



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.021.03.2018
P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/156/2018 z 21.09.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Glamowski, Prezydent Miasta Grudziądza – od 21 listopada 2018 r. Wcześniej (od 24 listopada 2014 r.) urząd Prezydenta pełnił Robert Malinowski ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3, 64, 554)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie² Urząd skutecznie realizował projekty w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego³ na lata 2016-2018. GBO funkcjonował w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji społecznych, zawarte w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Wybór projektów odbywał się zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej Grudziądza⁵. Konsultacje społeczne w ramach GBO odbywały się zgodnie z ustalonym harmonogramem. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami.

W 47 na 49 zadań wybranych w ramach edycji GBO na lata 2016 i 2017 ich realizacja była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców, w szczególności osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W przypadku jednego zadania wybranego w edycji GBO na rok 2016 nie udało się w pełni zrealizować przyjętych założeń projektu, wynikało to jednak z okoliczności, których nie dało się przewidzieć na etapie weryfikacji wniosku. W przypadku drugiego zadania wybranego w edycji GBO na 2017 rok ograniczono jego zakres rzeczowy, jednak nastąpiło to na etapie weryfikacji wniosku za pisemną zgodą wnioskodawcy. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa, drogowa. Prowadzona ewaluacja budżetu partycypacyjnego przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania.

W projekcie uchwały przedłożonym w 2017 r. Radzie przez Prezydenta, dotyczącym przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach GBO na rok 2018, zaproponowano zapisy, które ograniczały prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu. Wystąpił także przypadek nieprawidłowego prowadzenia rejestru wniosków dotyczących realizacji zadań w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego.

¹ Dalej: „Prezydent”.

² Tj. w latach 2016-2018 (do 9 listopada 2018 r.), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r.

³ Dalej: „GBO”.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

⁵ Dalej: „Rady”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodność z przepisami uchwał rady gminy i zarządzeń prezydenta dotyczących budżetu partycypacyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Grudziądz według stanu na 1 stycznia 2016 r. liczył 91 715 mieszkańców⁶, na 1 stycznia 2017 r. - 89 844 mieszkańców⁷, na 1 stycznia 2018 r. - 88 531 mieszkańców⁸. Rada nie utworzyła jednostek pomocniczych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 299)

1.2. GBO utworzony został po raz pierwszy w 2014 r. z inicjatywy grupy radnych. Radni przedłożyli też Radzie projekty uchwał⁹ w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach GBO na lata 2016 i 2017. Projekt uchwały w ww. zakresie na rok 2018 przedłożył Radzie Prezydent¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 299-300, 305-333, 347-443, 454-457)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Mieście¹¹ następujące uchwały Rady dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego (dalej: „Uchwały Rady”):

- a) na rok 2016: uchwała Nr XV150/15 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego¹², zawierająca załącznik pn. „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy-miasto Grudziądz (Grudziądza) w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego”;
- b) na rok 2017: uchwała Nr XXIX/95/16 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego¹³, zawierająca załącznik pn. „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy-miasto Grudziądz (Grudziądza) w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego”;
- c) na rok 2018: uchwała Nr XLIII/136/17 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego¹⁴ zawierająca załącznik pn. „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy-miasto Grudziądz (Grudziądza) w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego”.

Uchwały podejmowane były przez Radę na podstawie art. 5a ust.1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przyjęcie uchwał dotyczących GBO na rok 2017 i na rok 2018 było poprzedzone społecznymi konsultacjami¹⁵. Konsultacje polegały na zorganizowaniu spotkań z przedstawicielami władz samorządowych, podczas których dyskutowano nad propozycjami zmian w zasadach funkcjonowania GBO, przedstawionych przez radnych, a także nad uwagami i pomysłami zgłoszonymi przez osoby uczestniczące w tych konsultacjach.

W ww. uchwałach Rada określała:

⁶ Z tego osób zameldowanych na pobyt stały - 87 973 i na pobyt czasowy - 3 742.

⁷ Z tego osób zameldowanych na pobyt stały - 86 312 i na pobyt czasowy - 3 532.

⁸ Z tego osób zameldowanych na pobyt stały - 84 962 i na pobyt czasowy - 3 569.

⁹ W 2015 r. - uchwała nr XV/150/15 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 14 grudnia 2015 r., w 2016 r. - uchwała nr XXIX/95/16 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 30 listopada 2016 r.

¹⁰ W 2017 r. - uchwała nr XLIII/136/17 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 29 listopada 2017 r.

¹¹ Gmina-miasto Grudziądz

¹² Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4643.

¹³ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4626.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 5116.

¹⁵ Odpowiednio: 7 września 2016 r. i 21 września 2017 r.

- a) zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami;
- b) podział terytorialny okręgów na potrzeby konsultacji społecznych;
- c) podział środków finansowych;
- d) zasady składania wniosków z propozycją zadań;
- e) zasady weryfikacji wniosków;
- f) zasady wyboru zadań w drodze głosowania;
- g) zakres upoważnienia dla Prezydenta.

Prezydent został upoważniany przez Radę do określenia w drodze zarządzeń:

- a) szczegółowych terminów składania wniosków, miejsc ich składania oraz możliwych formatów wniosków;
- b) zasad publikacji Bazy Wniosków, Bazy Wniosków Poprawnych oraz Bazy Wniosków Odrzuconych;
- c) szczegółowych terminów dopuszczalności zmian we wnioskach dokonywanych zarówno z własnej inicjatywy przez wnioskodawcę jak i na wezwanie w trakcie weryfikacji;
- d) szczegółowych terminów głosowania, miejsca oddawania głosów, dopuszczalnych form oddawania głosów, zasad ważności oddanych głosów¹⁶;
- e) szczegółowego harmonogramu działań związanych z realizacją GBO;
- f) powołania komisji ds. oceny formalno-prawnej i merytorycznej wniosków.

