych do konsultacji w wyniku głosowania RBO na podstawie § 8 nr zarządzenia KBO 2016⁶⁰ oraz § 10 ust. 2 zarządzenia KBO 2017⁶¹. Natomiast wszystkie 15 pozytywnie zweryfikowane projekty zadań spełniały kryteria określone w zarządzeniach i zostały umieszczone na listach projektów dopuszczonych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 291-296)

Zgodnie z treścią zarządzeń KBO 2016 i KBO 2017, po dokonaniu oceny formalnej oraz możliwości realizacji projekty podlegały ocenie merytorycznej przez RBO. Zarządzenia nr 75/264/15 z 29 kwietnia 2015 r. oraz 281/977/16 z 30 maja 2016 r. w sprawie zasad i trybu powołania RBO oraz jej zadań określały kryteria, zgodnie z którymi RBO dokonywała oceny merytorycznej projektów pod względem: zasięgu

⁵⁹ Miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dalej: mpzp.

⁶⁰ Zarządzenie nr 75/265/15.

⁶¹ Zarządzenie nr 281/976/16.

oddziaływania projektu; zgodności z celami Strategii Rozwoju Miasta; wartości społecznej projektu; wpływu projektu na rozwój lokalny; oraz możliwości zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych wydatków, które projekt będzie generował w przyszłości. Analiza dokumentacji 20 projektów złożonych do KBO na lata 2016 i 2017 (po 10 w każdym roku) wykazała brak udokumentowania wyniku oceny merytorycznej tych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 44-45, 284, 287, 290)

W sprawie sposobu dokonywania przez RBO oceny merytorycznej zgłoszonych projektów Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *„...RBO która po zapoznaniu się z założeniami oceniała indywidualnie każdy projekt poprzez platformę G... F... Każdy z członków RBO oceniał przedłożone mu projekty pod kątem 5 kryteriów, przyznając od 0 do 5 punktów za każde z nich. Każdy z projektów mógł otrzymać od 0 do 25 punktów (od 0 do 750 punktów biorąc pod uwagę całą RBO). Wyniki głosowań RBO zostały zebrane w formie zbiorczych protokołów podanych do publicznej informacji. Formularze G... F... z poszczególnych głosowań członków RBO zostały usunięte. Na podstawie wyników głosowania RBO kierowano zwycięskie projekty (po 10 w każdej kategorii) pod konsultacje społeczne...”*

(dowód: akta kontroli str. 287, 290)

Do oceny merytorycznej projektów przez RBO stosowano kryteria dotyczące m.in. zasięgu oddziaływania projektu, wartości społecznej lub wpływu projektu na rozwój lokalny, dla których nie określono wartości oczekiwanych. W sprawie wpływu stosowanych kryteriów na ocenę merytoryczną projektu Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *„...Urząd nie posiadał szczegółowych danych mówiących o głosowaniu poszczególnych członków RBO w rozbięciu na poszczególne kryteria. Założeniem oceny RBO było przypisywanie tym wyższych wartości punktowych poszczególnym projektom, im wyższa była ich zgodność z podanymi kryteriami. Członkowie RBO przed dokonaniem subiektywnej oceny projektów otrzymali niezbędne materiały - pomoc do przeprowadzenia oceny zgodnie ze stanem własnej wiedzy. Ewentualne wątpliwości dotyczące projektów członkowie rady mogli rozwiązać podczas spotkań z autorami projektów, którzy byli zapraszani na spotkania RBO”*.

(dowód: akta kontroli str. 287, 290)

2.8. Projekty do KBO na lata 2016, 2017 i 2018 składane były w terminach wyznaczonych w zarządzeniach, tj. do KBO na 2016 r. w terminie od 18.05 do 15.06.2015 r. (§ 5 ust. 1 zarządzenia KBO 2016), do KBO na 2017 r. w terminie od 1 do 30.06.2016 r., do KBO na 2018 r. w terminie od 1 do 21.07.2017 r.

Konsultacje społeczne (głosowanie) w ramach KBO na 2016 r. odbyło się w terminie od 2 do 16.11.2015 r., tj. zgodnie z terminem określonym w przepisie § 8 ust. 1 zarządzenia nr KBO 2016. Konsultacje społeczne do KBO na 2017 r. odbyły się w terminie od 14 do 30.11.2016 r. W przepisie § 2 zarządzenia w sprawie konsultacji KBO 2017, wyznaczono termin na przeprowadzenie konsultacji od 14 do 28.11.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 48-50, 252-274, 297)

W sprawie przekroczenia terminu przeprowadzenia konsultacji do KBO na 2017 Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *„nieznaczące wydłużenie terminu konsultacji społecznych w ramach KBO 2017, miało jedynie charakter marketingowy, którego celem było umożliwienie głosowania jak największej liczbie mieszkańców, a także możliwość wskazywania podczas prowadzenia kampanii informacyjnej, że głosowanie będzie prowadzone „do końca miesiąca”. Brak stosownych zmian w Zarządzeniu Prezydenta, z którego wynikało ogłoszenie powyższych konsultacji wynikał z przeoczenia oraz natłoku prac związanych z prowadzeniem prac*

organizacyjnych dotyczących KBO. Mieszkańcy Koszalina byli ponadto informowani przez cały czas o zmodyfikowanym terminie prowadzenia konsultacji w ramach prowadzonych działań promocyjnych, za pośrednictwem stron internetowych miasta, miejskich portali społecznościowych, reklam prasowych, itd.”

