



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.023.04.2018

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](mailto:lsz@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Radosław Kropiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/174/2018 z dnia 3 października 2018 r. 2. Katarzyna Kozłowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/176/2018 z 5 października 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Policach, ul. Stefana Batorego 3, 72-010 Police <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Diakun, Burmistrz Polic od 1.12.2014 r. <sup>2</sup> . (dowód: akta kontroli str. 22-24, 751)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Budżet partycypacyjny<sup>3</sup> Gminy Police<sup>4</sup> utworzony został na podstawie podjętej w 2012 r. przez Radę Miejską uchwały nr XXI/149/2012<sup>5</sup> z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy, dotyczącej przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych. Rada Miejska w podjętych w latach 2016-2018 uchwałach wskazywała radnych do prac w zespołach weryfikujących zadania zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego Gminy<sup>6</sup>. Zasady funkcjonowania PBO w latach 2016-2018<sup>7</sup>, w tym regulamin budżetu i harmonogram jego realizacji ustalił Burmistrz w wydanych zarządzeniach<sup>8</sup>, pomimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, jest to kompetencja rady gminy.

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

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz.

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

<sup>4</sup> Dalej: Gminy.

<sup>5</sup> Dz. Urz. Woj. Zach. z 24.07.2012 r. poz. 1711. Dalej: uchwała w sprawie konsultacji.

<sup>6</sup> Dalej: PBO.

<sup>7</sup> 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.

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

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

Stwierdzono nieuprawnione żądanie od osób uczestniczących w konsultacjach PBO wskazania numeru PESEL, mimo że art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o ochronie danych osobowych<sup>10</sup>, nie dawał upoważnienia w tym zakresie. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji zadań w ramach PBO zostały rzetelnie zweryfikowane przez Urząd. Ich wybór odbywał się zgodnie z zarządzeniami Burmistrza. Z 22 zaplanowanych zadań PBO prawidłowo, tj. zgodnie z zarządzeniami w sprawie PBO 2016-2018 i wybranymi wnioskami zrealizowano 19 zadań. Skutecznie osiągnięto planowane efekty rzeczowe. Z pozostałych trzech, jedno zadanie<sup>11</sup> ze względu na wyższy, od szacowanego we wniosku, koszt realizacji, zostało wyłączone z PBO i wykonane z środków budżetu inwestycyjnego Gminy (w zakresie wynikającym z wniosku). Dwa zadania nie zostały zakończone (w jednym przypadku<sup>12</sup> nie upłynął termin realizacji, w drugim<sup>13</sup> wystąpiła konieczność zmiany lokalizacji zadania).

Wydatki budżetowe na zadania PBO zostały poniesione zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>14</sup>. Natomiast w badanym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>15</sup> stwierdzono naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>16</sup>.

W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. infrastruktura rekreacyjno-sportowa (siłownie plenerowe, place zabaw, plaża miejska, trzy wiaty piknikowe) oraz infrastruktura drogowa.

Ewaluacja PBO za lata 2016-2017 prowadzona była w oparciu o sprawozdania z realizacji wybranych zadań. Analizie poddawano m.in. sposób rozpatrywania zgłoszonych wniosków, przebieg i wynik głosowania oraz koszty poniesione na wykonanie zadań.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Police<sup>17</sup> według stanu na 1.01.2016 r. liczyła 39 707 mieszkańców<sup>18</sup>, na 1.01.2017 r. 39 338 mieszkańców<sup>19</sup>, a na 1.01.2018 r. 39 027 mieszkańców<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 30-45)

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Budowa boiska treningowego ze sztuczną nawierzchnią o wymiarach 60x30 m.

<sup>12</sup> Budowa oświetlenia przy ul. Dębowej w Tanowie.

<sup>13</sup> Budowa grillowiska oraz miejsca wypoczynku na polanie rekreacyjnej za Szkołą Podstawową nr 8.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>15</sup> Przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przy szkole podstawowej nr 8 w Policach”.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: Pzp.

<sup>17</sup> Dalej: Gmina.

<sup>18</sup> Z tego mieszkańców zameldowanych na pobyt: stały 38 807 i czasowy 900.

<sup>19</sup> Z tego mieszkańców zameldowanych na pobyt: stały 38 520 i czasowy 818.

<sup>20</sup> Z tego mieszkańców zameldowanych na pobyt: stały 38 222 i czasowy 805.

W Gminie utworzono 19 jednostek pomocniczych, w tym:

- Sołectwa: Dębostrów, Drogoradz, Niekłończyca, Pilchowo, Przęsocin, Siedlice, Tanowo, Tatynia, Trzebież, Trzeszczyn, Uniemyśl, Wieńkowo<sup>21</sup>,
- Osiedla<sup>22</sup>: Mścięcino, Stare Miasto, Jasienica, Dąbrówka, Gryfitów, Księcia Bogusława X, Anny Jagielonki<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 46-53)

**1.2.** Inicjatywę wprowadzenia PBO zgłosiła w 2012 r. Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego w Policach<sup>24</sup>. PBO funkcjonował od 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 7, 564-568)

**1.3.** PBO funkcjonował na podstawie uchwały w sprawie konsultacji<sup>25</sup> (dotyczyła ona wszystkich konsultacji z mieszkańcami Gminy) oraz następujących aktów prawnych:

a) na 2016 r.:

- uchwała nr III/11/2014 Rady Miejskiej w Policach z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie wskazania radnych do pracy w zespole weryfikującym zadania zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r.<sup>26</sup>,
- zarządzenie nr 66/2014 Burmistrza Polic z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego Gminy Police<sup>27</sup>,
- zarządzenie nr 228/2014 Burmistrza Polic z dnia 27 października 2014 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących sposobu konsultowania budżetu obywatelskiego na 2016 r.<sup>28</sup>,
- zarządzenie nr 18/2015 Burmistrza Polic z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2016 r.<sup>29</sup>, zawierające: „Regulamin Budżetu Obywatelskiego Gminy Police”<sup>30</sup>, „Instrukcję wypełniania wniosku zgłoszeniowego”<sup>31</sup> oraz „Kartę do głosowania na zadania do budżetu obywatelskiego na 2016 r.”<sup>32</sup>,

b) na 2017 r.:

- uchwała nr XVI/152/2016 Rady Miejskiej w Policach z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie wskazania radnych do pracy w zespole weryfikującym zadania zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r.<sup>33</sup>,
- zarządzenie nr 27/2016 Burmistrza Polic z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących sposobu konsultowania budżetu obywatelskiego na 2017 r.<sup>34</sup>,

<sup>21</sup> Uchwałą Nr VIII/65/1990 Rady Gminy i Miasta w Policach z dnia 27 listopada 1990 r. w sprawie podziału gminy Police na sołectwa.

<sup>22</sup> Nazwy osiedlom nadano Uchwałą Nr XLVII/289/97 Rady Miejskiej w Policach z dnia 16 grudnia 1997 r. w sprawie nadania nazw Osiedlom.

<sup>23</sup> Osiedla powołano na podstawie uchwały Nr IX/73/1990 Rady Gminy i Miasta w Policach z dnia 28 września 1990 r. w sprawie podziału miasta Police na osiedla, ze zm.

<sup>24</sup> Powołana Uchwałą nr LIX/432/10 Rady Miejskiej w Policach z dnia 26 października 2010 r. w sprawie określenia organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Policach oraz trybu powoływania jej członków (Dz. Urz. Woj. Zach. z 10.12.2010 r. Nr 127, poz. 2535). Dalej: Gminna Rada DPP.

<sup>25</sup> Uchwała podjęta na podst. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>26</sup> Uchwała podjęta na podst. art. 18 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Dalej: uchwała nr III/11/2014

<sup>27</sup> Dalej: zarządzenie nr 66/2014.

<sup>28</sup> Dalej: zarządzenie nr 228/2014.

<sup>29</sup> Dalej: zarządzenie nr 18/2015.

<sup>30</sup> Stanowiący Załączniki nr 1 do zarządzenia nr 18/2015. Dalej: Regulamin z 2016 r.

<sup>31</sup> Stanowiąca Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 18/2015. Dalej: Instrukcja wypełniania wniosku na 2016 r.

<sup>32</sup> Wprowadzoną Załącznikiem nr 3 do zarządzenia nr 18/2015. Dalej: Karta do głosowania na 2016 r.

<sup>33</sup> Uchwała podjęta na podst. art. 18 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Dalej: Uchwała nr XVI/152/2016.

- zarządzenie nr 47/2016 Burmistrza Polic z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2017 r.<sup>35</sup>; zawierające: „Regulamin Budżetu Obywatelskiego Gminy Police”<sup>36</sup>, „Instrukcję wypełniania wniosku zgłoszeniowego”<sup>37</sup> oraz „Kartę do głosowania na zadania do budżetu obywatelskiego na 2017 r.”<sup>38</sup>,
- c) na 2018 r.:
  - uchwała nr XXVIII/277/2017 Rady Miejskiej w Policach z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie wskazania radnych do pracy w zespole weryfikującym zadania zgłoszone w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r.<sup>39</sup>,
  - zarządzenie nr 79/2017 Burmistrza Polic z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących sposobu konsultowania budżetu obywatelskiego na 2017 r.<sup>40</sup>,
  - zarządzenie nr 130/2017 Burmistrza Polic z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2018 r.<sup>41</sup>; zawierające: „Regulamin Budżetu Obywatelskiego Gminy Police”<sup>42</sup>, „Instrukcję wypełniania wniosku zgłoszeniowego”<sup>43</sup> oraz „Ramowy wzór karty do głosowania na zadania do budżetu obywatelskiego na 2018 r.”<sup>44</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 54, 59, 62, 66, 71, 76-113, 115-116, 277-287, 538, 542)

Na podstawie przepisu § 3 ust. 2 uchwały w sprawie konsultacji, opracowanie obowiązujących w Gminie regulacji dotyczących przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących PBO na lata 2016-2018 odbywało się w toku społecznych uzgodnień z mieszkańcami Gminy<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 89-94, 101-106)

Z przebiegu konsultacji sporządzano protokoły, które podawano do publicznej wiadomości<sup>46</sup>. W spotkaniach dotyczących konsultowania PBO na:

- 2016 r. (od 28.10 do 14.11.2014 r.) brało udział trzech mieszkańców Gminy oraz jedna organizacja pozarządowa. W wyniku zgłoszonych propozycji w szczególności: wydłużono czas głosowania, uproszczono druk zgłoszenia propozycji zadań i umożliwiono jego odręczne sporządzenie, a także zapewniono pomoc urzędników przy sporządzaniu wniosków;
- 2017 r. (od 20.01 do 3.02.2016 r.) uczestniczył jeden mieszkaniec Gminy oraz Gminna Rada DPP. Na podstawie zaproponowanych postulatów: wydłużono czas głosowania, powołano przedstawiciela Gminnej Rady DPP do zespołu

<sup>34</sup> Dalej: zarządzenie nr 27/2016.