Prezydent na podstawie i w zakresie ww. upoważnienia corocznie wydawał zarządzenie w sprawie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹⁷ Rada nie podjęła uchwały w sprawie wymagań określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 72-165, 301, 334-337, 461)

1.4. Przyjęte w Grudziądzu regulacje dotyczące GBO obejmowały m.in.: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wskazanie wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt¹⁸; zasady weryfikacji zgłoszonych wniosków; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, zasady wprowadzania zadań dodatkowych, zasady uzupełniania lub modyfikacji wniosków, zasady powoływania przez Prezydenta składu Komisji dokonującej kontroli formalno-prawnej i merytorycznej¹⁹.

W regulacjach dotyczących GBO nie określono trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Uchwały Rady nie przewidywały kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty. W pracach Komisji weryfikującej składane wnioski, w trakcie głosowania, liczenia głosów, zestawiania danych z wyników głosowania, w charakterze obserwatorów mogli brać udział m.in. członkowie Rady Działalności Pożytku Publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 72-165)

¹⁶ W wydanych zarządzeniach Prezydent nie określił „dopuszczalnych form oddawania głosów” i „zasad ważności oddanych głosów”.

¹⁷ Tj. do 9 listopada 2018 r.

¹⁸ Propozycja zadania wymagała uzyskania poparcia grupy, co najmniej 10 mieszkańców danego okręgu dla zadania okręgowego oraz 10 mieszkańców dla zadania ogólnomiejskiego.

¹⁹ Regulamin prac Komisji dot. GBO na rok 2016 wskazywał, że dotyczyła ona możliwości jego realizacji w obrębie roku edycji i/lub roku kolejnego oraz oceny realnej wartości zadania określonego we wniosku.

1.5. Zgodnie z załącznikiem do Uchwały Rady w sprawie przeprowadzenia konsultacji pn. „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy-miasto Grudziądz (Grudziądz) w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego”, dotyczącej 2018 r., wyodrębnione zostały okręgi „celem przeprowadzenia konsultacji społecznych” w ramach GBO²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 72-165, 257-296)

1.6. W uchwałach Rady²¹ dotyczących konsultacji społecznych w ramach GBO zawarto postanowienia, zgodnie z którymi uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych w ramach GBO byli mieszkańcy Grudziądza, którzy w roku danej edycji ukończyli co najmniej 16 lat. Opracowany wzór formularza zgłoszeniowego zadania w ramach GBO, stanowiący załącznik do uchwał Rady, zawierał m.in. rubrykę numeru PESEL. Stosowane karty do głosowania²² zawierały m.in. rubryki przeznaczone do wskazania danych personalnych (imię, nazwisko, PESEL, adres zamieszkania) osoby głosującej. W pouczeniu zawarta była m.in. informacja, że podanie danych było dobrowolne.

Z informacji uzyskanych od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego²³ wynikało, że wobec braku uregulowań ustawowych, rozbieżności interpretacyjnych i niejednolitego orzecznictwa, w stosunku do ww. uchwały nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego. Fakt, że budżet obywatelski jest jednym z czynników mogących wpłynąć na kształt projektu uchwały budżetowej sugerował, że ww. uchwała pozostawała poza nadzorem Wojewody i była objęta zakresem nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Zarządzenia Prezydenta w sprawie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych stanowiły uściślenie, skonkretyzowanie zasad i trybu konsultacji wynikających z uchwał Rady.

(dowód: akta kontroli str. 74, 78, 112, 117, 138, 143, 222, 223, 246, 530-533, 550, 551)

1.7. Corocznie²⁴ uchwały Rady w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach GBO były przekazywane Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu, który nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych wobec ich treści. Uchwały te nie były natomiast przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 300-301)

1.8. Uchwały Rady w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach GBO niezwłocznie przekazano Wojewodzie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, tj. w terminie od dwóch do pięciu dni od dnia jej podjęcia przez Radę.

(dowód: akta kontroli str. 16-17)

²⁰ Dokonany został podział środków finansowych na zadania realizowane w ramach GBO wg. następującej zasady: a) wyłączone z przewidzianej puli środków kwotę 500 tys. zł. na zadania ogólnomiejskie oraz na koszty związane z organizacją, obsługą i promocją GBO. Pozostałe środki podlegały podziałowi wg kryteriów: 50% środków po równo na każdy z okręgów, 50% środków proporcjonalnie do liczby mieszkańców zamieszkujących poszczególne okręgi wg stanu na koniec ostatniego pełnego kwartału roku poprzedzającego edycję GBO. Przyjęto jednocześnie, że kwota środków przeznaczonych na poszczególne okręgi nie mogła być mniejsza niż 100 tys. zł. Wartość zadania okręgowego określono maksymalnie na 100 tys. zł. Wartość zadań ogólnomiejskich określono: minimalnie na 5 tys. zł., a maksymalnie na 250 tys. zł. - dla zadań mających charakter dostawy, usługi remontowej lub roboty budowlanej; minimalnie na 2,5 tys. zł., a maksymalnie na 25 tys. zł. - dla pozostałych usług.

²¹ Nr XV/150/15 z 14 grudnia 2015 r., Nr XXIX/95/16 z 30 listopada 2016 r., Nr XLIII/136/17 z 29 listopada 2017 r.

²² Ich wzory nie zostały określone w ww. uchwałach Rady.

²³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).

²⁴ Odpowiednio data przyjęcia uchwały/data przekazania aktu Wojewodzie: w 2015 r. - 14 grudnia/16 grudnia; w 2016 r. - 30 listopada/5 grudnia; w 2017 r. - 29 listopada/4 grudnia.

²⁵ Dalej: „RIO”. Do RIO przekazywany był rokrocznie projekt uchwały budżetowej uwzględniający m.in. rezerwę na GBO. Do RIO przekazywane były także uchwały zmieniające uchwałę budżetową (w tym także uchwały, w ramach których do budżetu wprowadzone zostały konkretne zadania przewidziane do realizacji w ramach GBO).