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

W regulaminie KBO na 2018 r.⁶² nie ustalono terminu przeprowadzenia konsultacji. Głosowanie odbyło się w terminie od 10 do 24.11.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-59)

Podanie do publicznej wiadomości wyników konsultacji do KBO na 2016 r. nastąpiło 3.12.2015 r., tj. zgodnie z terminem określonym w § 8 ust. 1 zarządzenia KBO 2016 (do 7.12.2015 r.), do KBO na 2017 r. 12.12.2016 r., tj. zgodnie z terminem określonym w § 7 zarządzenia w sprawie konsultacji KBO 2017 (do 14.12.2016 r.). Wyniki konsultacji do KBO na 2018 r. podano 11.12.2017 r. W regulaminie KBO 2018 nie wyznaczono terminu na ogłoszenie wyników konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 48-50, 52-59, 297)

2.9. Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach KBO na 2016 r. odbyło się w 36 punktach konsultacyjnych wyznaczonych przepisem § 8 ust. 3 zarządzenia KBO 2016, KBO na 2017 r. w 32 punktach konsultacyjnych wyznaczonych zarządzeniem w sprawie konsultacji KBO 2017 oraz w 17 punktach do głosowania wyznaczonych na podstawie przepisu § 12 regulaminu KBO 2018.

W 2016 r. oddano 46 663 głosy (na jednej karcie można było wybrać trzy projekty „małe” i trzy projekty „duże”), w tym 368 – nieważnych. Liczba głosów ważnych w głosowaniu na poszczególne projekty „małe” wynosiła od 717 do 7 500, a na projekty „duże” od 430 do 3 945 . Wyniki głosowania przedstawiono w protokole z konsultacji w sprawie KBO na 2016 r., podpisanym przez czteroosobowy zespół opracowujący wyniki, zatwierdzonym przez Prezydenta.

W głosowaniu dotyczącym KBO na 2017 r. oddano 26 539 głosy (na jednej karcie do głosowania można było dokonać wyboru maksymalnie trzech projektów, w każdej z dwóch kategorii), w tym 818 głosów nieważnych. Na projekty „małe” oddano od 370 do 3 745 głosów, a na „duże” od 387 do 2 582. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole z konsultacji w sprawie KBO na 2017 r., podpisanym przez zespół dziewięciu osób pod przewodnictwem Sekretarza Miasta.

W 2018 r. oddano 23 682 głosy (na jednej karcie można było wybrać maksymalnie⁶³ trzy projekty ogólnomiejskie), w tym 235 nieważnych. Liczba głosów ważnych w głosowaniu na poszczególne projekty wynosiła od 79 do 1 992. Wyniki głosowania przedstawiono w protokole z konsultacji w sprawie KBO na 2018 r., podpisanym przez Sekretarza Miasta, jako przewodniczącego zespołu opracowującego wyniki⁶⁴.

Frekwencja przy głosowaniu nad wyborem projektów wyniosła: w 2016 r. 13 629 osób, w 2017 r. 7 499 osób oraz w 2018 r. 8 346 osób. Stanowiło to odpowiednio w latach 12,9%, 7,2% i 8% mieszkańców Miasta oraz 16,1%, 9,3% i 10,8% uprawnionych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 48-50, 52-59, 217, 310-332)

⁶² Regulamin KBO 2018.

⁶³ Aby głos był ważny należało zaznaczyć minimum jeden projekt.

⁶⁴ Zespół 9 osób powołany zarządzeniem nr 540/1986/17 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania wyników konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego w Koszalinie na 2018 r.

W celu przeprowadzenia głosowań na zadania KBO za pomocą Internetu zlecono V. sp. z o.o. przygotowanie i uruchomienie ankiety „Ankieta do głosowania – Koszaliński budżet partycypacyjny”. Na realizację tego zlecenia wydano w 2015 r. 3,1 tys. zł za głosowanie do KBO na 2016 r. oraz w 2016 r. za głosowanie do KBO na 2017 r. 2,5 tys. zł. Głosowanie na zadania do KBO na 2018 r. odbywało się za pośrednictwem platformy do zarządzania KBO, która została dostarczona i wdrożona 30.11.2017 r. na podstawie umowy z firmą I.E.P. Jedną z funkcjonalności platformy był moduł do przeprowadzania głosowania nad propozycjami zgłoszonymi przez mieszkańców do KBO. W 2017 r. na wykonanie tej umowy Urząd poniósł wydatek w kwocie 12,9 tys. zł. W 2018 r. zapłacono 8,6 tys. zł za utrzymanie funkcjonalności platformy, w tym przeprowadzenie głosowania na projekty zgłoszone do KBO na 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 335-362)

Karty do głosowania (ankiety konsultacyjne) do KBO na 2016 i 2017 r. zawierały: pole na imię i nazwisko, pole na numer PESEL, klauzulę na wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz numeru PESEL w celu realizacji konsultacji do KBO, dwa zestawienia po 10 projektów w obu kategoriach z polami do zaznaczenia wyboru. W pouczeniu podano o możliwości wskazania maksymalnie trzech projektów, w każdej z dwóch kategorii, które wg głosującego powinny zostać zrealizowane w ramach KBO, przy czym aby głos był ważny należało zaznaczyć minimum jeden projekt. Karty do głosowania (ankiety konsultacyjne) do KBO na 2018 r. oprócz pola na imię, nazwisko, PESEL i klauzuli wyrażającej zgodę na przetwarzanie danych osobowych zawierały pole na podanie adresu zamieszkania oraz zestawienie 34 projektów ogólnomiejskich i zestawienie 9 projektów osiedlowych dotyczących Osiedla Lechitów. W pouczeniu poinformowano o możliwości wskazania maksymalnie trzech projektów ogólnomiejskich, które wg głosującego powinny zostać zrealizowane w ramach KBO, przy czym aby głos był ważny należało zaznaczyć minimum jeden projekt. Z zestawienia projektów osiedlowych należało wybrać jeden projekt.