<sup>35</sup> Dalej: zarządzenie nr 47/2016.

<sup>36</sup> Wprowadzony Załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 47/2016; dalej: Regulamin z 2017 r.

<sup>37</sup> Wprowadzona Załącznikiem nr 2 do zarządzenia nr 47/2016. Dalej: Instrukcja wypełniania wniosku na 2017 r.

<sup>38</sup> Wprowadzona Załącznikiem nr 3 do zarządzenia nr 47/2016. Dalej: Karta do głosowania na 2017 r.

<sup>39</sup> Uchwała podjęta na podst. art. 18 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Dalej: uchwała nr XXVIII/277/2017.

<sup>40</sup> Tytuł Zarządzenia omyłkowo wskazywał budżet obywatelski na 2017 r., zamiast na 2018 r. Zakres faktycznie konsultowanego budżetu dotyczył 2018 r. Dalej: zarządzenie nr 79/2017.

<sup>41</sup> Dalej: zarządzenie nr 130/2017.

<sup>42</sup> Wprowadzony Załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 130/2017. Dalej: Regulamin z 2018 r. Regulaminy z 2016, 2017 i 2018 r. określono dalej, jako Regulaminy na lata 2016-2018.

<sup>43</sup> Wprowadzona Załącznikiem nr 2 do zarządzenia nr 130/2017. Dalej: Instrukcja wypełniania wniosku na 2018 r.

<sup>44</sup> Wprowadzony Załącznikiem nr 3 do zarządzenia nr 130/2017. Dalej: Wzór karty do głosowania na 2018 r.

<sup>45</sup> Na podstawie zarządzeń Burmistrza nr: 228/2014, 27/2016 oraz 130/2017 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących sposobu konsultowania budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018.

<sup>46</sup> W tym m.in.: opublikowano na stronie BIP Urzędu (za lata 2016-2018) oraz funkcjonującej od 2016 r. stronie internetowej budżetu obywatelskiego (za lata 2017-2018).

obsługującego budżet obywatelski<sup>47</sup> oraz w Regulaminie z 2017 r. dokonano zmian w zakresie zapisów dot. sporządzania listy zadań rekomendowanych do realizacji, a także administrowania danymi osobowymi;

- 2018 r. (od 9 do 24.03.2017 r.) uczestniczyło pięciu mieszkańców Gminy oraz Gminna Rada DPP. W ich wyniku ustalono, że o kolejności zadań na karcie do głosowania decydować będzie publiczne losowanie. Ponadto, wprowadzono obowiązek oznaczenia widoczną informacją wszystkich zadań realizowanych ze środków PBO.

(dowód: akta kontroli str. 693-704)

W sprawie opracowania obowiązujących w Gminie regulacji PBO w toku społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności Burmistrz wyjaśnił, że: „czynny udział brali w nich mieszkańcy Polic oraz Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego w Policach. Efektem tych konsultacji, w sytuacji kiedy było to możliwe i nie było sprzeczne z przepisami prawa, były zmiany regulaminu w sposób wnioskowany przez konsultujących. Ponadto w przypadku zmian, które nie były przyjmowane (np. zwiększenie kwoty na budżet partycypacyjny, ze względu na brak środków w budżecie gminy) analizowano możliwe sposoby zmian regulaminu w przyszłych edycjach Polickiego Budżetu Obywatelskiego”.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>48</sup> Rada Miejska wybrana na kadencję 2018-2023 nie podjęła uchwały dotyczącej PBO.

(dowód: akta kontroli str. 538, 542, 551, 554)

1.4. W regulaminach z 2016 r. i 2017 r. określono, że:

- propozycję zadania do PBO może złożyć mieszkaniec stale zamieszkujący na terenie Gminy, który ukończył 16 lat,
- do każdej propozycji zadania musi być dołączona lista poparcia z podpisami co najmniej 15 mieszkańców Gminy, którzy ukończyli 16 lat,
- uprawnionymi do udziału w głosowaniu są wszyscy mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat.

Według regulaminu z 2018 r. każdy mieszkaniec stale zamieszkujący teren Gminy mógł zaproponować zadanie<sup>49</sup> Propozycja zadania do PBO musiała być poparta przez grupę co najmniej 15 mieszkańców Gminy, z tym, że w imieniu osób, które nie ukończyły 13 roku życia propozycję mieli popierać opiekunowie prawni.

Ponadto regulaminy z: 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r. ustalały:

- kryteria oceny zadań, w tym w szczególności:
  - zgodności zadania z zadaniami własnymi Gminy,
  - zgodności zadania z obowiązującymi przepisami prawa,
  - lokalizacji zadania w obszarze administracyjnym Gminy,
  - dostępności przedmiotu zadania dla wszystkich mieszkańców Gminy,
  - wskazanie części składowych kosztów koniecznych do realizacji zadania;
- zasady dokumentowania procesu weryfikacji i opiniowania złożonych zadań oraz podawania ich wyników do wiadomości mieszkańców;
- warunki przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

Regulaminy nie określały trybu odwołania od negatywnej weryfikacji zgłoszonego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 84-85, 96-97, 108-109)

<sup>47</sup> Powołany zarządzeniem nr 18/2015, opisany w pkt. 2.1 wystąpienia.

<sup>48</sup> Tj. 21.11.2018 r.

<sup>49</sup> W imieniu osób, które nie ukończyły 13 roku życia propozycje zadań musiały być składane przez opiekunów prawnych.

W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone zadania Burmistrz wyjaśnił, że: „Weryfikacja formalna projektów odbywała się przez zespoły każdorazowo powoływane przez Burmistrza Polic zarządzeniami (nr 18/2015, 47/2016 i 79/2017). W skład tych zespołów oprócz przedstawicieli Burmistrza Polic (urzędników Urzędu Miejskiego w Policach) wchodził także radni Rady Miejskiej w Policach wskazywani przez Radę Miejską na podstawie uchwał. Należy zauważyć, że radni wybierani są w wyborach powszechnych, w związku z czym byli przedstawicielami mieszkańców w trakcie oceny formalnej projektów. Każda ze wskazanych w zarządzeniach osób powołanych do zespołu miała prawo kontroli w zakresie weryfikacji projektów. Dodatkowo od 2016 r. w skład zespołu wchodzi także osoba reprezentująca Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego w Policach, wybierana przez polickie organizacje pozarządowe”.

(dowód: akta kontroli str. 538, 541)

W sprawie uwzględnienia aspiracji i potrzeb mieszkańców w ustalonych zasadach i kryteriach weryfikacji zadań Burmistrz wyjaśnił, że: „Zasady (regulamin) Polickiego Budżetu Obywatelskiego każdorazowo konsultowane są z mieszkańcami Polic. Konsultacje takie odbywały się na podstawie Zarządzeń Burmistrza Polic (nr 228/2014, 27/2016 i 79/2017). Każdy z mieszkańców miał prawo w trakcie konsultacji zgłosić uwagi do konsultowanych regulaminów, które zawierały zasady i kryteria weryfikacji składanych wniosków”.

(dowód: akta kontroli str. 538, 541, 693-704)

Uwagi mieszkańców dotyczyły m.in.: usunięcia wymogu poparcia propozycji zadań przez min. 15 osób; wprowadzenia możliwości rekomendowania zadań przez organizacje samorządowe; dopuszczenia do realizacji zadań na nieruchomościach, do których Gmina nie posiada tytułu prawnego lub jest ich współwłaścicielem. Nie zostały one uwzględnione. Pozostałe zagadnienie zgłaszane w toku społecznych uzgodnień z przedstawicielami lokalnej społeczności opisano w pkt. 1.3. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 693-704)

**1.5.** Na realizację zadań PBO w latach 2016-2018 przeznaczono łącznie trzy miliony zł. Regulacje PBO na 2016 r. nie określały podziału środków na część obejmującą całą Gminę i część przeznaczoną dla jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Na lata 2017-2018 obowiązywał podział środków PBO. Każdego roku Burmistrz przeznaczał 750 tys. zł na zadania z terenu Miasta Police a 250 tys. zł na zadania z obszaru sołectw.

(dowód: akta kontroli str. 84, 96, 108)

**1.6.** Uchwała w sprawie konsultacji określała sposób przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych na terenie Gminy, w tym: m.in.: prawo do udziału w konsultacjach przez mieszkańców Gminy (§ 4), formę przeprowadzania konsultacji (§ 6)<sup>50</sup>, uprawnionych do występowania z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji (§ 7)<sup>51</sup>, sposób informowania o rozpoczęciu konsultacji i czas ich trwania (§ 8)<sup>52</sup>, czynności w zakresie udokumentowania konsultacji (§ 12, § 13)<sup>53</sup> oraz

<sup>50</sup> Konsultacje przeprowadza się: na otwartych zebraniach Gminy z terenu objętego zasięgiem konsultacji lub poprzez zgłaszanie uwag do zamieszczonej na stronie internetowej Gminy oraz BIP propozycji rozwiązania ważnej sprawy oraz przekazanie propozycji do zaopiniowania organizacjom pozarządowym, radom osiedlowym i sołectkom.

<sup>51</sup> W tym: Radę, mieszkańców Gminy w liczbie co najmniej 100 osób, Gminną Radę Pożytku Publicznego oraz Burmistrza.

<sup>52</sup> Informację o rozpoczęciu konsultacji publikuje się na stronie internetowej Gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, w siedzibie Urzędu w miejscu przeznaczonym do zamieszczania ogłoszeń oraz na tablicach informacyjnych jednostek pomocniczych objętych konsultacjami; czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż 14 dni od opublikowania informacji o rozpoczęciu konsultacji.

wyłącznie opiniodawczy charakter wyniku konsultacji, chyba, że przepisy prawa stanowią inaczej (§ 14). W uchwale nie wskazano: reguł ustalania wyników konsultacji PBO, jego harmonogramu oraz zasad funkcjonowania. Burmistrz w wydanych zarządzeniach<sup>54</sup> określił organizację PBO na lata 2016-2018, w tym: regulamin wraz z zasadami ustalania wyników konsultacji PBO oraz harmonogram i nie przedstawił Radzie Miejskiej projektu uchwały w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 83-88, 95-100, 107-113)

**1.7.** Uchwałę w sprawie konsultacji przedłożono Wojewodzie Zachodniopomorskiemu, w terminie<sup>55</sup> nieprzekraczającym siedmiu 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).