1.9. Pierwsza edycja GBO miała miejsce w 2014 roku. Według wyjaśnień Prezydenta w roku poprzedzającym pierwszą edycję GBO nie funkcjonowały w mieście mechanizmy związane z partycypacją mieszkańców w tworzeniu budżetu miasta.

(dowód: akta kontroli str. 300)

1.10. Prezydent wyjaśnił, że w jego ocenie przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które będą miały zastosowanie od przyszłej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, nie wpłyną w znaczący sposób na funkcjonowanie GBO. Wskazał, że nowa uchwała dotycząca GBO zostanie dostosowana do tych przepisów, natomiast nie wniesie to znaczących zmian do procedury tworzenia GBO w mieście.

(dowód: akta kontroli str. 301)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2017 r. w sporządzonym przez Prezydenta i przedłożonym do uchwalenia Radzie²⁶ projekcie uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach edycji GBO na rok 2018 zaproponowano zapisy określające prawa podmiotowe, tj. wprowadzono kryterium wiekowe (ukończenie 16 lat) w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze, tj. do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu, pomimo że z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wynikało, że uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje, a kompetencje Rady obejmowały możliwość określenia w uchwalonym regulaminie jedynie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, a nie określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach.

Prezydent wyjaśnił, że wprowadzenie kryterium wiekowego wynikało z założenia, że uprawnionymi do składania wniosków i oddawania głosów na zadania powinny być osoby, które są w stanie podejmować świadome decyzje.

Mając na uwadze przepisy art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, w przedłożonym do uchwalenia Radzie projekcie uchwały należało określić wyłącznie zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, nie zaś prawa podmiotowe mieszkańców. W szczególności nie było podstaw do zaproponowania zapisów ograniczających te prawa.

(dowód: akta kontroli str. 138, 457, 477-479)

2. W 2017 r. w sporządzonym przez Prezydenta i przedłożonym do uchwalenia Radzie²⁷ projekcie uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach edycji GBO na rok 2018 zaproponowano zapisy określające wymóg podawania w trakcie konsultacji numeru PESEL przez zgłaszającego zadanie w ramach GBO i popierającego zadanie. Wpisanie numeru PESEL wymagane było także w karcie do głosowania²⁸.

W ocenie NIK, zaproponowanie takiego wymogu przyczyniło się do ograniczenia kręgu mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL, bowiem Rada podjęła uchwałę

²⁶ Dla edycji GBO na rok 2016 i rok 2017 projekty stosownych uchwał przedstawiali radni.

²⁷ Dla edycji GBO na rok 2016 i rok 2017 projekty stosownych uchwał przedstawiali radni.

²⁸ Jej wzór nie został określony w projekcie uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach edycji GBO na rok 2018.

w zaproponowanym przez Prezydenta w tym zakresie brzmieniu. Ponadto Izba zwraca uwagę na treść art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych²⁹, zgodnie z którym przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego. Przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁰, nr PESEL to 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.

Prezydent wyjaśnił, że żądanie numeru PESEL na wzorze formularza zgłaszania projektów jest jedynym możliwym sposobem, by zweryfikować uprawnienie mieszkańca co do ilości składanych wniosków dotyczących zadań do realizacji w ramach GBO. Natomiast obowiązek wskazania numeru PESEL na karcie do głosowania pozwala na zweryfikowanie osoby i wyeliminowanie możliwości wielokrotnego głosowania.

W ocenie NIK potrzeba weryfikacji wieku osób składających projekty, podpisujących listy poparcia i biorących udział w głosowaniu nie uzasadnia wprowadzenia wymogu podania nr PESEL przez mieszkańców Miasta w trakcie konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 143, 145, 477-479, 533)

Ocena cząstkowa

Projekt uchwały przedłożonej przez Prezydenta Radzie Miejskiej Grudziądz i dotyczącej przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach edycji GBO na rok 2018 określał zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji, w szczególności zasady weryfikacji wniosków oraz wyboru zadań w drodze głosowania. W sporządzonym przez Prezydenta projekcie uchwały wprowadzono jednak zapisy, które ograniczały prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu, co stanowiło naruszenie przepisów art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gminy wyboru projektów obywatelskich

2.1. Wyłonione w wyniku głosowania wnioski dotyczące realizacji projektów w poszczególnych edycjach GBO, po wprowadzeniu ich do budżetu Miasta, przekazywane były odpowiednim jednostkom merytorycznym, które były odpowiedzialne za wybór wykonawcy i realizację projektów. Zadania związane z obsługą budżetu obywatelskiego realizowane były w większości przez pracownika Wydziału Kultury, Sportu i Promocji, odpowiedzialnego za realizację procedur z zakresu GBO. Do jego zadań należało m.in.: przygotowanie aktów prawnych, działania informacyjno-promocyjne, nabór wniosków, wstępna ocena poprawności formalnej, liczenie i wprowadzanie głosów do systemu, opracowanie zbiorczych wyników głosowania, sprawozdawczość.

W celu zapewnienia właściwej weryfikacji formalno-prawnej i merytorycznej składanych wniosków, Prezydent co roku powoływał Komisję ds. oceny formalno-prawnej i merytorycznej³¹ składającą się z przedstawicieli komórek merytorycznych

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

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

³¹ Skład Komisji wskazany był w zarządzeniach w sprawie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych w ramach GBO.