(dowód: akta kontroli str. 50, 319, 325, 330-331)

2.10. W wyniku głosowania ogólnomiejskiego, do realizacji w ramach KBO 2016-2018 wybranych zostało 20 projektów, z tego:

- w 2016 r. cztery projekty do 50 tys. zł i sześć projektów o wartości od 50 tys. zł do 500 tys. zł;
- w 2017 r. trzy projekty do 50 tys. zł i cztery projekty od 50 tys. zł do 500 tys. zł;
- w 2018 r. jeden projekt osiedlowy do 50 tys. zł oraz dwa projekty ogólnomiejskie do 650 tys. zł.

Ponadto w ramach KBO na 2018 r. przyjęto do wykonania 20 projektów osiedlowych, z których osiem wybrano do realizacji w wyniku spotkań z mieszkańcami osiedli a pozostałe 12, które otrzymały pozytywną opinię i nie przekraczało łącznej kwoty 50 tys. zł dla poszczególnych osiedli i zostało skierowane do realizacji bez konieczności wyboru.

Na projekty oddano od 1 773 do 7 500 głosów (KBO na 2016 r.), od 1 453 do 3 745 głosów (KBO na w 2017 r.) i od 1 871 do 2 245 głosów (KBO na 2018 r.).

Projekty dotyczyły: budowy sekundników odmierzających czas do zmiany świateł na skrzyżowaniach świetlnych, doposażenie domu harcerza – bezpieczeństwo i edukacja, budowy ścieżek rowerowych (przy ul. Zwycięstwa, od ul. Franciszkańskiej do ul. Batalionów Chłopskich z wykorzystaniem kładki nad Dzierżęcinką, Single Track na Górze Chelmskiej), oznaczenia czerwoną antypoślizgową farbą przejazdów rowerowych przez jednię na terenie miasta Koszalina, budowy miejsc do rekreacji i wypoczynku (Piknik Park, rodzinny plac

Jacek i Agatka, Mini Park, Podożynkowo i sportowo, Park doświadczeń Clausiusa, Park Robin Hooda, City Golf Koszalin, plac zabaw Dziecięca Stodoła), poprawy estetyki i podniesienia atrakcyjności przestrzeni publicznej (budowa źródeł ulicznych wody pitnej, murale historyczne na ścianach budynków), nowe przystanki autobusowe dla Koszalina, NIE nowotworom u dzieci z Koszalina,

Efektami wykonania zadań miała być m.in.: poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, poprawa estetyki i podniesienia atrakcyjności przestrzeni publicznej, integracja mieszkańców i usprawnienie komunikacji z władzami Miasta, popularyzacja czytelnictwa, upowszechniania kultury fizycznej, sportu i rekreacji, zaspokajania potrzeb dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 310-311, 320-321, 326-329)

W budżecie Miasta na rok 2016⁶⁵, 2017⁶⁶ i 2018⁶⁷ utworzono rezerwę celową w wysokości 1.500,0 tys. zł. Po wyborze projektów dokonano podziału rezerw:

- KBO na 2016 r. 28 stycznia.2016 r.⁶⁸,
- KBO na 2017 r. 16.02.2017 r.⁶⁹, 23.03.2017 r.⁷⁰ i 31.08.2017 r.⁷¹,
- KBO na 2018 r. 9.02.2018 r.⁷² przenosząc środki w wysokości odpowiednio: 1 500 tys. zł, 1 479,5 tys. zł i 1 500 tys. zł do odpowiednich działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 363-369)

2.11. Prezydent wyjaśnił, że nie było trudności i problemów z planowaniem KBO.

(dowód: akta kontroli str. 106, 109)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wyniki weryfikacji i oceny 149 złożonych projektów do KBO na 2016 i 2017 r. nie zostały udokumentowane. Zgodnie z treścią przepisu § 6 zarządzenia KBO 2016 oraz przepisu § 9 zarządzenia KBO 2017, złożone projekty miały podlegać ocenie formalnej pod względem spełniania warunków zawartych w zarządzeniu, a projekty niezgodne z warunkami miały być odrzucone z podaniem przyczyn ich odrzucenia.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 42-43, 252-265)

W sprawie sposobu prowadzenia weryfikacji i oceny propozycji projektów Dyrektor Wydziału KSiP wyjaśnił, że: „...proces sprawdzania terminowości i prawidłowości złożonych wniosków w przypadku KBO na 2016 oraz 2017 r. przeprowadzał (...) (pracownik Biura Komunikacji Społecznej KSiP) pod jego bezpośrednim nadzorem. Ocena formalna projektów była prowadzona na bieżąco wraz ze składaniem kolejnych projektów w każdym ze wspomnianych powyżej Budżetów Obywatelskich. Proces sprawdzania poprawności złożonych wniosków polegał na stwierdzeniu czy autor projektu wypełnił właściwie formularz, podając niezbędna informacje takie jak: swoje dane osobowe, nazwę projektu, opis projekt, wskazanie adresatów projektu, wskazanie miejsca realizacji projektu, kosztorys projektu, listę mieszkańców

⁶⁵ Uchwała Nr XVII/208/2015 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalin na 2016 rok (Dz.Urz.Woj.Zach. z 2016 r., poz. 57).

⁶⁶ Uchwała nr XXVII/351/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalin na 2017 rok. (Dz.Urz.Woj.Zach. z 2016 r., poz. 5243).

⁶⁷ Uchwała Nr XXXVIII/560/2017 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalin na 2018 rok (Dz.Urz.Woj.Zach z 2018 r., poz. 68).

⁶⁸ Uchwała nr XVII/216/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z 28 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie Miasta Koszalin na 2016 r.

⁶⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Koszalin nr 403/1454/17 z 16.02.2017 r.

⁷⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Koszalinie nr XXIX/400/2017 z 23.03.2017 r.

⁷¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Koszalin nr 502/1872/17 z 31.08.2017 r.