(dowód: akta kontroli str. 55, 115-116, 279, 282)

**1.8.** Uchwałę w sprawie konsultacji przekazano Wojewodzie Zachodniopomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w terminie 27 dni od dnia jej podjęcia przez Radę Miejską.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

**1.9.** W sprawie ustalenia w Gminie mechanizmów konsultacji społecznych w zakresie tworzenia budżetu, przed wejściem w życie uchwały w sprawie konsultacji, Burmistrza wyjaśnił, że: *„w Gminie Police budżet obywatelski funkcjonuje w oparciu o uchwały budżetowe, w których zaplanowane są środki na zadania zgłoszone przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego oraz o coroczne zarządzenia burmistrza w sprawie regulaminu tego budżetu (które są konsultowane z mieszkańcami Gminy Police). Wprowadzenie budżetu obywatelskiego, umożliwienie mieszkańcom składania propozycji zadań, jakie mają być realizowane ze środków publicznych, a następnie głosowania na nie, było niewątpliwie przełomem w aktywizacji lokalnej społeczności. Wcześniejsze działania mieszkańców (podejmowane przed wprowadzeniem formalnych rozwiązań) były jedynie namiastką tego, co daje budżet obywatelski. Mieszkańcy mieli i w dalszym ciągu mają możliwość zgłaszania wniosków (w tym inwestycyjnych) do budżetu w czasie zebrań wiejskich w sołectwach. Rolę pośrednika pomiędzy organami gminy a mieszkańcami pełniły też organizacje pozarządowe, które realizowały ze środków budżetowych zadania na rzecz mieszkańców gminy. Dzięki budżetowi obywatelskiemu mieszkańcy mają możliwość bezpośredniego wpływu na wydatkowanie puli środków z budżetu gminy”.*

(dowód: akta kontroli str. 18, 117-118)

**1.10.** Burmistrz w sprawie wpływu na funkcjonowanie PBO przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wybranych na lata 2018-2023 stwierdził, że: *„(...) w Policach budżet obywatelski funkcjonuje w oparciu o zarządzenie, którego treść jest konsultowana z mieszkańcami. Samo głosowanie jest formą konsultacji społecznych, których wynik nie jest wiążący dla Rady Miejskiej uchwalającej budżet. Jednak nie wyobrażam sobie, aby mimo braku ustawowych regulacji zadanie wybrane do realizacji w głosowaniu nie zostało uwzględnione. Byłoby to wbrew dobremu obyczajom*

---

<sup>53</sup> W tym m.in.: sporządzony z przeprowadzonych konsultacji protokół oraz uzasadnienie właściwych organów Gminy w sprawie decyzji będącej przedmiotem konsultacji podaje się do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na tablicy informacyjnej Urzędu, tablicach informacyjnych jednostek pomocniczych objętych konsultacjami, stronie internetowej Gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>54</sup> W tym zarządzenia nr: 18/2015, 47/2016, 130/2017.

<sup>55</sup> Podjęta w dniu 26.06.2012 r. uchwała została przekazana Wojewodzie Zachodniopomorskiemu dnia 28.06.2012 r. Uchwały nie przesłano Regionalnej Izbie Obrachunkowej.



*i praktykom. W Policach taka sytuacja nie miała miejsca. Ustawodawca wprowadzając nowe regulacje w sposób jednoznaczny przesądza o tym, że wynik konsultacji będzie miał charakter wiążący. Uważam, że to dość ryzykowne. Może się zdarzyć, że projekt, który zostanie pozytywnie zweryfikowany pod względem formalno-prawnym, nie będzie mógł być z jakichś przyczyn (np. niezależnych od władz gminy zrealizowany). Nie wiem, czy ustawodawca wprowadzał ten zapis w oparciu o swoje doświadczenia w tym zakresie. Osobiście nie posiadam wiedzy na temat ignorowania przez organy gmin woli mieszkańców co realizacji zadań w ramach budżetu partycypacyjnego. Byłaby to sytuacja patologiczna. Jeżeli chodzi o Gminę Police, to nie wydaje mi się, żeby zmiana przepisów mogła w jakikolwiek sposób wpłynąć na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego. Jednak to Rada Miejska określi w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt złożony w ramach budżetu obywatelskiego”.*

(dowód: akta kontroli str. 18, 118)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie PBO na lata 2016-2018 obejmujące w szczególności: uprawnionych do składania propozycji zadań oraz uprawnionych do udziału w głosowaniu, zasady weryfikacji i opiniowania zadań, zasady przeprowadzania głosowania i ustalania wyników oraz harmonogram określił Burmistrz w wydanych zarządzeniach<sup>56</sup> (i nie przedstawił Radzie Miejskiej projektu uchwały w tej sprawie), pomimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

(dowód: akta kontroli str. 83-88, 95-100, 107-113)

*Burmistrz wyjaśnił, że: „Budżet obywatelski to szczególna forma konsultacji społecznych, w której mieszkańcy gminy wyrażają opinię na temat wydatkowania środków z budżetu gminy. Przed wejściem życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130) żaden przepis prawa nie regulował formy prowadzenia tychże konsultacji społecznych. Dlatego też w Gminie Police przyjęto rozwiązanie, że konsultacje w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego będą ogłaszane zarządzeniem Burmistrza Polic. Konsultacje prowadzone są zgodnie z uchwałą XXI/149/2012 Rady Miejskiej w Policach z dnia 26 czerwca 2012 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Police. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, z którego wynika, że decyzję w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych podejmuje burmistrz w formie zarządzenia”.*

(dowód: akta kontroli str. 538-539, 542-543)

W ocenie NIK, Burmistrz nie mógł w wydanych zarządzeniach określać zasad i trybu konsultacji dotyczących PBO, 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 kategoriowym „określa” oraz wskazanie konkretnej formy „uchwała rady gminy” powoduje, że kwestia ta nie może zostać uregulowana w drodze zarządzenia organu wykonawczego gminy. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia jedynie rady gmin do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji,

<sup>56</sup> W tym zarządzenia nr: 18/2015, 47/2016, 130/2017.

a przez zasady należy rozumieć tezy, w których zawarte jest prawo rządzące jakimś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

2. W zarządzeniach Burmistrza nr 18/2015 oraz 47/2016 zawarto postanowienia stwierdzające, że w konsultacjach społecznych dotyczących PBO mogą wziąć udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat.

(dowód: akta kontroli str. 83-88, 95-100)

Burmistrz wyjaśnił, że: *„Przyjęcie w Gminie Police rozwiązania polegającego na ograniczeniu prawa głosowania i przedkładania projektów do budżetu obywatelskiego do osób, które ukończyły 16 rok życia, miało miejsce w dwóch pierwszych edycjach budżetu obywatelskiego i wynikało z ogólnokrajowych tendencji do takiego działania. Gmina Police była jedną z pierwszych w województwie zachodniopomorskim realizujących budżet obywatelski. Wzorowaliśmy się na regulacjach funkcjonujących w innych miastach, w których takie ograniczenia też występowały”.*

(dowód: akta kontroli str. 539, 543, 662, 665)

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 cywilnego<sup>57</sup>, 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.

3. W zarządzeniach Burmistrza nr 18/2015 oraz 47/2016 określono wymóg podawania przez mieszkańców numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji inicjatywy PBO.

(dowód: akta kontroli str. 83-88, 95-100)

Burmistrz wyjaśnił: *„Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku identyfikatora PESEL (niewątpliwie jego podanie ułatwiało potwierdzenie tożsamości biorącego udział w konsultacjach). W kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego Gmina Police podjęła działania naprawcze. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach został ustalony zgodnie z brzmieniem art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wyeliminowano również żądanie od głosujących identyfikatora PESEL. (...) Budżet partycypacyjny jest nową i dynamiczną procedurą w samorządach. Brak uregulowań dotyczących tej praktyki powoduje, że każda kolejna edycja Polickiego Budżetu Obywatelskiego jest zmieniana i dostosowana do obowiązujących tendencji i przepisów. Ze względu na to, że Policki Budżet Obywatelski prowadzony jest w ramach konsultacji z mieszkańcami, na bieżąco sprawdzana jest zgodność tej procedury z obowiązującymi prawem. Po ukazaniu się wyroków sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć wojewodów dotyczących stosowania ograniczeń w konsultacjach oraz zbierania zbędnych danych w ich trakcie, procedura Polickiego Budżetu Obywatelskiego była dostosowywana do tych wymogów.*

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.). Dalej: Kodeks cywilny.

*Należy przy tym zauważyć, że wyroki i rozstrzygnięcia nie dotyczyły konsultacji budżetu partycypacyjnego w Policach”.*

(dowód: akta kontroli str. 539, 543, 662, 665)

W ocenie NIK, wprowadzenie wymogu podawania numeru PESEL przez uczestników konsultacji stanowiło naruszenie przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którymi przetwarzanie danych było 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 ludności<sup>58</sup>, nr PESEL<sup>59</sup> 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 PBO ustalił Burmistrz zarządzeniami<sup>60</sup> pomimo, że zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest to wyłączna kompetencja rady gminy. W zarządzeniach określono m.in. sposób zgłaszania propozycji zadań do PBO przez mieszkańców, sposób i formę głosowania oraz wyboru zadań. Burmistrz nie przedstawił w latach 2016-2018 Radzie Miejskiej projektu uchwał w tym zakresie.

W regulacjach PBO na 2018 r. nie zostało określone kryterium wiekowe uprawniające do udziału w konsultacjach społecznych oraz zniesiono obowiązek podawania przez mieszkańców numeru PESEL na karcie do głosowania i na formularzu propozycji zadania do PBO. Wskazane uregulowania obowiązywały w PBO na lata 2016-2017.

## **2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gmin wyboru projektów obywatelskich**

**2.1.** Zadania związane z obsługą<sup>61</sup> PBO na lata 2016-2018 realizowały powoływane przez Burmistrza na każdy rok zespoły ds. PBO, liczące w PBO na 2016 r. sześć osób<sup>62</sup>, na 2017 r. dziesięć osób<sup>63</sup>, na 2018 r. jedenaście osób<sup>64</sup>. W ich pracach uczestniczyli m.in. Zastępcy Burmistrza, Skarbnik, Sekretarz Gminy oraz pracownicy Urzędu, a także radni Rady Miejskiej. Przy liczeniu głosów i obsłudze głosowania dodatkowo uczestniczyło w PBO na 2016 r. pięciu pracowników Urzędu. Do

<sup>58</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

<sup>59</sup> Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

<sup>60</sup> M.in. 18/2015, 47/2016 oraz 130/2017.

<sup>61</sup> Przez obsługę budżetu obywatelskiego należy rozumieć wykonywanie zadań, których wcześniej (przed wprowadzeniem tego budżetu) nie realizowano – np. w zakresie weryfikacji złożonych wniosków, organizacji głosowania nad propozycjami projektów, monitorowania harmonogramu, itp. Obsługa budżetu obywatelskiego nie dotyczyła samej realizacji zgłoszonych we wnioskach mieszkańców zadań inwestycyjnych, społecznych i innych.

<sup>62</sup> Powołany Zarządzeniem nr 18/2015.