Urzędu³². Głosowanie³³ odbywało się w punktach zewnętrznych (np. szkoły, biblioteki)³⁴. Kierownictwo jednostek, gdzie umieszczane były te punkty, zobowiązane było do wyznaczenia pracownika odpowiedzialnego za obsługę punktu i zapewnienia prawidłowości głosowania w danym lokalu. W okresie składania wniosków³⁵ były czynne punkty konsultacyjne³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 103-106, 109-110, 133-135, 161-163, 299-302, 338-343)

2.2. W okresie objętym kontrolą Urząd corocznie prowadził kampanię informacyjno – promocyjną. Drukowane były plakaty i ulotki informacyjne. Informacje dotyczące poszczególnych etapów GBO publikowane były ponadto na stronie internetowej haszgru.pl oraz na profilu Miasta na portalu społecznościowym. Prezydent podał, że informacje o możliwościach składania wniosków, a także o zasadach głosowania prezentowane były również w telewizji lokalnej. Wydatki na działania informacyjno-promocyjne w poszczególnych latach kształtowały się następująco: w 2016 r. – 15 544 zł³⁷; w 2017 r. – 24 517 zł³⁸, w 2018 r. – 18 716 zł³⁹ (wg stanu na 28 września 2018 r.). Wszystkie informacje dotyczące GBO publikowane były na stronie internetowej www.haszgru.pl w zakładce „Grudziądzki Budżet Obywatelski”.

(dowód: akta kontroli str. 18, 166-221, 302, 480-492)

2.3. Na realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano: na 2016 r. – 1 705 639 zł, na 2017 r. – 2 209 121 zł i na 2018 r.⁴⁰ – 2 602 481 zł. Środki te stanowiły 0,33% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2016 r. (516 257 502 zł), 0,41% na 2017 r. (535 153 770 zł) i 0,44% na 2018 r.⁴¹ (597 126 843 zł). Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. – 18,60 zł, w 2017 r. – 24,59 zł i w 2018 r.⁴² – 29,40 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu⁴³ w ramach tego budżetu odpowiednio: 21,84 zł, 28,86 zł i 34,54 zł⁴⁴.

Podziału środków finansowych na realizację zadań ogólnomiejskich i okręgowych w ramach poszczególnych edycji GBO na lata 2016-2018 dokonywano zgodnie z przyjętymi zasadami.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 56, 257-296)

2.4. W kontrolowanym okresie w ramach poszczególnych edycji GBO zarejestrowano w Bazie Wniosków łącznie 251 propozycji projektów, z tego na rok 2016 - 68, na rok 2017 – 83, na rok 2018 – 100 wniosków. Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach GBO na rok 2016 - 5 862 875 zł, na rok 2017 - 9 337 591 zł, na rok 2018 - 10 325 359 zł. Wnioskodawcami były osoby fizyczne. Proponowane zadania dotyczyły m.in. budów

³² W przypadku GBO na rok 2016 i na rok 2018 Komisja liczyła 20 osób, w przypadku GBO na rok 2017 - 19 osób.

³³ Terminy głosowania nad projektami do realizacji w ramach GBO były następujące: w 2016 r. – 18-30 kwietnia; w 2017 r. – 29 marca – 16 kwietnia; w 2018 r. – 12 marca - 2 kwietnia.

³⁴ Liczba punktów do głosowania na projekty do realizacji w ramach GBO wynosiła: w 2016 r. - 12, w 2017 r. – 15, w 2018 r. – 16.

³⁵ Wnioski dotyczące projektów do realizacji w ramach GBO były składane w następujących terminach: w 2016 r. – 1-13 marca; w 2017 r. – 2 stycznia - 15 lutego; w 2018 r. – 2 stycznia - 2 lutego.

³⁶ Liczba punktów konsultacyjnych dla GBO wynosiła: w 2016 r. - 4, w 2017 r. i 2018 r. - 3.

³⁷ Z tego 9 800 zł wynosił koszt rocznej licencji na oprogramowanie informatyczne (zakres funkcjonalności miał być zgodny z zasadami GBO), instalację systemu, szkolenie i opiekę serwisową.

³⁸ Z tego 7 872 zł na „system informatyczny o charakterze portalu internetowego wspierający proces zgłaszania zadań do budżetu obywatelskiego, oceny formalno-prawnej oraz merytorycznej propozycji zadań, głosowania nad zadaniami oraz ustalenia i prezentacji wyników głosowania”.

³⁹ Z tego 7 933 zł na „system informatyczny o charakterze portalu internetowego wspierający proces zgłaszania zadań do budżetu obywatelskiego, oceny formalno-prawnej oraz merytorycznej propozycji zadań, głosowania nad zadaniami oraz ustalenia i prezentacji wyników głosowania”.

⁴⁰ Według stanu na 30 czerwca 2018 r.

⁴¹ Według stanu na 30 czerwca 2018 r.

⁴² Według stanu na 30 czerwca 2018 r.

⁴³ Według lokalnych uregulowań.

⁴⁴ Według stanu na 30 czerwca 2018 r.

(modernizacji) parkingów i chodników, rewitalizacji terenów zielonych, budowy (lub modernizacji) urządzeń rekreacyjnych, budów przystanków autobusowych, zakupu wyposażenia dla planetarium.

(dowód: akta kontroli str. 20-55, 57)

2.5. Terminowość i prawidłowość (formalna i merytoryczna) złożonych wniosków kontrolowała Komisja ds. oceny formalno-prawnej i merytorycznej (powoływana corocznie przez Prezydenta)⁴⁵. Działania Komisji były udokumentowane zgodnie z zarządzeniami Prezydenta. W 2016 r. Komisja odrzuciła 13 projektów okręgowych i cztery ogólnomiejskie. W ośmiu przypadkach powodem było znaczne niedoszacowanie kosztów zadań okręgowych⁴⁶. W pozostałych przypadkach powody odrzucenia dotyczyły m.in. niezgodności z planami zagospodarowania przestrzennego, braku możliwości technicznych, a dwa wnioski nie dotyczyły dostawy, usługi remontowej lub robót budowlanych.

W 2017 r. Komisja odrzuciła dwa wnioski okręgowe i cztery ogólnomiejskie. W przypadku zadań okręgowych powody dotyczyły niezgodności z planem zagospodarowania przestrzennego czy braków formalnych we wniosku. Powody odrzucenia wniosków ogólnomiejskich dotyczyły m.in. niezgodności z planami zagospodarowania przestrzennego oraz niedoszacowania kosztów realizacji projektu.