⁷² Zarządzenie Prezydenta Miasta Koszalin nr 685/2127/18 z 9.02.2018 r.

Koszalina popierających projekt, itd.). Poprawnie złożone formularze były poddawane ocenie właściwych merytorycznie wydziałów i jednostek organizacyjnych miasta. Pracownik na bieżąco informował mnie o ilości składanych wniosków, ich kompletności i poprawności...”.

(dowód: akta kontroli str. 283, 284)

W sprawie braku dokumentowania czynności związanych z dokonywaniem oceny formalnej Dyrektor Wydziału KSiP wyjaśnił, że: „Niewprowadzenie obowiązku dokumentowania czynności związanych z dokonywaniem oceny formalnej wynikało z przyjętej zasady, w myśl której o przebiegu oceny każdego projektu świadczyło pismo wysłane do jego autora. W piśmie tym informowano autora o przekazaniu projektu do realizacji lub o jego odrzuceniu, podając jednocześnie powód odrzucenia. O przeprowadzeniu oceny projektów świadczą ponadto pieczęcie przyjęcia projektów opatrzone każdorazowo datą przyjęcia, a także opinie wydziałów świadczące o przeprowadzeniu oceny możliwości realizacji tych projektów, które przeszły pozytywnie ocenę formalną”.

(dowód: akta kontroli str. 283, 284)

W ocenie NIK, niedokumentowanie czynności związanych z dokonywaniem oceny formalnej wniosków złożonych do KBO świadczy o nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej wyboru zadań do KBO na lata 2016-2017.

Uwaga dotycząca badanej działalności

W regulaminie KBO na 2018 r. nie ustalono terminu przeprowadzenia konsultacji. W przepisie § 12 ust. 2 regulaminu określono, że szczegółowe daty rozpoczęcia i zakończenia głosowania podane zostaną z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem. W zarządzeniu nie podano w jakim trybie zostanie ustalony termin głosowania. Faktycznie głosowanie odbyło się w terminie od 10 do 24.11.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-59)

W sprawie sposobu ustalenia terminu konsultacji społecznych (głosowania) do KBO na 2018 r. Dyrektor Wydziału KSiP wyjaśnił, że: „...termin głosowania wyznaczył na podstawie oceny stopnia zawansowania weryfikacji formalnej projektów oraz uzgodnień z autorami. Został on podany w harmonogramie na stronie internetowej www.budzetobywatelski.koszalin.pl, lecz termin jego publikacji nie zachował się”.

(dowód: akta kontroli str. 303, 304, 305-309)

Ocena cząstkowa

Zgodnie z zarządzeniami w sprawie KBO zweryfikowano wnioski mieszkańców sprawie realizacji zadań i dokonano ich wyboru do KBO. Z 30 wybranych losowo wniosków 15 zasadnie odrzucono, a 15 pozytywnie zweryfikowanych, spełniało wszystkie wymagane kryteria. Natomiast działaniem nierzetelnym było nieudokumentowanie procesu weryfikacji formalnej złożonych wniosków do KBO na lata 2016-2017.

3. Prawdliwość 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 KBO wyniosły ogółem 5 388,4 tys. zł, tj.:

– w 2016 r. 2 999,9 tys. zł, z tego wydatki:

- inwestycyjne w wysokości 2 950,9 tys. zł, tj. 87,8% planu wydatków (po zmianach), które przeznaczono na zadania w zakresie: lokalnego transportu drogowego (500 tys. zł), drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (45 tys. zł), zakłady gospodarki mieszkaniowej (116,4 tys. zł),

- pozostała działalność z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (1 259,6 tys. zł);
- bieżące w kwocie ogółem 49 tys. zł (100 % planu po zmianach), na pozostałą działalność w zakresie ochrony zdrowia;
- w 2017 r. 1 331,2 tys. zł, z tego wydatki:
- inwestycyjne w wysokości 1 292,3 tys. zł, tj. 82,5 % planu wydatków (po zmianach), które przeznaczono na zadania w zakresie: lokalnego transportu zbiorowego (470,6 tys. zł), pozostałej działalności z zakresu oświaty i wychowania (139,1 tys. zł) i gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (682,6 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 38,9 tys. zł (98,5 % planu po zmianach), na zadania w zakresie: ochrony zdrowia (38,9 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30.09) 1 057,3 tys. zł, z tego wydatki:
- inwestycyjne w wysokości 974,4 tys. zł (43,6 % planu po zmianach⁷³), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (4,3 tys. zł), utrzymania zieleni (14,7 tys. zł), oświetlenia ulic placów i dróg (80 tys. zł) i inne zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (875,4 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 82,9 tys. zł (89,1% planu po zmianach), na zadania z zakresu ochrony zdrowia (74,3 tys. zł), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (7,8 tys. zł) i kultury fizycznej (0,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

W polityce rachunkowości Urzędu⁷⁴ nie wprowadzono obowiązku wyodrębnienia w ewidencji księgowej wydatków na zadania KBO. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że: *„...polityka rachunkowości nie przewiduje zapisu mechanicznego wyodrębnienia wydatków w ramach budżetu obywatelskiego. Jednak istnieje możliwość tworzenia indywidualnego zadania poprzez nadanie i określone rozwinięcie numeru konta analitycznego. Mechanizm ten pozwala na śledzenie kosztów bądź wydatków dowolnego zadania realizowanego przez Miasto, w tym każdego zadania realizowanego w ramach budżetu obywatelskiego”*.

(dowód: akta kontroli str. 384, 386)

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

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

3.3. W okresie objętym kontrolą na realizację projektów poniesiono dodatkowe nakłady z budżetu Miasta na ogólną kwotę 1 366,7 tys. zł. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że: *„...dodatkowe nakłady poniesiono na skutek konieczności wykonania dodatkowych robót, nie ujętych w projektach lub wyższych cen zawartych w ofertach przetargowych w porównaniu do cen kosztorysowych”*.