<sup>63</sup> Powołany Zarządzeniem nr 47/2016.

<sup>64</sup> Powołany Zarządzeniem nr 130/2018

zbierania kart do głosowania w PBO na 2017 r. wyznaczono trzech pracowników Urzędu, a w PBO na 2018 r. czterech.

(dowód: akta kontroli str. 71, 76, 62, 66, 83, 95, 107, 310-311, 569-571)

**2.2.** W latach 2015-2018 w Gminie prowadzono kampanię informacyjną dotyczącą PBO, w oparciu o:

- stronę internetową PBO<sup>65</sup>,
- dedykowany profil na portalu społecznościowym<sup>66</sup>,
- plakaty, ulotki, rollupy, banery informacyjne,
- ogłoszenia i informacje prasowe<sup>67</sup>,
- promocja w portalach internetowych<sup>68</sup>,
- informacje w stacji telewizyjnej<sup>69</sup>.

Na stronie internetowej Gminy zamieszczone były informacje związane z promocją PBO. Publikowano również listy złożonych wniosków, wyniki ich weryfikacji, listy wraz z opisami zadań przyjętych do głosowania, wyniki głosowania, zarządzenia Burmistrza dotyczące PBO.

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną PBO wyniosły za: 2016 r. 17,6 tys. zł, 2017 r. 17,8 tys. zł i 2018 r. 11,97 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-252, 573)

**2.3.** Na realizację zadań w ramach PBO zaplanowano (plan po zmianach) na: 2016 r. 985 tys. zł, 2017 r. 706 tys. zł oraz po rozwiązaniu rezerwy celowej na 2018 r. 998,1 tys. zł. Środki PBO stanowiły: 0,52 % planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy na 2016 r. (189 250 tys. zł), 0,33% planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy na 2017 r. (213 805,7 tys. zł) oraz 0,44% planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy na 2018 r. (226 233,8 tys. zł<sup>70</sup>). PBO w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wynosił w 2016 r. 25 zł, w 2017 r. 18 zł i w 2018 r. 26 zł<sup>71</sup>, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu<sup>72</sup> w PBO odpowiednio: 29 zł, 21 zł i 25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 752-753)

Przestrzegano obowiązujących w latach 2017-2018 w Gminie regulacji PBO<sup>73</sup> dotyczących podziału środków wydatkowanych na zadania realizowane na terenie Miasta Police<sup>74</sup> oraz zadania z obszaru sołectw<sup>75</sup>. PBO na 2016 r. nie przewidywał ww. podziału.

(dowód: akta kontroli str. 84, 96, 108, 671, 672-673, 758-763)

**2.4.** Do Urzędu złożono ogółem 83 propozycje zadań, z tego w ramach PBO:

- na 2016 r. 46 zadania<sup>76</sup>,
- na 2017 r. 18 zadań, tj. 12 tzw. „miejskich<sup>77</sup>” i sześć tzw. „sołeckich<sup>78</sup>”,

<sup>65</sup> <http://bo.police.pl>

<sup>66</sup> od czerwca 2018 r.; <https://www.facebook.com/polickibudzetobywatelski/>

<sup>67</sup> W tym : Wieści Polickie i Tygodnik Policki.

<sup>68</sup> W tym: police24.pl, wiescipolickie.pl, Dziennik Policki.

<sup>69</sup> TV Police.

<sup>70</sup> Według stanu na dzień kontroli 19.11.2018 r.

<sup>71</sup> Liczba mieszkańców na 1.01.2018 r. 39 027.

<sup>72</sup> Dane z okresu głosowania. Liczba mieszkańców uprawnionych do głosowania PBO 2018 wynosiła 39 163.

<sup>73</sup> Zarządzenia nr: 47/2016, 130/2017.

<sup>74</sup> 750 tys. zł.

<sup>75</sup> 250 tys. zł.

<sup>76</sup> PBO na 2016 r. nie przewidywał podziału zadań na realizowane na terenie: Miasta Police oraz Sołectw Gminy Police.

<sup>77</sup> Dotyczących realizacji zadań na terenie Miasta Police.

– na 2018 r. 19 zadań, tj. 12 miejskich oraz siedem sołeckich.

Składane przez mieszkańców Gminy propozycje dotyczyły kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska i utrzymania czystości, ochrony zdrowia, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, porządku publicznego, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, kultury i edukacji publicznej, spraw gminnych w zakresie dróg, ulic i organizacji ruchu drogowego, bezpieczeństwa publicznego, komunikacji publicznej oraz zieleni gminnej.

Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. 12 781,3 tys. zł, na 2017 r. 2 710,3 tys. zł, a budżetu na 2018 r. 2 055,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 258-276, 288-294)

**2.5.** Prawidłowość, w tym terminowość, propozycji zadań zgłoszonych do PBO sprawdzały opisane w pkt. 2.1. zespoły.

Członkowie zespołów weryfikowali, zgodnie z Regulaminami na lata 2016-2018, w okresie od 18.03 do 12.05.2015 r. (PBO na 2016 r.), od 11.04 do 16.05.2016 r. (PBO na 2017 r.) i od 30.05 do 6.09.2017 r. (PBO na 2018 r.) złożone wnioski w szczególności: pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych, takich jak terminowość ich złożenia, wiek wnioskodawcy, kompletność wypełnionych formularzy i list poparcia oraz pozostałych kryteriów wymienionych w Regulaminach na lata 2016-2018 r. Wyniki weryfikacji i oceny propozycji zadań udokumentowane zostały w protokołach<sup>79</sup>.

Spośród 83 zgłoszonych zadań w latach 2016-2018, kryteriów nie spełniało – według Zespołu – 13<sup>80</sup> zadań (o szacunkowej wartości 2 373 tys. zł), w szczególności z powodu: braku wymaganej liczby ważnych głosów na liście poparcia dołączonej do formularza z opisem zadania, wykraczania zadania poza zadania własne Gminy, niezgodności zadania z przepisami prawa lokalnego<sup>81</sup>, braku dostępności zadania dla wszystkich mieszkańców Gminy, lokalizacji zadania poza obszarem administracyjnym Gminy, brak określenia części składowych kosztów zadania.

(dowód: akta kontroli str. 84, 96, 108, 324-332, 338-343, 346-350)

**2.6.** W badanych latach do Urzędu złożono jedno odwołanie<sup>82</sup>, które dotyczyło odrzucenia wniosku pn. *Bezpłatne nauczanie przedszkolne w Gminie Police* złożonego, jako propozycja do PBO na 2016 r. Odwołanie zostało rozpatrzone i podtrzymano stanowisko zespołu opiniującego wnioski<sup>83</sup>. Ponownie stwierdzono niezgodność<sup>84</sup> zgłoszonego zadania z obowiązującą uchwałą<sup>85</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 54, 76, 84, 253-257, 324, 328)

**2.7.** Badanie 30 wybranych losowo zadań (po 10<sup>86</sup> zgłoszonych do PBO na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.), z tego osiem odrzuconych (pięć w 2016 r., jeden

<sup>78</sup> Dotyczących realizacji zadań na terenie Sołectw Gminy Police.

<sup>79</sup> Protokoły z dnia: 2.06.2015 r., 31.05.2016 r. oraz 11.09.2017 r.

<sup>80</sup> W tym wnioski dotyczące budżetu obywatelskiego na: 2016 r. 9, 2017 r. 1, 2018 r. 3.

<sup>81</sup> W tym również niezgodności zadania z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

<sup>82</sup> Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z 10.06.2015 r.

<sup>83</sup> Zespół powołany zarządzeniem nr 66/2014.

<sup>84</sup> Tj. zwolnienia rodziców i opiekunów z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

<sup>85</sup> Tj. Uchwałą nr XLI/310/2014 Rady Miejskiej w Policach z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Police.

<sup>86</sup> W tym osiem odrzuconych (pięć w 2016 r., jeden w 2017 r. oraz w dwa w 2018 r.) i 12 pozytywnie zweryfikowanych (pięć w 2016 r., dziewięć w 2017 r. oraz osiem w 2018 r.) przez Zespół ds. Polickiego Budżetu Obywatelskiego.

w 2017 r. oraz w dwa w 2018 r.) i 12 pozytywnie zweryfikowanych (pięć w 2016 r., dziewięć w 2017 r. oraz osiem w 2018 r.) wykazało, że osiem odrzuconych wniosków nie spełniało wymogów określonych w Regulaminach na lata 2016-2018, (np. zgodności zadania z przepisami prawa lokalnego, dostępności zadania dla wszystkich mieszkańców Gminy, określenia części składowych kosztów zadania, zgodności zadania z zadaniami własnymi Gminy, lokalizacji zadania w obszarze administracyjnym Gminy, wymaganej liczby ważnych głosów na liście poparcia dołączonej do formularza z opisem zadania) i zgodnie z § 3 ust. 6 powyższych Regulaminów zostało odrzuconych. Natomiast pozostałe 22 wnioski spełniały wszystkie wymagania. Dodatkowo badanie stwierdzono, 30 wybranych wniosków pod względem poprawności formalnej wykazało, że:

- Wnioski składano we wskazanym miejscu w Urzędzie lub elektronicznie w terminach: od 2.03 do 30.04.2015 r., od 1.03 do 30.04.2016 r. oraz od 1.05 do 16.07.2017 r.,
- wnioski sporządzano na obowiązujących formularzach,
- wskazany we wnioskach szacunkowy koszt propozycji zadania nie przekraczał kwoty przeznaczonej na realizację budżetu, tj. 1 000 tys. zł,
- poza jednym przypadkiem<sup>87</sup> wszystkie wnioski zawierały listę poparcia podpisaną przynajmniej przez 15 mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 84, 96, 108, 353-357)

**2.8.** Zadania związane z PBO na lata 2016-2018 realizowane były zgodnie z harmonogramami ustalonymi w zarządzeniach Burmistrza<sup>88</sup>, w szczególności:

- weryfikacja formalno-prawna zadań zakończyła się do: 5.06.2015 r., 1.06.2016 r. i 11.09.2017 r.;
- ogłoszenie listy zadań dopuszczonych i niedopuszczonych do głosowania: 2.06.2015 r., 31.05.2016 r. oraz 11.09.2017 r.;
- głosowanie w sprawie wyboru zadań do realizacji, w okresach: od 15 do 29.06.2015 r., od 15.06 do 8.07.2016 r. i od 25.09 do 13.10.2017 r.;
- ogłoszenie wyników wyboru zadań: 7.07.2015 r., 5.08.2016 r. oraz 20.10.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 84, 96, 108, 175, 178, 324-332, 338-342, 346-350, 572)

**2.9.** Głosowanie nad wyborem zadań do realizacji PBO odbywało się: w kancelarii Urzędu i wyznaczonych punktach na terenie Gminy<sup>89</sup>, poprzez przesłanie skanu lub zdjęcia karty<sup>90</sup> na adres mailowy<sup>91</sup> oraz wypełnienie aktywnego formularza na stronie internetowej PBO<sup>92</sup>, zgodnie z zarządzeniami Burmistrza<sup>93</sup>.