W 2018 r. Komisja odrzuciła 11 wniosków okręgowych i 14 ogólnomiejskich. Powody odrzucenia wniosków okręgowych dotyczyły: niedoszacowania kosztów - w sześciu przypadkach, niezgodności z planami zagospodarowania przestrzennego - w czterech przypadkach, braków formalnych we wniosku - w jednym przypadku⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 76, 93-98, 114, 129-132, 140, 157-160, 459-476)

2.6. Procedury GBO nie przewidywały prawa mieszkańców do składania odwołań. Nie stwierdzono przypadków odwołań wniesionych od odrzuconych wniosków. Wnioski, które nie przeszły pozytywnie weryfikacji dokonywanej przez Komisję, tworzyły Bazę Wniosków Odrzuconych i były publikowane⁴⁸ wraz z uzasadnieniem odrzucenia wniosku. Według określonych w uchwałach Rady zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w ramach GBO na rok 2017 i na rok 2018 wszyscy wnioskodawcy, których zadania brały udział w głosowaniu, mieli zostać poinformowani pisemnie o jego wynikach.

(dowód: akta kontroli str. 57, 95, 114, 115, 142, 159, 461)

2.7. Badanie 30 wniosków⁴⁹ o realizację projektów w ramach edycji GBO na lata 2016-2018 potwierdziło, że były one sporządzone prawidłowo, w szczególności pod względem formalno-prawnym⁵⁰ oraz przekazane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 8-15)

2.8. W wyniku badania dokumentacji obejmującej 30 wniosków zgłoszonych w ramach edycji GBO na lata 2016-2018 nie stwierdzono przypadków nieprzestrzegania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych określonych w uchwałach Rady i wydanych na ich podstawie zarządzeń Prezydenta. Konsultacje były przeprowadzane zgodnie z ustalonym harmonogramem,

⁴⁵ Dalej: „Komisja”.

⁴⁶ Faktyczne koszty przekraczałyby kwotę 100 tys. zł.

⁴⁷ Brak oświadczenia właściciela terenu.

⁴⁸ Na stronie internetowej: haszgru.pl.

⁴⁹ Losowo wybranych po 10 z każdego roku okresu objętego kontrolą.

⁵⁰ Tj. w szczególności: były złożone w wyznaczonym terminie, na obowiązującym formularzu, przez uprawnioną osobę oraz były zgodne z zadaniami własnymi Miasta, były zlokalizowane w obszarze administracyjnym Miasta.

w szczególności z zachowaniem terminów weryfikacji wniosków, głosowania nad wnioskami.

Kontrola przestrzegania Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro⁵¹ ujawniła jeden przypadek naruszenia trybu rejestrowania zgłoszonych przez mieszkańców wniosków o realizację zadań w ramach GBO⁵².

(dowód: akta kontroli str. 8-15, 132, 160, 460, 470-476, 488-499)

2.9. Wybory zadań w ramach kolejnych edycji GBO dokonywane były na podstawie głosowań jawnych, bezpośrednich oraz powszechnych. Głos na wybrane zadanie/zadania można było oddać na opieczętowanej karcie w wyznaczonym punkcie do głosowania lub w formie elektronicznej za pomocą systemu do obsługi GBO. W głosowaniu na 2016 r. oddać głos można było na dwa zadania okręgowe⁵³ i jedno zadanie ogólnomiejskie. W głosowaniu na 2017 r. oddać głos można było na dwa zadania okręgowe i jedno ogólnomiejskie. Uchwały Rady wskazywały, że mieszkańiec na zadanie okręgowe i ogólnomiejskie mógł zagłosować tylko jeden raz. W głosowaniu na 2018 r. oddać głos można było na dwa zadania okręgowe i dwa ogólnomiejskie. Uchwały Rady nie zawierały zasad weryfikacji uprawnionych do głosowania⁵⁴. Uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych w ramach GBO byli „mieszkańcy, którzy w roku edycji ukończyli co najmniej 16 lat”. Karty do głosowania zawierały dane identyfikujące głosującego⁵⁵, oświadczenie o miejscu zamieszkania i wieku, zgodę na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb GBO, podpis głosującego oraz określenie zadań, na realizację których oddano głos. Zbiorcze wyniki publikowane były na portalu internetowym⁵⁶ z podziałem na zadania ogólnomiejskie i okręgowe. Sporządzane protokoły z głosowania nie zawierały informacji o ilości głosów nieważnych.

Na projekty w ramach edycji GBO na poszczególne lata oddano odpowiednio: na 2016 r. - 10 104 głosy, na 2017 r. - 17 710 głosów, na 2018 r. – 17 084 głosy.

Frekwencja głosujących w edycjach GBO na poszczególne lata wyniosła odpowiednio: na 2016 r. – 5,9% uprawnionych do głosowania (4602 osoby⁵⁷), na 2017 r. – 10,1% uprawnionych (7752 osoby⁵⁸), na 2018 r. – 8,1% uprawnionych (6107 osób⁵⁹).

Prawo do udziału w głosowaniu weryfikowane było poprzez przyjęcie pisemnego oświadczenia głosującego, że jest mieszkańcem Grudziądza. Kryterium wieku weryfikowane było na podstawie numeru PESEL. Prawo głosującego do oddania tylko jednego głosu weryfikowane było także na podstawie numeru PESEL.

W celu elektronicznej obsługi GBO:

- a) na rok 2016 - zawarto z podmiotem zewnętrznym umowę na zakup rocznej licencji na oprogramowanie komputerowe oraz dodatkowe umowy na powierzenie przetwarzania danych oraz świadczenie usługi hostingowej;
- b) na rok 2017 i na rok 2018 - zawarto z podmiotem zewnętrznym umowy, których przedmiotem było świadczenie zintegrowanego pakietu usług związanych z korzystaniem z portalu internetowego.