(dowód: akta kontroli str. 174-178)

⁷³ Według stanu na 30.09.2018 r.

⁷⁴ Wprowadzona zarządzeniem wewnętrznym nr 7/2018 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 5 stycznia 2018 r. zmieniająca zarządzenie nr 141/2016 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Koszalinie wraz ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 141/2016 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Koszalinie.

Dodatkowe nakłady z budżetu Miasto poniesiono na następujące projekty:

- „Piknik Park lub Skwer – miejsce do grillowania i piknikowania dla mieszkańców”, dofinansowano w kwocie 66,4 tys. zł. Wzrost wydatków nastąpił na skutek wykonania dodatkowych robót związanych z odwodnieniem terenu;
- „Obserwatorium astronomiczne Koszalin”. Zadanie kontynuowane z 2015 r., dofinansowanie wyniosło 759,6 tys. zł. Wzrost wydatków związany był z ujęciem w projekcie dodatkowych robót z wiązanych z wykonaniem sali dydaktycznej i zagospodarowaniem terenu, których nie przewidywał autor projektu. W wyniku kilkukrotnego ogłaszania przetargów, ceny zgłaszane przez wykonawców przekraczały założone ceny kosztorysowe co spowodowało podjęcie decyzji o zwiększeniu planu wydatków na to zadanie;
- „Od Juniora do Seniora – Rodzinny plac rekreacyjny „Jacek i Agatka”, dofinansowano w kwocie 149,2 tys. zł. Wzrost kosztów dotyczył niezbędnych prac przygotowawczych oraz robót ziemnych;
- „Odpocznij w Koszalinie” (budowa ławek), dofinansowano w kwocie 170 tys. zł. Koszt zadania został niewłaściwie oszacowany przez zgłaszających projekt. (zadanie było na liście rezerwowej, a decyzję o jego realizacji podjęto po rezygnacji z zadania „Sekundniki...”);
- City Golf Koszalin – 18 dołkowe pole do gry w mini golfa – zabawa i atrakcja dla wszystkich mieszkańców Koszalina”, dofinansowano w kwocie 55,3 tys. zł. Po opracowaniu dokumentacji projektowej okazało się, że koszt inwestycji jest wyższy od wartości oszacowanej przez autorów projektu;
- „Park Robin Hooda – postrzelony Koszalin”, dofinansowano w kwocie 166,2 tys. zł. Przeprowadzono cztery postępowania przetargowe, w których wszystkie oferty były droższe od sporządzonego kosztorysu. Zwiększono planu wydatków na to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

3.4. Wydatki na projekty KBO w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 1 377,4 tys. zł)⁷⁵ oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 4 011 tys. zł)⁷⁶.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta na zadania wykonywane w ramach KBO kontrolą objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 30.09) w łącznej kwocie 2 998,4 tys. zł (55,7 % wszystkich wydatków Miasta na KBO), dotyczące 15 projektów⁷⁷, w tym pięć realizowanych przez Urząd o łącznej kwocie 1 333,1 tys. zł (96,8% wydatków poniesionych przez Urząd). W wyniku badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne Miasta 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);
- realizowane przez Urząd miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

⁷⁵ W 2016 r. 308,3 tys. zł, w 2017 r. 297,7 tys. zł, w 2018 r. (do 30.09) 771,4 tys. zł.

⁷⁶ W 2016 r. 2 691,6 tys. zł, w 2017 r. 1 033,5 tys. zł, w 2018 r. (do 30.09) 285,9 tys. zł.

⁷⁷ Po pięć z każdego roku, w tym po dwa o największej łącznej kwocie wydatków. (1) Od Juniora do Seniora – Rodzinny plac rekreacyjny „Jacek i Agatka”, (2) Ścieżka rowerowa, (3) Oznaczenie czerwona - antypoślizgową farbą istniejących już przejazdów rowerowych przez jezdnię, (4) Budowa 10 źródeł ulicznych wody pitnej w przestrzeni publicznej miasta, (5) Murale historyczne - 4 wielkoformatowe malunki na ścianach budynków, (6) Nowe przystanki autobusowe dla Koszalina, (7) Park doświadczeń Clausiusa, (8) City Golf Koszalin – 18 dołkowe pole do gry w mini golfa, (9) Odpocznij w Koszalinie, (10) Mini Park, (11) Park Robin Hooda - postrzelony Koszalin, (12) City Golf Koszalin - 18 dołkowe pole do gry w mini golfa – część realizowana w 2018 r., (13) Oświetlenie skrzyżowań ulic za pomocą ulicznych lamp solarnych (Osiedle Raduszka), (14) Radosne dzieciństwo na osiedlu Rokosowo Hallera budowa placu zabaw dla młodszych mieszkańców osiedla Hallera, (15) Oświetlenie ulic (dróg gruntowych) ul. Malinowej i ul. Truskawkowej (Osiedle Lubiatowo).

- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- sklasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 379-383, 387-392)

Zamówień publicznych na wykonanie ośmiu⁷⁹ z 15 zadań, których wydatki objęto kontrolą, udzielono w trybie przetargu nieograniczonego. Pozostałych siedmiu zamówień udzielono bez zastosowania przepisów Pzp, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 Pzp).

W wyniku badania dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w 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. 379-383, 393-396)

Udzielone dotacje dotyczyły następujących zadań ujętych w KBO na lata 2016-2018:

- w 2016 r. Dom Harcerza – bezpieczeństwo, edukacja, wychowanie o wartości 49 tys. zł,
- w 2017 r. i 2018 r. „Nie nowotworom u dzieci z Koszalina” o wartości 39,5 tys. zł w 2017 r. oraz 83 tys. zł w 2018 r.