W 2016 r. oddano 8 390<sup>94</sup> głosów (na jednej karcie można było oddać głos na jedno zadanie). Wybrane zadania uzyskały łącznie 2 027 głosów. Wyniki głosowania przedstawiono 7.07.2016 r. w formie sprawozdania podpisanego przez Burmistrza<sup>95</sup>. Zgodnie z Regulaminem z 2016 r. ustalenie wyników polegało na zsumowaniu głosów oddanych na każdą propozycję zadań na liście oraz ustaleniu rankingu propozycji zadań w kolejności od zadania, które otrzymało największą ilość głosów. Ponadto, przewidziano, że w przypadku równej ilości głosów na kilka zadań, wyżej

<sup>87</sup> Wniosek nie przyjęty do głosowania ze względu na brak poparcia min. 15 mieszkańców Gminy.

<sup>88</sup> Zarządzenia: nr 18/2015, nr 47/2016, nr 130/2017.

<sup>89</sup> W tym PBO na 2016 r. w dwóch miejscach oraz na lata 2017-2018 w 18 miejscach.

<sup>90</sup> Każdy mieszkaniec Gminy mógł złożyć tylko jedną kartę do głosowania.

<sup>91</sup> bo@police.pl.

<sup>92</sup> <http://bo.police.pl/glosowanie.html>.

<sup>93</sup> Zarządzenia: nr 18/2015, nr 47/2016, nr 130/2017.

<sup>94</sup> W tym 8196 ważnych oraz 194 nieważnych.

<sup>95</sup> Przez m.in. przekazanie Radzie Miejskiej oraz podanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy.

w rankingu znajdować się będzie zadanie, o wyższym szacunkowym koszcie realizacji. Karta do głosowania na zadania do PBO zawierała w szczególności: listę zadań wraz z miejscem na zaznaczenie wyboru. Głosujący miał obowiązek podania imienia i nazwiska, adresu zamieszkania, nr PESEL oraz złożenia oświadczenia o: zgodzie na przetwarzanie danych osobowych, byciu mieszkańcem Gminy i ukończeniu 16 lat. Burmistrz wyjaśnił, że: „Nr PESEL na karcie do głosowania wymagany był w celu weryfikacji głosujących. W kolejnych edycjach zrezygnowano z podawania tego numeru”.

W głosowaniu dotyczącym PBO na 2017 r. oddano 2 881 karty do głosowania<sup>96</sup>, na których można było dokonać wyboru dowolnej ilości zgłoszonych zadań. Ogółem w głosowaniu oddano 5 212 ważnych głosy, w tym na zadania „sołeckie”<sup>97</sup> od 144 do 957 oraz „miejskie”<sup>98</sup> od 66 do 446. Wybrane zadania uzyskały łącznie 4 003 głosy, w tym „sołeckie” 2 405 oraz „miejskie” 1 598. Wyniki głosowania przedstawiono 4.08.2016 r. w formie sprawozdania podpisanego przez przewodniczącego Zespołu<sup>99</sup>. Na podstawie Regulaminu z 2017 r. ustalenie wyników polegało na zsumowaniu głosów oddanych na każdą propozycję zadań na liście oraz ustaleniu dwóch odrębnych rankingów propozycji zadań (na realizowane na terenie sołectw oraz miasta), w kolejności od zadania, które otrzymało największą ilość głosów. Karta do głosowania na zadania do PBO zawierała w szczególności: listę zadań wraz z miejscem na zaznaczenie wyboru. Ponadto, głosujący miał obowiązek podania imienia i nazwiska, adresu zamieszkania, wieku oraz złożenia oświadczenia o: zgodzie na przetwarzanie danych osobowych oraz byciu mieszkańcem Gminy i ukończeniu 16 lat.

W 2018 r. na PBO oddano 2 647 karty do głosowania<sup>100</sup>, na których można było dokonać wyboru dowolnej ilości zgłoszonych zadań. Ważnych głosów oddano 4 028, w tym na zadania „sołeckie”<sup>101</sup> od 180 do 415 głosów, a na zadania „miejskie”<sup>102</sup> od 63 do 547 głosów. Wybrane zadania uzyskały łącznie 3 052 głosy, w tym „sołeckie” 1 659 oraz „miejskie” 1 393. Wyniki głosowania przedstawiono 20.10 oraz 16.11.2017 r. w formie sprawozdań podpisanych przez przewodniczącego Zespołu<sup>103</sup>. Na podstawie Regulaminu z 2018 r. ustalenie wyników polegało na zsumowaniu głosów oddanych na każdą propozycję zadań na liście oraz ustaleniu dwóch odrębnych rankingów propozycji zadań (na realizowane na terenie sołectw oraz miasta) w kolejności od zadania, które otrzymało największą ilość głosów. Kolejność zadań na karcie ustalono w drodze publicznego losowania, które odbyło się 18.09.2017 r. Karta do głosowania na zadania do PBO zawierała w szczególności: listę zadań ze skróconym opisem wraz z miejscem na zaznaczenie wyboru. Ponadto głosujący miał obowiązek podania imienia i nazwiska<sup>104</sup>, adresu zamieszkania, oraz złożenia oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych oraz byciu mieszkańcem Gminy.

Działania obejmujące procedurę weryfikacji głosów oddanych na zadania PBO były zgodne z uregulowaniami wewnętrznymi<sup>105</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że: „Prawdziwość głosów weryfikowano empirycznie - przez porównanie oddanych kart do głosowania

<sup>96</sup> W tym 2699 ważnych kart oraz 182 karty nieważne.

<sup>97</sup> Łącznie 2 744 głosów.

<sup>98</sup> Łącznie 2 468 głosów.

<sup>99</sup> Przez m.in. przekazanie Radzie Miejskiej oraz podanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy.

<sup>100</sup> W tym: 2 037 kart nieważnych oraz 610 kart ważnych.

<sup>101</sup> Łącznie 1 659 głosów.

<sup>102</sup> Łącznie 2 369 głosów.

<sup>103</sup> Przez m.in. przekazanie Radzie Miejskiej w Policach oraz podanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy.

<sup>104</sup> W tym imienia i nazwiska opiekuna prawnego gdy osoby głosująca nie ukończyła 13 lat.

<sup>105</sup> Zarządzenia nr 18/2015, Zarządzenie nr 47/2016, Zarządzenie nr 130/2017.

(papierowych oraz w głosowaniu internetowym). Wszystkie czynności związane z procedurą głosowania przedstawiane były w informacjach o wynikach głosowania przedstawianych Burmistrzowi Polic, Radzie Miejskiej w Policach oraz na stronie internetowej Polickiego Budżetu Obywatelskiego (...)

Frekwencja wyniosła: w 2016 r. 24,8% uprawnionych do głosowania (8 390 osób), w 2017 r. 8,6 % uprawnionych (2 881 osób), w 2018 r. 6,8% uprawnionych (2 647 osób).

(dowód: akta kontroli str. 85, 97, 109, 175, 178, 662-681, 705-706, 745-754)

W celu przeprowadzenia głosowań na zadania PBO za pomocą Internetu zawarto z W. M.H. umowy:

- 15.01.2015 r.<sup>106</sup> na usługę m.in.: zaprojektowania i wykonania strony internetowej wraz z jej aktualizacją oraz wykonania skryptu do głosowania przez stronę internetową, a także obsługę serwera, z tytułu której na ww. usługi wydatkowano w 2015 r. 4,7 tys. zł;
- 22.02.2016 r.<sup>107</sup> oraz 18.04.2017 r. na m.in. obsługę serwera oraz aktualizację strony internetowej PBO, z tytułu których wydatkowano ogółem 1,5 tys. zł (1,2 tys. zł w 2016 r. oraz 246 zł w 2017 r.)
- 25.04.2016 r.<sup>108</sup> na wykonanie systemu umożliwiającego internetowe głosowanie na zadania zgłoszone do PBO, na realizację której w 2016 r. poniesiono wydatek w kwocie 900 zł.

(dowód: akta kontroli str. 183-186, 196, 203, 208-211, 219, 221, 233-234, 249-252)

**2.10.** W wyniku głosowania mieszkańców Gminy, do realizacji w ramach PBO na lata 2016-2018 wybrano 22 zadania, z tego:

- w 2016 r. trzy (o wartości 997,9 tys. zł);
- w 2017 r. pięć „miejskich” (747 tys. zł) i cztery „sołeckie” (250 tys. zł);
- w 2018 r. cztery „miejskie” (750 tys. zł) i sześć „sołeckich” (249,2 tys. zł).

Na zadania oddano od 38 do 1 211 głosów w 2016 r., od 200 do 957 głosów w 2017 r. oraz od 180 do 547 głosów w 2018 r.

Wybrane zadania dotyczyły przede wszystkim budowy: miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw, siłowni zewnętrznych, plaży miejskiej, wiat piknikowych, miasteczek rowerowych i kortów tenisowych), sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych oraz oświetlenia ulicznego.

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

(dowód: akta kontroli str. 754, 758-762)

W budżecie Gminy na 2016<sup>109</sup> r. i na 2017<sup>110</sup>r. nie utworzono rezerwy celowej na wydatki realizowane w ramach PBO, zapewniając ich pokrycie w planie finansowym Urzędu.

W budżecie Gminy na 2018 r. utworzono rezerwę celową w wysokości 1 000 tys. zł, którą po wyborze zadań do realizacji rozwiązano dokonując jej podziału 25.01.2018

---

<sup>106</sup> Umowa OR/136/2015.

<sup>107</sup> Umowa OR/55/2016.

<sup>108</sup> Umowa OR/72/2016.

<sup>109</sup> Uchwała nr XIV/131/2015 Rady Miejskiej w Policach z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Police na rok 2016, Dz. Urz. Woj. Zach. z dnia 15.01.2016 r. poz. 341.

<sup>110</sup> Uchwała nr XXV/246/2016 Rady Miejskiej w Policach z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Police na rok 2017, Dz. Urz. Woj. Zach. z dnia 3.01.2017 r. poz. 39.



r., przenosząc środki w wysokości 998,1 tys. do odpowiednich działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str.709-744, 763)

**2.11.** Burmistrz wyjaśnił, że nie było trudności i problemów z planowaniem PBO.

(dowód: akta kontroli str. 18, 118)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wybór zadań do PBO odbywał się zgodnie z zarządzeniami Burmistrza dotyczącymi przygotowania i wdrożenia PBO. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji zadań w ramach PBO zostały rzetelnie zweryfikowane przez Urząd. Realizacja PBO w kolejnych latach odbywała się zgodnie z ustalonym harmonogramem. Zapewniono również środki niezbędne do sfinansowania wybranych do realizacji przedsięwzięć.