⁵¹ Zarządzenie Nr 116/14 Prezydenta Grudziądza z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro, dalej: „Regulamin”

⁵² Przypadek ten został opisany w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

⁵³ Dopuszczone do głosowania w okręgu, w którym zamieszkiwał głosujący.

⁵⁴ Zasady te nie zostały też określone w zarządzeniach Prezydenta wydanych na podstawie Uchwał Rady.

⁵⁵ Imię, nazwisko, PESEL, adres zamieszkania.

⁵⁶ Portal o nazwie #gru pod adresem internetowym: <http://haszgru.pl/> (dostęp: 9 listopada 2018 r.)

⁵⁷ Z tego internetowo głosowało 2 690, papierowo 1 912.

⁵⁸ Z tego internetowo głosowało 3 715, papierowo 4 037.

⁵⁹ Z tego internetowo głosowało 3 272, papierowo 2 835.

Wydatki na elektroniczną obsługę GBO wyniosły 23 268,48 zł, z tego: w 2016 r. – 9 799,98 zł, w 2017 r. – 7 872,00 zł, w 2018 r. – 5 596,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 57, 72-77, 111-116, 137-142, 166-217, 257-296, 479-480, 530-533)

2.10. W ramach edycji GBO na lata 2016-2018 wybrano do realizacji odpowiednio: 20, 29 i 29 wniosków. W poszczególnych latach liczba oddanych głosów wynosiła odpowiednio 10 104⁶⁰, 17 710⁶¹ oraz 17 084⁶².

Szacowane⁶³ koszty realizacji zwycięskich zadań w ramach GBO na poszczególne lata wynosiły: na rok 2016 - 1 631 115 zł; na rok 2017 - 2 657 774 zł; na rok 2018 - 2 581 955 zł.

Wybrane zadania dotyczyły m.in. budowy (rozbudowy) terenów rekreacyjnych, organizacji ruchu drogowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zieleni gminnej i zadrzewień.

Wydatki na realizację wybranych projektów zostały uwzględnione w uchwałach budżetowych. Zadania wybrane w ramach edycji GBO na rok 2016 i na rok 2017 zostały zrealizowane. Spośród 29 zadań wybranych w ramach edycji GBO na rok 2018 wg stanu na 6 listopada 2018 r. zrealizowano osiem, pozostałe były w trakcie realizacji.

W budżecie Miasta na lata 2016-2018 utworzono rezerwę celową w wysokości odpowiednio: 2 000 000 zł, 3 000 000 zł i 3 000 000 zł, którą po wyborze projektów do realizacji rozwiązano, dokonując jej podziału odpowiednio w dniach: 22 czerwca - 31 sierpnia 2016 r., 30 sierpnia - 27 września 2017 r. oraz 23 maja – 19 września 2018 r., przenosząc środki w wysokości 1 665 664 zł, 2 682 297 zł i 2 602 481 zł do odpowiednich działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 5, 57-63, 257-296, 534-544)

2.11. Prezydent wyjaśnił, że kwoty przeznaczane na realizację zadań wyłonionych w ramach kolejnych edycji GBO były wprowadzane jako rezerwa do projektu uchwał budżetowych. W jego opinii nie występowały trudności z planowaniem tej części rezerwy.

(dowód: akta kontroli str. 303)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do bazy wniosków nie wprowadzono wniosku dot. „Montażu oświetlenia i monitoringu na osadzie GRUD” na kwotę 30 381 zł, pomimo wymogu zawartego w § 4 ust. 1 zarządzenia Nr 520/16 Prezydenta Grudziądza z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie zasad przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego w 2017 r.⁶⁴

W dokumentacji Urzędu dotyczącej edycji GBO na rok 2017 poza ww. wnioskiem⁶⁵ znajdował się drugi wniosek z taką samą nazwą zadania, tj. „Montaż oświetlenia i monitoringu na osadzie GRUD”, różniący się opisem zadania i szacowaną kwotą

⁶⁰ Z tego na zwycięskie projekty 5 314 głosów.

⁶¹ Z tego na zwycięskie projekty 9 150 głosów.

⁶² Z tego na zwycięskie projekty 9 806 głosów.

⁶³ Według wnioskodawców.

⁶⁴ Który stanowił, że wszystkie poprawnie złożone propozycje zadań do GBO 2017 tworzą Bazę Wniosków, która zostaje opublikowana na stronie #gru pod adresem haszgru.pl w podziale na okręgi i zadania ogólnomiejskie i zawiera imię i nazwisko wnioskodawcy, nazwę zadania, wartość zadania brutto.

⁶⁵ Tj. wniosek z szacunkową wartością zadania 30 381 zł, który znajdował się w dokumentacji Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, tj. komórki merytorycznie właściwej do realizacji zadania (Wydział nie dysponował kopią listy poparcia dla zadania).

jego wykonania⁶⁶. Odmienne wyceny wartości zadania dla obydwu wniosków sporządzone były przez ten sam podmiot⁶⁷, z tą samą datą⁶⁸. Tylko wniosek na wyższą kwotę, tj. 74 058,30 zł, został wprowadzony do bazy wniosków i w konsekwencji poddany społecznym konsultacjom⁶⁹. Na podstawie posiadanych przez Urząd dokumentów nie można było ustalić, którego z ww. wniosków dotyczyła załączona lista poparcia dla zadania.

Według wyjaśnień Prezydenta wniosek na kwotę 30 381 zł nie został ujęty w bazie wniosków, gdyż zanim pracownik Wydziału Kultury, Sportu i Promocji zdążył go uwzględnić w bazie, do Urzędu zgłosił się wnioskodawca z informacją, że złożył nieprawidłową wersję wniosku i poprosił o jego wymianę. Wskazał on, że lista poparcia została załączona do wniosku na kwotę 74 958,39 zł.