Dotacje udzielone w 2016 i 2017 r. zostały rozliczone w wymaganym terminie. Podmioty, które otrzymały dotacje (Chorągiew Zachodniopomorska Związku Harcerstwa Polskiego z siedzibą w Szczecinie oraz Fundacja Ronalda McDonalda, z siedzibą w Warszawie) zrealizowały ww. zadania w zakresie zgodnym z umową o udzielenie dotacji. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wpłynęło sprawozdanie z realizacji zadania realizowanego w ramach dotacji udzielonej w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 540-543)

3.5. Zadania w ramach KBO na lata 2016-2018 realizował Urząd (łącznie 6 zadań)⁸⁰ oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 34 zadania)⁸¹.

Spośród 10 wybranych w głosowaniu zadań do KBO 2016 r. 6 zostało wykonanych w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe. W szczególności:

- oznakowano czerwoną, antypoślizgową farbą wszystkie przejazdy rowerowe przez jezdnię wraz z naniesieniem białych poziomych znaków drogowych P11 (przejazd dla rowerów),
- stworzono miejski wybieg dla psów,
- stworzono rodzinny plac zabaw „Jacek i Agatka”,

⁷⁸ 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.).

⁷⁹ (1) Od Juniora do Seniora – Rodzinny plac rekreacyjny „Jacek i Agatka”, (2) Ścieżka rowerowa, (3) Budowa 10 źródeł ulicznych wody pitnej w przestrzeni publicznej miasta, (4) Nowe przystanki autobusowe dla Koszalina, (5) Park doświadczeń Clausiusa, (6) City Golf Koszalin - 18 dołkowe pole do gry w mini golfa - zabawa i atrakcja dla wszystkich mieszkańców Koszalina, (7) Odpocznij w Koszalinie... – ławki w kształcie napisu „KOSZALIN”, (8) Park Robin Hooda - postrzelony Koszalin.

⁸⁰ W 2016 r. dwa., w 2017 r. trzy, w 2018 r. jedno.

⁸¹ W 2016 r. siedem, w 2017 r. sześć, w 2018 r. 21.

- zbudowano 130 mb ścieżki rowerowej wraz z chodnikiem, oświetleniem, kanalizacją kablową i konserwacją kładki nad rzeką Dzierżecinką,
- doposażono Dom Harcerza w sprzęt biwakowy, medyczny i edukacyjny,
- namalowano 4 murale na ścianach szczytowych budynków przy ul. Podgrodzie, ul. Spółdzielczej, ul. Andersa i ul. Gnieźnieńskiej.

Jedno zdanie „Budowa 10 źródeł ulicznych wody pitnej w przestrzeni publicznej miasta” zrealizowano w mniejszym zakresie niż określony we wniosku. Wykonano dwa źródła na terenie Wodnej Doliny i Doliny Sportowej z uwagi na trudności formalno-prawne oraz techniczne uniemożliwiające realizację źródeł we wszystkich punktach wskazanych przez Wnioskodawców. Nowy zakres uzgodniono z autorem projektu.

W przypadku pozostałych trzech projektów:

– „Sekundniki - wyświetlacze odmierzające czas do zmiany światła na skrzyżowaniach świetlnych”, zawieszono realizację projektu do czasu unormowania przepisów i wykonano ze środków własnych w 2017 r. W jego miejsce przyjęto do realizacji w ramach KBO kolejny projekt z największą liczbą głosów, tj. „Odpocznij w Koszalinie – drewniane, 4 metrowe ławki w kształcie liter, z których składa się słowo Koszalin”, który zrealizowano dopiero w 2017r. z uwagi na fakt, że kwota 50 tys. zł przeznaczona na to zadanie była zbyt niska,

- „Piknik Park lub Piknik Skwer – miejsce do grillowania i piknikowania dla mieszkańców”, wykonano dokumentację techniczną lecz realizacja zadania została uzależniona od zwiększenia budżetu lub zmiany lokalizacji, zrealizowana w pełnym zakresie w 2017 r.,

- „Ścieżka rowerowa przy ul. Zwycięstwa (przy deptaku)” - po akceptacji wniosku Mieszkańców, zapadła decyzja o realizacji zadania poza KBO, w ramach zadania inwestycyjnego "Inwestycje w zintegrowaną infrastrukturę związaną z transportem niskoemisyjnym na terenie Koszalina" z dofinansowaniem w ramach RPO WZ na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 379-383, 397-407)

Spośród siedmiu wybranych w głosowaniu projektów do realizacji KBO 2017 pięć wykonano w 2017 r. a dwa⁸² w 2018 r. Wszystkie wykonano w pełnym zakresie⁸³. Osiągnięto przy tym planowane efekty rzeczowe. W szczególności:

- zakupiono i wymieniono 20 wiat autobusowych na terenie Koszalina,
- wykonano plenerową siłownię o średnim stopniu trudności,
- doposażono istniejący plac zabaw (Mini Park) w betonowe piłkarzyki, stół do tenisa stołowego, dostawiono ławki do stolików do szachów,
- dokonano montażu urządzeń do obserwacji zjawisk fizycznych na terenie Sportowej Doliny, fotopułapki oraz tablicy pamiątkowej z wizerunkiem Rudolfa Clausiusa, stworzono Park Doświadczeń Clausiusa,
- opracowano dokumentację projektową i przystąpiono do realizacji Parku Robin Hooda, zakończonej w 2018 r.,
- zagospodarowano skwer trawiasty z ławkami, stołami, grillami, mini placem zabaw oraz toaletą publiczną, boiskiem do gry w kule (powstał Piknik Park),

⁸² „City Golf Koszalin – 18 dołkowe pole do gry w mini golfa – zabawa i atrakcja dla wszystkich mieszkańców Koszalina” oraz Park Robin Hooda – postrzelony Koszalin.

⁸³ W zadaniu „City Golf Koszalin – 18 dołkowe pole do gry w mini golfa – zabawa i atrakcja dla wszystkich mieszkańców Koszalina”, pole golfowe zmieniono z 18 dołkowego na 12 dołkowe.

- wykonano osiem wysokich ławek w kształcie liter tworzących napis „KOSZALIN”,
- zorganizowano wydarzenie o charakterze profilaktyczno-edukacyjnym, mające na celu przebadanie koszalińskich dzieci pod kątem obecności chorób nowotworowych w wyniku czego przebadano 483 pacjentów.

(dowód: akta kontroli str. 397-402)

Sekretarz w sprawie wykonania w 2018 r. zadania „City Golf...” i zmiany zakresu z pola do gry z posiadającego 18 dołków na pole z 12 dołkami wyjaśnił: *„...projekt City Golf Koszalin, ...Adventure golf jest dobrą zabawą, ponieważ stanowi duże wyzwanie dla graczy, interaktywne przeszkody sprawiają, że gra jest interesująca dla każdego. Jednakże koszty wykonania takiego pola są wyższe i szacowane były na około 500 zł/m². Po konsultacjach z autorami projektu, została wspólnie podjęta decyzja o zleceniu wykonania dokumentacji dla 12-dołkowego obiektu z możliwością rozbudowy do 18-dołków pola do gry w systemie Adventure oraz realizacji jej w „klimacie morskim”. Uzgodniono również lokalizację pola na Wodnej Dolinie – co było zgodne z formularzem zgłoszeniowym (jedna z potencjalnych lokalizacji)...Zamawiający ...16.10.2017 r. zawarł umowę na realizację inwestycji. Jednakże panujące w roku 2017 warunki pogodowe uniemożliwiły Wykonawcy jej realizację...”*

(dowód: akta kontroli str. 468)

W sprawie realizacji w 2018 r. zadania „Park Robin Hooda” Sekretarz wyjaśnił: *„...Zamawiający w 2017 r. dwukrotnie przeprowadzał postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na to, iż cena ofertowa przekraczała środki jakie Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia. Ponownie w 2018 r. Zamawiający przeprowadził dwa postępowania i dopiero zabezpieczenie dodatkowych środków w wysokości 166,2 tys. zł w ramach budżetu Miasta pozwoliło rozstrzygnąć przetarg. Stąd inwestycja zrealizowana została w 2018 r.”*

(dowód: akta kontroli str. 468)

W KBO na 2018 r. ujęto 23 zadania, tj. trzy wybrane w drodze głosowania ogólnomiejskiego i 20 wybranych podczas wyborczych spotkań osiedlowych, z tego wykonano do dnia zakończenia kontroli⁸⁴: odpowiednio: jedno⁸⁵ oraz pięć. W trakcie realizacji były dwa⁸⁶ zadania wybrane w głosowaniu ogólnomiejskim oraz 13 wybranych podczas wyborczych spotkań osiedlowych. Jedno zadanie⁸⁷ nie zostało wykonane z powodu braku wykonawców, a jedno⁸⁸ zostało wycofane przez wnioskodawcę.

Uzyskane efekty rzeczowe to m.in.:

- ustawienie trzech latarni ulicznych z panelami słonecznymi na Osiedlu Lubiatowo oraz czterech latarni na Osiedlu Raduszka,
- wykonanie placu zabaw dla dzieci na Osiedlu Rokosowo,
- wykonanie rewitalizacji placu stanowiącego podwórkę przy ul. 1 Maja 1-3, Zwycięstwa 90-92 i Słowackiego 2-4,

⁸⁴ Tj. 30.11.2018 r.

⁸⁵ „Nie nowotworom u dzieci z Koszalina”.

⁸⁶ „System zrównoważonych rekreacyjnych ścieżek rowerowych typu Single Track na Górze Chelmskiej” oraz „Plac zabaw „Dziecięca stodoła”.

⁸⁷ „Urządzenia do zabawy dla dzieci na plac zabaw przy ul. Lubiatowskiej”.

⁸⁸ „Najpiękniejsza ulica – podniesienie walorów estetycznych ul. St. Wyspiańskiego.

- zorganizowanie wydarzenia o charakterze profilaktyczno-edukacyjnym, mającym na celu przebadanie 825 dzieci pod kątem chorób nowotworowych⁸⁹,
- zorganizowanie integracyjnych spotkań z mieszkańcami i zakupienie kwiatów, środków żywności, wynajęcie sceny, ławostolów i parasoli.

(dowód: akta kontroli str. 402-407)

Oględziny dwóch realizowanych projektów „City Golf – 18 dołkowe pole do gry w mini golfa – zabawa dla wszystkich mieszkańców Koszalina” oraz „Park Robin Hooda” wykazały pełną zgodność zakresu wykonanych prac, w szczególności montażu wszystkich urządzeń określonych w umowach z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 418-463)

3.6. W okresie objętym kontrolą prowadzona była ewaluacja KBO. Prezydent wyjaśnił: *„...w 2017 roku została przeprowadzona internetowa ankieta ewaluacyjna oraz przeprowadzono badanie focusowe przez Pracownię Pozarządową (organizacja pozarządowa pomagająca prowadzić KBO). Wyniki ewaluacji posłużyły do opracowania nowych zasad KBO między innymi do zrezygnowania z RBO, która wybierała projekty do głosowania, wprowadzenie podziału na projekty osiedlowe oraz ogólnomiejskie, a nie projekty małe i duże - uzależnione tylko od wartości zgłoszonego projektu. Dzięki ewaluacji wprowadzone zostały spotkania osiedlowe, które pozwalają na większą integrację mieszkańców oraz pozwalają ustalić najważniejsze priorytety w rozwoju osiedli. Wprowadzenie takich spotkań pozwoliło na wybieranie do realizacji projektów podczas dyskusji mieszkańców. W 2018 roku również została przeprowadzona ewaluacja, która polegała na przeprowadzeniu ankiety elektronicznej z mieszkańcami miasta, wywiadu grupowego z autorami projektów oraz spotkania konsultacyjnego z zespołem do spraw KBO (zespół działa od 2017 roku). Ewaluacja pokazała, że wprowadzone w 2017 zmiany akceptowane są przez mieszkańców miasta, a dotychczasowe zasady zostają niezmienione...”*

(dowód: akta kontroli str. 106, 109, 111-156)

3.7. W sprawie problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach KBO Prezydent wyjaśnił, że: *„Pojawiły się problemy z realizacją zadań wybranych przez mieszkańców, jednak nie powodowały one rezygnacji z realizacji projektów. Najczęstszym problemem, który pojawia się przy wykonywaniu projektów są wyższe, od szacunkowo określonych, koszty realizacji. Niestety związane jest to z brakiem wykonawców projektów, albo pojawiającymi się nowymi okolicznościami dotyczącymi projektów na etapie projektowania zadań. Co do zasady projekty powinny zostać zrealizowane w ciągu jednego roku budżetowego, jednak czasami realizacja przekracza rok ze względu na przedłużające się procedury wyboru wykonawców lub przygotowania dokumentacji projektowej. Mimo pojawiających się trudności, projekty mieszkańców realizowane są w jak najszerszym zakresie i zgodnie z oczekiwaniami autorów”*.

(dowód: akta kontroli str. 106, 109-110)

3.8. W sprawie wpływu KBO na aktywność obywatelską mieszkańców Miasta w latach 2016-2018 Prezydent wyjaśnił, że: *„...Budżet obywatelski pomaga zdiagnozować potrzeby mieszkańców miasta. Dzięki zgłaszaniu projektów widać, czego brakuje w mieście, np. które chodniki albo miejsca są niedostatecznie dofinansowane, ale pokazuje też co mieszkańcy chcieliby mieć w swoim otoczeniu, a co podoba im się w innych miastach. Budżet obywatelski obudził w mieszkańcach kreatywność oraz pokazał ile kosztuje utrzymanie miasta. Z roku na rok coraz więcej*

⁸⁹ Projekt zrealizowany przed rozliczeniem.

projektów zgłaszanych jest przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego. Pokazuje to, że więcej osób zwraca uwagę na swoje najbliższe otoczenie, ale też to, że interesuje się sprawami miasta. Budżet obywatelski uaktywnił tych mieszkańców, którzy mają wiele pomysłów, ale wcześniej nie mieli możliwości ich przedstawienia, a tym bardziej nie mieli szans na ich realizację. To doskonałe narzędzie do obywatelskiej edukacji w zakresie budowania odpowiedzialności za miasto”.

(dowód: akta kontroli str. 106, 110)

Prezydent w sprawie frekwencji podczas spotkań władz Miasta z mieszkańcami w sprawie KBO wyjaśnił: „...nie ma zebranych danych o frekwencji na tych spotkaniach. Część danych dostępna jest w protokołach ze spotkań, jednak są to dokumenty wewnętrzne, nie publikowane. Od 2017 roku na spotkaniach osiedlowych przygotowywane były listy obecności mieszkańców, ale tylko na wewnętrzny użytek Urzędu”.

(dowód: akta kontroli str. 106,110)

3.9. Pracownicy Wydziału KSiP brali udział w następujących szkoleniach:

- w 2014 r. – udział w 42 godzinnym szkoleniu - Szkoła Liderów Konsultacji Społecznych organizowana przez Koszalińskie Centrum Wspierania Inicjatyw Społecznych w ramach projektu „Konsultujesz – Decydujesz! Wzmacnianie mechanizmów konsultacji społecznych w woj. Zachodniopomorskim”;
- w 2015 r. udział w szkoleniu, którego przedmiotem była problematyka budżetu partycypacyjnego. Program szkolenia pt. „Budżet partycypacyjny dla średniozaawansowanych” prowadzony był w formie seminarium warsztatowo – prezentacyjnego. Organizatorem szkolenia był Związek Miast Polskich oraz Fundacja Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, wydawca dokumentu „Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce”.

(dowód: akta kontroli str. 90-103)

3.10. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania w Mieście KBO nie były w latach 2016-2018 przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 471-539)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Realizacja zadań w ramach KBO była prawidłowa i zgodna z wnioskami mieszkańców. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i Pzp. Osiągnięto planowane efekty rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa (np. rodzinny plac zabaw, Piknik Park, tor łuczniczy, siłownie zewnętrzne), drogowa (budowa ścieżki rowerowej, oświetlenie ulic), estetyka i atrakcyjność przestrzeni publicznej (ławki w kształcie liter Koszalin, wielkoformatowe murale, źródła uliczne).

Przeprowadzona ewaluacja KBO przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania. W wyniku dokonanych analiz w 2017 r. zrezygnowano z powoływania Rady Budżetu Obywatelskiego i w ramach KBO na 2018 r. przekazano mieszkańcom Miasta kompetencje do wyboru projektów z całej puli zgłoszonych projektów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹⁰, wnosi o:

- 1) dokumentowanie czynności związanych z weryfikacją formalną złożonych projektów zadań do KBO,
- 2) podjęcie działań zmierzających do określenia w uchwale Rady Miejskiej zasad i trybu przeprowadzania z mieszkańcami Miasta konsultacji w ramach KBO, zgodnych z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 3) odstąpienie od wymogu żądania od mieszkańców Miasta podawania numeru PESEL przy wyborze zadań realizowanych w ramach KBO.

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 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 28 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler:

Radostaw Kropiowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

⁹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.