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Wydatki budżetowe Gminy w latach 2016-2018 (do 30.09) poniesione na zadania PBO wyniosły ogółem 2 290,2 tys. zł, tj.:

- w 2016 r. 942,1 tys. zł, z tego wydatki:
  - inwestycyjne w wysokości 913,7 tys. zł, tj. 95,5% planu wydatków (po zmianach), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (36,2 tys. zł), kultury fizycznej i turystyki (877,5 tys. zł);
  - bieżące w kwocie ogółem 28,4 tys. zł (100 % planu po zmianach) na zadania w zakresie kultury fizycznej i turystyki;
- w 2017 r. 697,2 tys. zł, z tego wydatki:
  - inwestycyjne w wysokości 563,9 tys. zł, tj. 98,5 % planu wydatków (po zmianach), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (117,5 tys. zł), kultury fizycznej i turystyki (404,9 tys. zł) oraz tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych (41,5 tys. zł);
  - bieżące w kwocie ogółem 133,4 tys. zł (99,9 % planu po zmianach) na zadania w zakresie kultury fizycznej i turystyki;
- w 2018 r. (do 30.09) 650,9 tys. zł, z tego wydatki:
  - inwestycyjne w wysokości 569,2 tys. zł (62,2% planu po zmianach<sup>111</sup>), które przeznaczono na zadania w zakresie kultury fizycznej i turystyki;
  - bieżące w kwocie ogółem 81,6 tys. zł (98,8 % planu po zmianach) na zadania w zakresie kultury fizycznej i turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 752, 755-757)

W polityce rachunkowości<sup>112</sup> nie przewidziano wyodrębnienia wydatków na zadania w ramach PBO.

(dowód: akta kontroli str. 133-148)

<sup>111</sup> Według stanu na 30.09.2018 r.

<sup>112</sup> Politykę rachunkowości wprowadzono do stosowania Zarządzeniem Nr 95/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zarządzenia Nr 254/2010 Burmistrza Polic w sprawie polityki rachunkowości; zmiany dokonano zarządzeniami Burmistrza Polic Nr: 333/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r., 258/2016 z dnia 9 grudnia 2016 r., 192/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., 244/2017 z 1 września 2017 r., 366/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r., 160/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r., 161/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r.

**3.2.** Środki PBO, jak wyjaśnił Skarbnik Gminy, nie były wykorzystywane w badanych latach, jako wkład własny Gminy przy realizacji zadań współfinansowanych środkami „zewnętrznymi”, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 20, 149)

**3.3.** Skarbnik Gminy wyjaśnił, że: „Przedsięwzięciem realizowanym w ramach budżetu partycypacyjnego dofinansowywanym ze środków ogólnych budżetu Gminy było przedsięwzięcie pn. Budowa boiska treningowego ze sztuczną nawierzchnią wraz z urządzeniami budowlanymi i małą architekturą przy ul. Siedleckiej 2b w Policach”, realizowanej w latach 2017-2018 – dysponentem środków był Wydział Techniczno-Inwestycyjny. Z uzasadnienia Wydziału do planu wydatków majątkowych wynika, że w 2017 r. w ramach Polickiego Budżetu Obywatelskiego opracowano dokumentację projektową budowy boiska treningowego – ze względu na to, że koszt realizacji robót budowlanych przewyższył zaplanowane na ten cel we wniosku środki finansowe roboty nie zostały ostatecznie zrealizowane – mając jednak na uwadze potrzebę realizacji tego zadania, zaplanowano kompleksową realizację robót budowlanych w roku 2018. Zadanie zostało wykonane”.

(dowód: akta kontroli str. 20, 149-150, 609-625)

**3.4.** Wydatki na zadania PBO w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 2 290,2 tys. zł)<sup>113</sup>.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania PBO kontrolą objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 30.09) w łącznej kwocie 2 119,2 tys. zł, dotyczące 15<sup>114</sup> zadań<sup>115</sup>. Stanowiło to 0,4% wszystkich wydatków Gminy i 92,5% wydatków na realizację zadań w ramach PBO. W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 2, 10 oraz 17 ustawy o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach mieszkańców i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach (w zakresie niezbędnym do realizacji zadania opisanego we wniosku);
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych);
- sklasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów<sup>116</sup>.

(dowód: akta kontroli str.358-363, 626-661, 709-738, 753, 755-757)

Z 20 zrealizowanych zadań (19 w ramach PBO, jedno zostało wyłączone z PBO i zrealizowane z budżetu inwestycyjnego Gminy)<sup>117</sup>, procedurę udzielania

<sup>113</sup> W 2016 r. 942,1 tys. zł, w 2017 r. 697,2 tys. zł, w 2018 r. (do 30.09) 650,9 tys. zł.

<sup>114</sup> Po dwa o największej łącznej kwocie wydatków, w tym: trzy jedyne zrealizowane w 2016 r., osiem z dziewięciu zrealizowanych w 2017 r. pięć z ośmiu zrealizowanych w 2018 r.

<sup>115</sup> „Budowa siłowni plenerowej i doposażenie placu zabaw NIVEA na Osiedlu Jasienica przy ul. Zielonej w Policach”, „Budowa sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych na ulicy Piaskowej w Policach”, „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przyległego do budynku Szkoły Podstawowej nr 8 im. Jana Pawła II w Policach”, „Rowerowe miasteczko - Mali cyklści”, „Doświetlenie ulic w Trzebieży”, „Budowa nowoczesnego placu zabaw w Parku Staromiejskim w Policach”, „Utworzenie terenu rekreacyjnego na terenie Osiedla Jasienica”, „Przebudowa świetlicy wiejskiej w Pilchowie”, „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przy kompleksie sportowym "Orlik" w Tanowie”, „Być jak Radwańska - projekt budowy kortu tenisowego w kompleksie sportowym przy ul. Siedleckiej”, „Siłownia zewnętrzna na placu zabaw w Tatyni”, „Policka plaża miejska”, „Budowa placu zabaw na terenie Szkoły Podstawowej nr 3 im. M. Curie-Skłodowskiej w Policach”, „Budowa miasteczka rowerowego przy Szkole Podstawowej nr 1 im. Tadeusza Kościuszki w Policach”, „Kompleks rekreacyjny w miejscowości Drogoradz - budowa wiaty piknikowej oraz doposażenie świetlicy wiejskiej”.

<sup>116</sup> 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.).

<sup>117</sup> Opisane w pkt. 3.5 wystąpienia.

zamówienia publicznego określoną w Pzp przeprowadzono w przypadku trzech zadań, tj. w jednym przypadku zastosowano tryb przetargu nieograniczonego<sup>118</sup>, a w dwóch w trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>119</sup>. W przypadku pozostałych 17 zadań Urząd nie zastosował 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 (jednego udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego<sup>120</sup> oraz w trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>121</sup>) stwierdzono, że zgodnie z przepisami Pzp powołano komisje przetargowe i opracowano ich regulaminy, ustalano wartości zamówienia, opracowano specyfikację istotnych warunków zamówienia oraz zaproszenie do negocjacji warunków zamówienia, poprawnie sporządzono ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, dochowują obowiązku ich publikacji, dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zawarto umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 364-453)

Dodatkowo w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na: „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przy szkole podstawowej nr 8 w Policach”, stwierdzono, że zamawiający:

- wyznaczył termin składania ofert na roboty budowlane krótszy niż 14 pełnych dni;
- nie wezwał wykonawcę do uzupełnienia pełnomocnictwa do złożenia oferty;
- nie zwrócił wadliwych wykonawcom niezwłocznie: po wyborze oferty najkorzystniejszej<sup>122</sup> oraz po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego i wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>123</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 364-453)

Ustalono, że w dwóch wymienionych postępowaniach, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 12 Pzp zachodziły przesłanki do udzielenia zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki.

(dowód: akta kontroli str. 454-464)

W latach 2016-2018 (do 30.09) nie udzielano z budżetu Gminy dotacji na realizację zadań w ramach PBO.

(dowód: akta kontroli str. 6, 576, 583-606)

**3.5. Zadania w ramach PBO w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 22 zadania)<sup>124</sup>. Wszystkie spośród trzech wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach PBO na 2016 r. zostało wykonanych w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty. W wyniku realizacji zadań poprawiła się miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa (budowa siłowni plenerowej i budowa placu zabaw) i zapewniono bezpieczne warunki pieszym w wyniku zamontowania sygnalizacji świetlnej. Przedsięwzięcie polegające na zagospodarowaniu terenu**

<sup>118</sup> „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przyległego do budynku Szkoły Podstawowej nr 8 im. Jana Pawła II w Policach

<sup>119</sup> „Budowa miasteczka rowerowego przy Szkole Podstawowej nr 1 im. Tadeusza Kościuszki w Policach” oraz „Budowa nowoczesnego placu zabaw w Parku Staromiejskim w Policach”.

<sup>120</sup> „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przyległego do budynku Szkoły Podstawowej nr 8 im. Jana Pawła II w Policach” - ogłoszenie o zamówieniu nr 125800-2016 zamieszczone w 18.05.2016 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP).

<sup>121</sup> „Budowa miasteczka rowerowego przy Szkole Podstawowej nr 1 im. Tadeusza Kościuszki w Policach” – Zaproszenie do negocjacji przekazane w dniu 5 czerwca 2018 r.

<sup>122</sup> Dotyczy wykonawców, których oferta nie została wybrana.

<sup>123</sup> Dotyczy wykonawcy którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza.