Pracownik Wydziału Kultury, Sportu i Promocji zdążył przekazać wniosek na kwotę 30 381 zł do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej Urzędu, tj. Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Tym samym pracownik ten powinien również wprowadzić ten wniosek do bazy wniosków Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 114, 129-132, 344-346, 444-453, 545-549)

Ocena cząstkowa

Wybór zadań zgłoszonych do realizacji w ramach GBO odbywał się zgodnie z uchwałami Rady oraz wydanymi na ich podstawie zarządzeniami Prezydenta. Konsultacje społeczne w ramach GBO prowadzone były zgodnie z ustalonym harmonogramem. Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia kampanii informacyjnej dotyczącej GBO. W kolejnych budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do realizacji przedsięwzięć w ramach GBO. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca naruszenia obowiązujących zasad rejestrowania wniosków miała charakter jednostkowy i nie wpłynęła negatywnie na ocenę działalności Urzędu w badanym obszarze.

3. Zgodność wyboru projektów obywatelskich z regulacjami wewnętrznymi gminy

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe Miasta w latach 2016-2018 (do 30 września⁷⁰) poniesione w ramach budżetu obywatelskiego wyniosły ogółem 3 920,5 tys. zł, tj.:

- w 2016 r. – 1 695,3 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 1 679,9 tys. zł, tj. 99,39% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: transportu i łączności (177,3 tys. zł), oświaty i wychowania (1 320,2 tys. zł), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (52 tys. zł), kultury fizycznej (130,4 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 15,5 tys. zł, tj. 100% planu wydatków (po zm.), na zadania w zakresie administracji publicznej;
- w 2017 r. – 2 203,6 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 2 179,1 tys. zł, tj. 99,75% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: transportu i łączności (502,9 tys. zł), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (203,3 tys. zł), oświaty i wychowania (869,8 tys. zł), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (209,8 tys. zł), kultury fizycznej (393,3 tys. zł);

⁶⁶ Tj. wniosek z szacunkową wartością zadania 74 058,30 zł, który znajdował się w dokumentacji Wydziału Kultury, Sportu i Promocji.

⁶⁷ Podmiot ten został następnie wyloniony w trybie bezprzetargowym do wykonania zadania.

⁶⁸ Tj. 20 stycznia 2017 r.

⁶⁹ W dokumentacji Wydziału Kultury, Sportu i Promocji nie było oryginału wniosku opiewającego na kwotę 30 381 zł.

⁷⁰ Według Rb-28S.

- bieżące w kwocie ogółem 24,5 tys. zł, tj. 100% planu (po zm.), na zadania w zakresie: administracji publicznej;
- w 2018 r. – 21,6 tys. zł (do 30 września⁷¹), z tego wydatki:
- inwestycyjne w wysokości 2,9 tys. zł⁷², tj. 0,12% planu wydatków (po. zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie transportu i łączności (0,3 tys. zł), oświaty i wychowania (1,4 tys. zł), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (1,2 tys. zł);
 - bieżące w wysokości 18,7 tys. zł, tj. 91,21% planu (po zm.), na zadania w zakresie administracji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

3.2. Prezydent wyjaśnił, że zadania realizowane w ramach GBO nie były współfinansowane ze środków zewnętrznych, w tym pochodzących ze źródeł zagranicznych, np. z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 460)

3.3. Realizacja trzech projektów wybranych w ramach GBO na rok 2017⁷³ została przesunięta na rok 2018 i sfinansowana ze środków ogólnych budżetu miasta na rok 2018⁷⁴. Wynikało to z długiego oczekiwania na decyzję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (w jednym przypadku) oraz z przedłużenia procedury wyłonienia wykonawcy zamówienia (w dwóch przypadkach).

(dowód: akta kontroli str. 303, 528-529, 552, 553)

3.4. Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 203 256 zł)⁷⁵ oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 3 657 063,55)⁷⁶.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018 kontrolą objęto płatności w łącznej kwocie 203 256 zł, dotyczące wszystkich czterech projektów zrealizowanych w tym okresie bezpośrednio przez Urząd. Środki budżetu partycypacyjnego wykorzystano zgodnie z przepisami, w szczególności ustaw: o finansach publicznych i o samorządzie gminnym. Analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach mieszkańców i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach (w zakresie niezbędnym do realizacji zadania opisanego we wniosku);
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁷;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);

⁷¹ Według Rb-28S.

⁷² Tj. wysokość wydatków poniesionych według stanu na 30 września 2018 r. Wg stanu na 21 listopada 2018 r. poniesione wydatki wyniosły 599,4 tys. zł. Z informacji uzyskanych z Urzędu wynikało, że pozostałe wydatki planowane były do poniesienia w grudniu 2018 r.

⁷³ Były to: „Góra Zamkowa dla aktywnych i ciekawych historii”, „Międzypokoleniowa strefa aktywności ruchowej dla osób niepełnosprawnych na terenie ZPER”, „Utworzenie wyjątkowej atrakcji turystycznej w postaci ekologicznych, rekreacyjnych tras rowerowych zorganizowanych w formie kompleksu ścieżek”.

⁷⁴ W łącznej wysokości 248,9 tys. zł (według stanu na 30 września 2018 r.).

⁷⁵ Wszystkie wydatki zostały poniesione w 2017 r. (według czterech zapłaconych faktur wydatki wyniosły odpowiednio: 21 200 zł, 13 161 zł, 73 970 zł, 94 925 zł).

⁷⁶ W poszczególnych latach odpowiednio: w 2016 r. – 1 679 847,85 tys. zł, w 2017 r. – 1 975 815,7 zł, w 2018 r. (do 30 września) – 1 400 zł.

⁷⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

– klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów⁷⁸.

Wartość poszczególnych zamówień na wykonanie zadań, których wydatki objęto kontrolą, nie przekraczała kwoty 30 tys. euro. Wykonawcy zamówień byli wybierani zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem.