<sup>124</sup> W 2016 r. trzy, w 2017 r. dziewięć, w 2018 r. 10.

rekreacyjnego przy Szkole Podstawowej nr 8 w Policach kontynuowano w 2017 r. ze względu na konieczność wyboru nowego wykonawcy przedmiotu zamówienia<sup>125</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 523-537, 359, 579-582, 758-762)

Burmistrz wyjaśnił: „...powodem zakończenia inwestycji w roku 2017 była w szczególności konieczność rozwiązania umowy z wykonawcą robót budowlanych, który przez niewydolność finansową (zajęcia komornicze) nie zdołał ukończyć zadania w terminie umownym – nie rokował też możliwości ukończenia z akceptowalnym opóźnieniem; wobec rozwiązania w/w umowy 21.11.2016 r. (...), zakres prac pozostały do wykonania nie był możliwy do realizacji w okresie jednego (zimowego) miesiąca 2016 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 551, 554)

Z dziewięciu wybranych w głosowaniu do PBO na 2017 r. zadań, osiem zostało zrealizowanych w pełnym zakresie uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty. W wyniku ich realizacji poprawiła się miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa (budowa siłowni plenerowej, placu zabaw i kortu tenisowego, zagospodarowanie dwóch terenów rekreacyjnych). Ponadto, w wyniku wykonania oświetlenie ulic zapewniono ich użytkownikom bezpieczne warunki poruszania się. Przebudowano także świetlicę wiejską stwarzając warunki do rozwoju lokalnej integracji. W wyniku wybudowania miasteczka rowerowego stworzono dzieciom możliwości bezpiecznego przygotowania się do samodzielnego poruszania rowerem po drogach publicznych. W ramach realizacji PBO opracowano dokumentację projektową zadania pn. *Budowa boiska treningowego ze sztuczną nawierzchnią o wymiarach 60x30 m*<sup>126</sup>, przy czym zrezygnowano z jego wykonania w 2017 r. Przedsięwzięcie zostało sfinalizowane w 2018 r. ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą budżetu partycypacyjnego)<sup>127</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 609-625, 758-762)

Burmistrz wyjaśnił, że: „Dopiero po wykonaniu dokumentacji projektowej, a na jej podstawie sporządzeniu kosztorysu inwestorskiego, zamawiający powziął wiedzę, że środki niezbędne na wykonanie zadania znacznie przewyższają kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zadania wynikającą z wniosku mieszkańców – stąd podjęto decyzję o rezygnacji z kontynuowania realizacji zadania z budżetu obywatelskiego w 2017 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 551, 554)

Skarbnik wyjaśnił: „(...) ze względu na to, że koszt realizacji robót budowlanych przewyższył zaplanowane na ten cel we wniosku środki finansowe roboty nie zostały ostatecznie zrealizowane – mając jednak na uwadze potrzebę realizacji tego zadania, zaplanowano kompleksową realizację robót budowlanych w roku 2018. Zadanie zostało wykonane”.

(dowód: akta kontroli str. 20, 149-150)

Spośród 10 wybranych w głosowaniu zadań do PBO na 2018 r. osiem wykonano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty. W wyniku ich realizacji poprawiła się miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa (budowa dwóch siłowni plenerowych, trzech wiat piknikowych, placu zabaw i plaży miejskiej). Ponadto, w wyniku wybudowania miasteczka rowerowego stworzono dzieciom możliwości bezpiecznego przygotowania się do samodzielnego poruszania

<sup>125</sup> W zw. z rozwiązaniem umowy z dotychczasowym wykonawcą robót budowlanych Gmina dochodzi swych roszczeń na drodze sądowej – Sygn. akt III Nc 2483/18.

<sup>126</sup> Ze środków PBO w 2017 r. poniesiono wydatek w wysokości 7 tys. zł.

<sup>127</sup> Ze środków budżetu Gminy, w 2018 r. poniesiono wydatek w łącznej wysokości 969,9 tys. zł na budowę boiska treningowego ze sztuczną nawierzchnią.

rowerem po drogach publicznych. Pozostałe dwa zadania były w trakcie realizacji, w tym: *Budowa oświetlenia przy ul. Dębowej w Tanowie*, której określony w umowie termin wykonania jeszcze nie minął, a także *Budowa grillowiska oraz miejsca wypoczynku na polanie rekreacyjnej za Szkołą Podstawową nr 8* – nie zakończona do wymaganego umową terminu 29.09.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 555-563, 607-608, 758-762)

Burmistrz wyjaśnił: *„Zadania nie ukończono w terminie do dnia 29.09.2018 r., ponieważ w trakcie uzgadniania z organami administracji architektoniczno-budowlanej dokumentacji projektowej grillowiska (zadanie realizowane jest w formie „zaprojektuj i wybuduj”) zaistniała nieprzewidziana okoliczność zmiany lokalizacji grillowiska, skutkująca niezbędnym dodatkowym czasem na zmiany projektowe oraz samą realizację robót. (...)”*. Stan zaawansowania inwestycji na 29.09.2018 r. wynosił około 10 % (projekt, obsługa geodezyjna, usunięcie humusu oraz część robót ziemnych); z tytułu umowy z 29.06.2018 r. do 29.09.2018 r. nie poniesiono żadnych wydatków; (...) zmiany lokalizacji grillowiska powodujące zmianę terminu zakończenia zadania nie skutkowały zmianami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 551, 553, 690-692)

Ogłędzinom poddano dwa zadania wykonane w 2016 r.<sup>128</sup> oraz jedno w 2018 r.<sup>129</sup> i stwierdzono, że osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W szczególności w wyniku:

- budowy sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych przy szkole podstawowej poprawiono warunki bezpieczeństwa pieszych oraz umożliwiono młodszym uczniom samodzielne pokonywanie jezdni,
- zagospodarowania terenu rekreacyjnego przy szkole podstawowej, w tym wybudowanie placu zabaw na bezpiecznej nawierzchni dla różnych grup wiekowych oraz siłowni zewnętrznej, umożliwiono mieszkańcom korzystanie z miejsca przystosowanego do spędzania czasu wolnego na świeżym powietrzu, a dzieciom z terenu szkoły zapewniono bezpieczne warunki do zabawy;
- budowy miasteczka rowerowego przy szkole podstawowej wraz z zakupem rowerów, mobilnej sygnalizacji świetlnej oraz przenośnych znaków, stworzono dzieciom możliwości: nauki jazdy na rowerze, poznania znaków drogowych i organizacji ruchu oraz bezpiecznego przygotowania się do samodzielnego poruszania rowerem po drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 472-475, 486-494, 500-514)

**3.6.** W badanym okresie prowadzona była ewaluacja PBO. Burmistrz wyjaśnił, że polegała ona: *„na przedkładaniu Radzie Miejskiej w Policach sprawozdań z realizacji zadań w ramach budżetu obywatelskiego. Sprawozdania składane były do 30 czerwca roku następnego po realizacji budżetu. Zawierały one następujące informacje: wyszczególnienie wszystkich złożonych wniosków, imienny skład zespołu weryfikującego wnioski pod względem formalno-prawnym, opis procedowania nad złożonymi wnioskami, listę projektów ocenionych i dopuszczonych do procedowania, przebieg głosowania (w tym liczba głosów oddanych na poszczególne projekty), ranking projektów, zadania rekomendowane do realizacji oraz opis realizacji zadań”*.

(dowód: akta kontroli str. 18, 118-119, 121-132)

<sup>128</sup> „Budowa sygnalizacji świetlnej na ulicy Piaskowej przy Szkole Podstawowej w Policach”, „Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przyległego do budynku Szkoły Podstawowej nr 8 im. Jana Pawła II w Policach”.

<sup>129</sup> „Budowa Miasteczka Rowerowego przy Szkole Podstawowej nr 1 im. Tadeusza Kościuszki w Policach”.

Na stronie internetowej Gminy zamieszczano sprawozdania z realizacji zadań wybranych w głosowaniu do wykonania w PBO na lata 2016-2017<sup>130</sup>, w tym o poniesionych kosztach wykonania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 121-132, 705-708)

**3.7.** W sprawie występowania trudności i problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach PBO Burmistrz wyjaśnił, że: *„Przy realizacji zadań wyłonionych w ramach budżetu obywatelskiego najczęstszym problemem jest niedoszacowanie wartości przedsięwzięć przez wnioskodawców. W niektórych przypadkach po opracowaniu dokumentacji projektowej istniała konieczność realizacji robót w ograniczonym (zmniejszonym) lub zmienionym zakresie (Budowa nowoczesnego placu zabaw w Parku Staromiejskim w Policach, Być jak Radwańska - projekt budowy kortu tenisowego w kompleksie sportowym przy ul. Siedleckiej, Budowa grillowiska oraz miejsca wypoczynku na polanie rekreacyjnej za Szkołą Podstawową nr 8) albo rezygnacji z realizacji robót (Budowa boiska treningowego ze sztuczną nawierzchnią o wymiarach 30x60 m) – oczywiście po konsultacji z wnioskodawcami. W jednym przypadku (Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przyległego do budynku Szkoły Podstawowej nr 8 ...), zaistniała konieczność zerwania umowy z wykonawcą robót – zadanie było kończone w następnym roku po wyborze nowego wykonawcy na dokończenie robót w ramach nowego zadania”.*

(dowód: akta kontroli str. 18, 119)

**3.8.** W sprawie wpływu funkcjonowania PBO na aktywność obywatelską, Burmistrz wyjaśnił, że: *„(...) funkcjonowanie budżetu miało wpływ na aktywność obywatelską. Najlepszym potwierdzeniem jest ilość projektów zgłoszonych przez mieszkańców. W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego było to 46 projektów, na które głosowało około 8 tys. osób. Ta liczba w następnych edycjach była niższa. Niemniej jednak mieszkańcy w dalszym ciągu angażują się w przygotowywanie projektów. Przedkładają ciekawe propozycje zadań. Dzięki wnioskowi, nawet tym, które nie uzyskały wystarczającego poparcia społecznego, aby mogły być realizowane w ramach budżetu, władze gminy otrzymują informacje o potrzebach czy oczekiwaniach mieszkańców. Sprzyja temu również system głosowania. Mieszkańcy mogą głosować na dowolną liczbę zadań”. Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, że nie organizowano spotkań z mieszkańcami na temat zagadnień związanych z budżetem obywatelskim, a „(...) konsultacje społeczne dotyczące budżetu obywatelskiego miały formę badania opinii mieszkańców przekazanych na piśmie, elektronicznie oraz ustanie do protokołu. W konsultacjach budżetu na 2016 rok brało udział 3 mieszkańców i jedna organizacja pozarządowa. W konsultacjach budżetu na 2017 rok brała udział jedna osoba i Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, a konsultacjach budżetu na 2018 rok 5 osób i Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego”.*

(dowód: akta kontroli str. 18, 119-120)

**3.9.** Pracownicy Urzędu nie brali udziału w zewnętrznych szkoleniach, konferencjach oraz seminariach obejmujących problematykę budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 6, 574)

Burmistrz wyjaśnił, że: *„...większość materiałów szkoleniowych, w tym książek, seminariów, instruktarzy poświęconych szeroko pojętej partycypacji społecznej dostępnych jest na zasadach otwartych w internecie. Są to publikacje tworzone*

<sup>130</sup> Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zadań budżetu obywatelskiego z 2018 r. nie upłynął.

przez praktyków i opierające się na wiedzy praktycznej. MU...<sup>131</sup> czerpie swą wiedzę na temat budżetu obywatelskiego z ogólnie obowiązujących przepisów prawa oraz z (...) publikacji (...): *Narzędzia ICT w procesach budżetu partycypacyjnego - Autorzy: ..., Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce ...- Autorzy: praca zbiorowa, ...Jak ewaluować budżet (obywatelski)? - ..., Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku - Autorki:..., Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi - ..., Budżet partycypacyjny. Ewaluacja -..., A Guide to Participatory Budgeting..., Budżet obywatelski w Polsce – Autorzy...; Seminaria i szkolenia on-line: Webinarium pt. "Budżet obywatelski - jak wspierać mieszkańców?", które odbyło się 20 maja 2016 r. w ramach miesiąca tematycznego "Obywatelsko i po sąsiedzku" (dostępne pod adresem strony internetowej: <http://www.biblioteki...>)".*

(dowód: akta kontroli str. 6, 151-152)

**3.10.** Audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną nie objęto zagadnień związanych z funkcjonowaniem PBO w latach 2016-2018.

(dowód: akta kontroli str. 6, 153-174, 575)

Audytor wewnętrzny oświadczył, że: „*plan audytów powstaje na podstawie analizy ryzyka w różnych obszarach funkcjonowania gminy i taka tematyka nie została oceniona w trakcie analizy*”.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Burmistrz wyjaśnił, że „*w Urzędzie Miejskim w Policach nie funkcjonuje komórka organizacyjna zajmująca się kontrolą wewnętrzną. Natomiast w trakcie realizacji poszczególnych edycji Polickiego Budżetu Obywatelskiego jego zasady były weryfikowane i dostosowywane do bieżących wymagań i przepisów prawa*”.

(dowód: akta kontroli str. 315, 323, 538, 542)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na: *Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przy szkole podstawowej nr 8 w Policach*<sup>132</sup>, zamawiający:

- 1) wyznaczył termin składania ofert krótszy niż 14 pełnych dni. Postępowanie o udzielenie zamówienia wszczęto ogłoszeniem o zamówieniu 18.05.2016 r. Termin składania ofert<sup>133</sup> wyznaczono na 1.06.2016 r. na godzinę 10:30, zamiast przynajmniej na 2.06.2016 r. Tym samym wykonawcy na złożenie oferty mieli mniej niż 14 pełnych dni, co było niezgodne z art. 43 ust.1 w zw. z art. 14 ust. 1 Pzp w zw. z art. 111 ust. 1 oraz ust. 2 Kodeksu cywilnego.

(dowód: akta kontroli 366-367, 371-372, 410-413, 420)

Burmistrz wyjaśnił: *Komisja przetargowa (w celu maksymalnego ograniczenia czasu potrzebnego na przeprowadzenie stosownych procedur - w jednym roku budżetowym należało wykonać dokumentację projektową i zrealizować roboty budowlane) wyznaczyła możliwie najkrótszy termin składania ofert – 14 dni. Przepisy ustawy Pzp określające zasady wyznaczania przez zamawiających terminu składania ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia stanowią instytucję prawa autonomiczną w odniesieniu do innych rozwiązań prawnych w zakresie obliczania terminów do wykonania czynności. Określone w art. 43 ust.*

<sup>131</sup> Zastępca Naczelnika Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Policach.

<sup>132</sup> Ogłoszenie o zamówieniu nr 125800-2016 zamieszczone w dniu 18.05.2016 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP).

<sup>133</sup> Wskazany: ogłoszeniem o zamówieniu (Rozdz. IV.4.4) oraz SIWZ (Pkt 1 pkt 1.2.).

1 Pzp wyrażenie „nie krótszy niż 7 lub 14 dni” od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych oznaczają, że przy ich wyznaczeniu, najwcześniejszym dniem na złożenie ofert jest 7 lub 14 dzień od zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Należy również zauważyć, że zgodnie z treścią art. 86 ust. 2 Pzp, otwarcie ofert jest jawne i następuje bezpośrednio po upływie terminu do ich składania, z tym że dzień, w którym upływa termin składania ofert, jest dniem ich otwarcia. Oznacza to, że na gruncie przepisów Pzp niemożliwe jest wyznaczenie przez zamawiających terminu składania ofert jako terminu w dniach pełnych (liczbie dni). Na gruncie art. 86 ust. 2 Pzp zamawiający jest obowiązany wyznaczyć konkretną datę i godzinę, w której upływa termin składania ofert. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w wyroku z dnia 12 listopada 2014 r., KIO 2167/14 oraz uchwale z dnia 10 czerwca 2009 r. KIO/KD 15/09. Należy nadmienić, że w przedmiotowym postępowaniu o zamówienie publiczne w wyznaczonym terminie złożono cztery oferty, wobec czego można przyjąć, że ewentualna nieprawidłowość i naruszenie przepisów Pzp nie miało wpływu na przygotowanie i złożenie oferty przez wykonawców oraz na zasadę konkurencyjności”.

(dowód: akta kontroli str. 539-540, 543-544)

Przewodniczący Komisji Przetargowej złożył wyjaśnienia o takiej samej treści jak Burmistrz.

(dowód: akta kontroli 546, 548-549)

W ocenie NIK na podstawie przepisu art. 43 ust. 1 Pzp, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty, z tym że w przypadku robót budowlanych termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP. Ponadto przepis art. 14 Pzp stanowi, że do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 111 Kodeksu cywilnego termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia oraz jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym zdarzenie to nastąpiło. Przy obliczaniu terminu składania ofert nie uwzględnia się dnia, w którym ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w BZP i termin składania ofert zaczyna bieg w dniu następnym, a wygasa o północy ostatniego, czternastego dnia i ze względów technicznych (godziny pracy zamawiającego) powinien być wyznaczany na dzień następny.

(dowód: akta kontroli str. 546, 548-549)

- 2) pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 3 Pzp nie wezwał wykonawcy do uzupełnienia pełnomocnictwa do złożenia oferty. Oferta złożona przez wykonawcę została podpisana przez prokurenta, natomiast zgodnie z załączonym do oferty odpisem z Krajowego Rejestru Sądowego, prawo do reprezentacji podmiotu przysługiwało komplementariuszowi<sup>134</sup> – Prezesowi Zarządu łącznie z prokurentem.

(dowód: akta kontroli str. 369, 396-407)

Na podstawie przepisu art. 26 ust. 3 Pzp zamawiający wzywa wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub którzy nie

<sup>134</sup> Dział 2 Rubryka 1pkt 2 oraz Rubryka 3 pkt 1-2.



złożyli pełnomocnictw. Zgodnie z wyrokiem KIO/2754/11 obowiązek wezwania wykonawcy do przedłożenia brakującego pełnomocnictwa ciąży na zamawiającym na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia, także w sytuacji, gdy konieczność takiego wezwania pojawi się już po złożeniu ofert.

Burmistrz wyjaśnił: „...Obecnie, po analizie przedłożonego dokumentu należałoby wezwać wykonawcę do uzupełnienia oferty o dokument pełnomocnictwa – a w przypadku nieuzupełnienia oferty należałoby wykonawcę wykluczyć i w konsekwencji odrzucić ofertę. Mając jednak na uwadze, że wykonawca ten nie złożył najkorzystniejszej oferty, należy podkreślić, że ewentualne naruszenie przepisów Pzp, nie miało wpływu na wynik postępowania, ani na samą realizację zadania”.

(dowód: akta kontroli str. 540, 544-545)

Przewodniczący Komisji Przetargowej złożył wyjaśnienia o takiej samej treści jak Burmistrz.

(dowód: akta kontroli 547-550)

- 3) nie zwrócił wadium wykonawcom niezwłocznie: po wyborze oferty najkorzystniejszej<sup>135</sup> oraz po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego i wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>136</sup>, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 oraz art. 46 ust. 1 a Pzp.

Wykonawcy biorący udział w postępowaniu w terminie wyznaczonym na złożenie oferty, tj. do 1.06.2016 r. do godz. 10:30 wnieśli wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowych. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej 2.06.2016 r. oraz 22.06.2016 r. zawarł umowę z wybranym wykonawcą po wniesieniu przez niego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Do 25.10.2018 r. oryginalne dokumenty wadium gwarancji ubezpieczeniowych wykonawców znajdowały się w dokumentacji omawianego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 367-382, 383, 385-399, 577-578)

Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 1 Pzp zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Na podstawie przepisu art. 46 ust. 1a Pzp wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Burmistrz wyjaśnił: „...Ze względu na niedopatrzenie, komisja przetargowa nie przedstawiła Zamawiającemu propozycji odesłania dokumentów gwarancji ubezpieczeniowych stanowiących wadium w przedmiotowym postępowaniu o zamówienie publiczne - naruszenie przepisów ustawy Pzp w tym względzie nie miało jednak wpływu na wynik samego postępowania o zamówienie publiczne, ani na zasadę konkurencyjności...”.

(dowód: akta kontroli str. 540, 544)

Przewodniczący Komisji Przetargowej złożył wyjaśnienia o takiej samej treści jak Burmistrz.

(dowód: akta kontroli str. 546, 549)

<sup>135</sup> Dotyczy wykonawców, których oferta nie została wybrana.

<sup>136</sup> Dotyczy wykonawcy którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza.

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp odpowiedzialność za powstałe nieprawidłowości (pkt 1-3) ponosi Burmistrz, będący kierownikiem zamawiającego oraz zgodnie z art. 18 ust. 2 Pzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiadają także członkowie komisji przetargowej, wyznaczeni do tych czynności przez zamawiającego decyzją z 5.05.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 369-375, 423, 468-471)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że realizacja zadań w PBO była zgodna ze złożonymi wnioskami mieszkańców. Wydatki budżetowe na zadania ujęte w PBO zostały poniesione zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Natomiast naruszono przepisy Pzp w badanym przetargu nieograniczonym, w tym niezgodnie z ustawą wyznaczono termin na składanie ofert, zaniechano wezwania wykonawcy do uzupełnienia pełnomocnictwa do złożenia oferty oraz nie zwrócono złożonych w formie gwarancji ubezpieczeniowych wadiumów.

W wyniku realizacji zadań osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. Umożliwiono mieszkańcom korzystanie z miejsc przystosowanych do spędzania czasu wolnego na świeżym powietrzu (budowa czterech siłowni plenerowych, plaży miejskiej, kortu tenisowego, trzech placów zabaw, trzech wiat piknikowych, zagospodarowanie dwóch terenów rekreacyjnych). Stworzono również dzieciom możliwości bezpiecznego przygotowania się do samodzielnego poruszania rowerem po drogach publicznych (budowa dwóch miasteczek rowerowych). Mieszkańcom Gminy zapewniono także bezpieczne warunki poruszania się w wyniku wykonania oświetlenia ulic i zamontowania sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych. Umożliwiono rozwój lokalnej integracji w rezultacie przebudowy świetlicy wiejskiej.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>137</sup>, wnosi o:

- 1) przedstawienie Radzie Miejskiej projektu uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w sprawie PBO, w tym obejmującej regulamin wraz z jego harmonogram i zasadami ustalania wyników tych konsultacji, zgodnych z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) rzetelne ustalanie terminu składania ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, dokonywanie zwrotu wadium oraz wzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów zgodnie z przepisami Pzp.

## 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.

<sup>137</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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 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 21 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Radosław Kropiowski  
główny Specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*