(dowód: akta kontroli str. 4, 6-7, 65-71)

3.5. Wszystkie 49 zadań wybranych w ramach edycji GBO na rok 2016 i na rok 2017 zostało zrealizowanych. Dla 47 z nich osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe⁷⁹. Osiągnięcie planowanych efektów rzeczowych potwierdziły wyniki oględzin urządzeń monitoringu wizyjnego, zakupionych w ramach realizacji czterech z 29 projektów edycji GBO na rok 2017.

Stwierdzono dwa przypadki, w których nie udało się w pełni zrealizować przyjętych założeń projektu. W jednym przypadku z powodu ograniczonej powierzchni placu zabaw zrezygnowano z montażu na tym placu dwóch huśtawek⁸⁰. W drugim przypadku za pisemną zgodą wnioskodawcy zrezygnowano z montażu latarni na placu zabaw⁸¹.

Spośród 29 zadań przewidzianych do realizacji w ramach edycji GBO na rok 2018 do 6 listopada 2018 r. zrealizowano osiem⁸², uzyskując planowane efekty⁸³.

(dowód: akta kontroli str. 5, 57, 65-71, 303,528-529, 534-544)

3.6. Ewaluacja⁸⁴ zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w toku przygotowywania kolejnych edycji GBO była dokonywana m.in. poprzez społeczne konsultacje z mieszkańcami oraz w trakcie posiedzeń Rady. Jak wyjaśnił Prezydent efektem tego procesu była m.in. zmieniająca się liczba punktów do głosowania, zmiana zasad dotyczących liczby głosów możliwych do oddawania przez jednego mieszkańca na poszczególne zadania, prawo do składania projektów „miękkich” w ramach zadań ogólnomiejskich⁸⁵.

(dowód: akta kontroli str. 92, 102-110, 156, 304-337, 347-443)

3.7. W sprawie trudności i problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego, Prezydent wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą w kilku przypadkach nastąpiła konieczność zwiększenia wartości zadania, w kilku zmiana zakresu realizowanych zadań (za zgodą wnioskodawcy), a realizacja trzech zadań w ramach edycji GBO na rok 2017 musiała zostać przesunięta na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 303, 534-544)

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 W szczególności w wyniku: budowy stanowisk siłowni plenerowej, instalacji oświetlenia i kamer monitoringu, budowy i rozbudowy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym budowy i modernizacji boisk sportowych, budowy, modernizacji i doposażenia placów zabaw, budowy sygnalizacji świetlnej, remontów chodników, budowy parkingów, zakupu urządzeń dla planetarium, modernizacji pomieszczeń biblioteki miejskiej, wyposażenia biblioteki miejskiej w sprzęt do realizacji zadań kulturalno-oświatowych.

⁸⁰ Dotyczyło to zadania wybranego w edycji GBO na rok 2016 pn. „Budowa placu zabaw na osiedlu Kawalerii Polskiej w Grudziądzu”.

⁸¹ Dotyczyło to wniosku na realizację zadania wybranego w edycji GBO na rok 2018 pn. „Doposażenie istniejących placów zabaw przy ulicy Kalinkowej 13, Piaskowej 3, Konopnickiej 28 oraz remont chodników”.

⁸² Osiem projektów zostało zrealizowanych, przy czym według stanu na 30 września 2018 r. wysokość wydatków poniesionych na te projekty wg stanu na 30 września 2018 r. wyniosła 2,9 tys. zł, wg stanu na 21 listopada 2018 r. - 599,4 tys. zł. Z informacji uzyskanych z Urzędu wynikało, że pozostałe wydatki planowane były do poniesienia w grudniu 2018 r.

⁸³ Tj. wykonano miejsca parkingowe, zmodernizowano pieszo-jezdnię, zmodernizowano chodnik, zamontowano kamery monitoringu miejskiego, wybudowano plac do gier edukacyjnych, wybudowano plac zabaw, wybudowano zjazd linowy.

⁸⁴ Rozumiana jako część procesu podejmowania decyzji, obejmująca wydawanie opinii o wartości działania poprzez systematyczne, jawne zbieranie i analizowanie o nim informacji w odniesieniu do znanych celów, kryteriów i wartości.

⁸⁵ Dotyczy możliwości zgłaszania zadań mających charakter usług innych niż remontowo-budowlane. Minimalna wartość dla tego rodzaju zadań ustalono na poziomie 2 500 zł, zaś maksymalną - na poziomie 25 000 zł.

3.8. Prezydent wskazał, że w jego ocenie funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego wpłynęło na wzrost aktywności mieszkańców Miasta, gdyż mają oni wpływ na kształtowanie przestrzeni Miasta. Podał, że w kolejnych edycjach GBO składana jest coraz większa liczba wniosków, a wnioskodawcy coraz bardziej angażują się w działania związane z promocją własnych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 304)

3.9. Prezydent poinformował, że pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach, seminariach lub konferencjach, których przedmiotem byłaby problematyka budżetu partycypacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 461)

3.10. Zagadnienia dotyczące kolejnych edycji GBO nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej. Prezydent wskazał, że nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zagadnień związanych z GBO. Zagadnienia te nie były również ujęte w planie audytu, gdyż zadania realizowane w ramach kolejnych edycji GBO cechował niższy poziom ryzyka od zagadnień ujętych w planach audytu.

(dowód: akta kontroli str. 461)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Realizacja projektów (zadań) w ramach GBO była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Wydatki budżetowe na projekty zostały poniesione zgodnie z przepisami. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa, drogowa. W badanym okresie prowadzona była ewaluacja budżetu partycypacyjnego, która przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania.

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 Kontroli⁸⁶, wnosi o:

1. przedłożenie Radzie Miejskiej Grudziądz projektu uchwały stanowiącej podstawę do usunięcia z zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego zapisów ograniczających prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu,
2. prawidłową rejestrację wpływających do Urzędu wniosków dotyczących realizacji zadań w ramach Grudziądzkiego Budżetu Obywatelskiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

⁸⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Bydgoszcz, grudnia 2018 r.

Kontroler
Jacek Kalas
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis