



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.02.2018

P/18/064

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Anna Dąbrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/151/2018 z 6 września 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sopotu, ul. Kościuszki 25/27, 81-704 Sopot (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu (dalej: „Prezydent”) (dowód: akta kontroli str. 1-2, 4-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Prezydent podejmował działania w celu zapewnienia skutecznej realizacji w latach 2016, 2017 i 2018<sup>1</sup> zadań w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego)<sup>2</sup> Sopotu (dalej: „budżet obywatelski”), który funkcjonował w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji, zawarte w art. 5a ust. 1 i 2<sup>3</sup> ustawy o samorządzie gminnym<sup>4</sup>. W wyniku realizacji zadań stworzono mieszkańcom Miasta Sopotu (dalej: „Miasto”) miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu. Poprawiły się infrastruktura drogowa i rekreacyjno-sportowa, estetyka i atrakcyjność przestrzeni publicznej.

Aktywnie prowadzono kampanię informacyjną i edukacyjną o budżecie obywatelskim. Ulotki dotyczące np. harmonogramu tego budżetu, miejsc i terminów spotkań z mieszkańcami, wymogów wobec projektów oraz wzorów formularzy wniosków przekazywano wszystkim mieszkańcom. W ramach promocji w każdym roku prowadzono spójną kampanię wizerunkową budżetu obywatelskiego, przedstawiając go mieszkańcom w ciekawych odsłonach tematycznych. Przykładowo w 2015 r. promowano budżet obywatelski pod hasłem „Budżet Obywatelski Kwitnie!” i zapraszano mieszkańców do udziału w sąsiedzkich spotkaniach przy sadzeniu kwiatów, podczas których mogli przygotować i złożyć projekt, uzyskać niezbędne do jego przygotowania informacje. W 2016 r. akcja promocyjna obejmowała m.in. sąsiedzkie spotkania – warsztaty z pieczenia chleba pod hasłem „BO Sopot Będzie Z Tego Chleb!”.

W latach objętych kontrolą rozpoczynano procedurę tworzenia w Mieście budżetu obywatelskiego przed ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i wejściem w życie, uchwał Rady Miasta będących podstawą przeprowadzenia takich konsultacji.

Zgłoszone projekty były poddawane opiniowaniu przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu oraz inne jednostki Miasta, a następnie weryfikowane przez Komisję Lokalową i Budżetu Obywatelskiego Rady Miasta (dalej: „Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego”). Nie weryfikowano wymogu dotyczącego możliwości

<sup>1</sup> Okres objęty kontrolą to lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 6 grudnia), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1.01.2016 r.

<sup>2</sup> Gminy (miasta) stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w Mieście Sopot.

<sup>3</sup> W brzmieniu obowiązującym do 30 stycznia 2018 r.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).

zgłoszenia projektu przez uprawnione osoby, skutkiem czego poddano pod głosowanie niektóre projekty, wniesione przez nieuprawnione podmioty. W Urzędzie uzgodniono z ww. Komisją wyniki weryfikacji, mimo że nie wszystkie projekty (poddane pod głosowanie) spełniały wymogi określone w uchwałach Rady Miasta dotyczących budżetu obywatelskiego. Wyboru 12 z 56 projektów obywatelskich o łącznej wartości szacunkowej 1.820,0 tys. zł (ośmiu w 2015 r., dwóch w 2016 r. i dwóch w 2017 r.) dokonano niezgodnie z obowiązującymi w Mieście zasadami. Stwierdzono również brak części dokumentacji dotyczącej budżetu obywatelskiego (wniosków), co uniemożliwiło dokonanie przez NIK pełnej oceny skuteczności podejmowanych działań w celu osiągnięcia efektów wynikających z przyjętych do realizacji wniosków mieszkańców.

W kolejnych budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych w głosowaniu przedsięwzięć.

Nie wszystkie objęte badaniami wydatki budżetowe poniesiono zgodnie z przepisami, bowiem jeden wydatek w kwocie 69,6 tys. zł na realizację w 2016 r. projektu dotyczącego rewitalizacji sopockich kamienic, dokonany został z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup>, a drugi – w 2017 r. w wysokości 54,6 tys. zł, niezgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków<sup>6</sup>. Ponadto, nieprawidłowo zaklasyfikowano dwa inne wydatki w łącznej wysokości 45,5 tys. zł.

Obowiązujące w Mieście regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego naruszały przepisy art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta ograniczono do mieszkańców, którzy ukończyli 16 lat, a w przypadku głosowania – dodatkowo posiadających numer PESEL. Ponadto, prawo do złożenia projektu przyznano organizacjom pozarządowym, których siedziba, siedziba oddziału lub realizacja zadań publicznych odbywa się na terenie Miasta. Projekty uchwał określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego przedłożył Radzie Miasta do uchwalenia Prezydent.

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

#### **1. Zgodność z przepisami uchwał Rady Miasta Sopotu i zarządzeń Prezydenta Miasta Sopotu dotyczących budżetu partycypacyjnego**

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2018 liczba mieszkańców Sopotu zmniejszała się i według stanu na 1 stycznia wynosiła, odpowiednio:

- w 2016 r. – 35.921 mieszkańców<sup>7</sup>, w tym uprawnionych do udziału w procesie przeprowadzania konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego było 30.533 osoby;
- w 2017 r. – 35.268 mieszkańców<sup>8</sup>, w tym uprawnionych 29.900 osób;
- w 2018 r. – 34.792 mieszkańców<sup>9</sup>, w tym 29.327 uprawnionych.

W Mieście nie utworzono jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dzielnice, osiedla i inne).

(dowód: akta kontroli str. 95, 312-313)

1.2. Budżet obywatelski na lata odpowiednio 2016, 2017 i 2018 został w Mieście utworzony z inicjatywy Prezydenta. W uzasadnieniu przedłożonego Radzie Miasta

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.).

<sup>7</sup> Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały – 34.648 i na pobyt czasowy – 1.273.

<sup>8</sup> Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały – 34.040 i na pobyt czasowy – 1.228.

<sup>9</sup> Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały – 33.495 i na pobyt czasowy – 1.297.

Sopotu projektu uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2016 r. Prezydent wskazał m.in., że w IV edycji budżetu obywatelskiego wzięło udział ponad 4,8 tys. mieszkańców. Ponadto, że Miasto zrealizowało do tego czasu w ramach budżetu obywatelskiego łącznie 82 projekty i zadania za około 15.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 96-156)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą konsultacje z mieszkańcami regulowała uchwała nr XI/143/2007 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu<sup>10</sup>. Ponadto, w Mieście obowiązywały następujące regulacje dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego:

a) na rok 2016:

- uchwała nr VII/63/2015 Rady Miasta Sopotu z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2016 rok<sup>11</sup>;
- zarządzenie nr 250/2015 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 18 czerwca 2015 roku w sprawie powołania zespołu do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2016 rok;

b) na rok 2017:

- uchwała nr XVI/209/2016 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2017 rok<sup>12</sup>;
- zarządzenie nr 576/2016 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 18 maja 2016 roku w sprawie powołania zespołu do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2017 rok<sup>13</sup>;
- zarządzenie nr 839/2017 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie powołania zespołu do spraw realizacji zadań wybranych przez mieszkańców w konsultacjach na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2017 r.;

c) na rok 2018:

- uchwała nr XXVII/372/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2018 rok<sup>14</sup>.

Powyższe uchwały Rady Miasta (zwane dalej: „uchwałami w sprawie budżetu obywatelskiego”) podjęto na podstawie art. 5a ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwały nr XI/143/2007 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu.

(dowód: akta kontroli str. 157-203)

Do 6 grudnia 2018 r. Rada Miasta nie podjęła – na podstawie przepisów mających zastosowanie począwszy od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym<sup>15</sup> – uchwały,

<sup>10</sup> Uchwałę podjęto na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>11</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1809.

<sup>12</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1432.

<sup>13</sup> Dalej: „Zespół konsultacyjny”.

<sup>14</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1891.

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

w której zawiera się wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie nie podjęto prac nad projektem takiej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 809-812)

W sprawie opracowania obowiązujących w Mieście ww. regulacji w toku ewentualnych społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności Prezydent wyjaśnił, że Sopot jako pierwsza gmina w Polsce przeprowadziła w 2011 r. Budżet Obywatelski. Do 2015 r. procedurę powtórzono czterokrotnie, w związku z czym ustalone przy poprzednich edycjach zasady, wypracowane w szerokim gronie z udziałem mieszkańców, organizacji pozarządowych i radnych, w kolejnych latach były jedynie korygowane.

(dowód: akta kontroli str. 225-229)

**1.4. W Zasadach Budżetu Obywatelskiego w Sopocie z 2015 r., 2016 r. i 2017 r.<sup>16</sup> określono m.in., że:**

- w ramach budżetu obywatelskiego mogą być proponowane wydatki o charakterze lokalnym (dotyczące określonego rejonu Miasta) oraz ogólnomiejskim (dotyczące mieszkańców całego Miasta);
- propozycję projektu może złożyć każdy mieszkaniec Miasta, który ukończył 16 lat oraz organizacja pozarządowa, której siedziba, siedziba oddziału lub realizacja zadań publicznych odbywa się na terenie Gminy Miasta Sopotu na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>17</sup>;
- projekty mogą dotyczyć wszystkich spraw, które mieszczą się w kompetencjach gminy;
- opracowywanie szacunkowych kosztów dla projektów zapewnia Prezydent w uzgodnieniu z Komisją ds. Budżetu Obywatelskiego;
- weryfikację zgłoszonych projektów pod względem gospodarności i formalno-prawnym przeprowadza Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego w uzgodnieniu z Prezydentem;
- decyzję o odrzuceniu projektu podejmuje w uzgodnieniu z Prezydentem Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego, zwykłą większością głosów, a pozytywnie i negatywnie zweryfikowane projekty publikowane będą niezwłocznie wraz z uzasadnieniem na stronie internetowej Miasta;
- ostateczna realizacja projektów wskazanych przez mieszkańców nastąpi po zatwierdzeniu projektu Budżetu Miasta Sopotu na odpowiednio 2016 r., 2017., 2018 r. przez Radę Miasta Sopotu;
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości (opisane szczegółowo w pkt 2.9 wystąpienia):
  - a) głosowanie nad projektami jest tajne,
  - b) uprawnionymi do udziału w głosowaniu są wszyscy mieszkańcy Miasta, którzy ukończyli 16 lat;
  - c) głosowanie przeprowadza się w Urzędzie oraz, w przypadku budżetu obywatelskiego na 2016 r. i 2017 r., w wyznaczonych punktach – listę punktów podaje się do publicznej wiadomości; w każdym z punktów udostępnia się pełne opisy wszystkich projektów; a w budżecie obywatelskim na 2018 r. – przez stronę internetową;
  - d) oddanie głosu następuje poprzez wrzucenie karty do urny, po uprzednim okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i złożeniu podpisu potwierdzającego oddanie głosu lub poprzez przesłanie wypełnionej karty

<sup>16</sup> Stanowiących załącznik nr 1 odpowiednio do uchwał Rady Miasta Sopotu nr VII/63/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r., nr XVI/209/2016 z dnia 21 marca 2016 r. oraz nr XXVII/372/2017 z dnia 27 marca 2017 r.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.).

do głosowania drogą elektroniczną, wraz z podaniem imienia, nazwiska i numeru PESEL;

- e) na kartach do głosowania podawane są osobno informacje o projektach o charakterze lokalnym oraz ogólnomiejskim, ze wskazaniem tytułu projektu, szacunkowego kosztu realizacji oraz informacji o tym, jak prawidłowo oddać głos;
- f) w 2015 r. i 2016 r. głosowanie odbywać się miało poprzez postawienie znaku X przy wybranych projektach na karcie do głosowania, zasady wyboru projektów zawierały wewnątrz sprzeczne zapisy, mianowicie, że głosujący wybierali maksymalnie pięć – ich zdaniem najważniejszych – projektów (§ 7 ust. 1 Zasad Budżetu Obywatelskiego w Sopocie z 2015 r. i z 2016 r.), a niewybranie żadnego pola, lub zaznaczenie więcej niż pięciu propozycji – było to traktowane jako głos nieważny (§ 7 ust. 2 ww. Zasad), przy jednoczesnym przyjęciu, że głosujący wybrali maksymalnie pięć inwestycji (zadań) lokalnych i pięć inwestycji (zadań) o znaczeniu ogólnomiejskim, tj. maksymalnie 10 – ich zdaniem najważniejszych – inwestycji (wzór karty do głosowania);
- g) w 2017 r. głosowanie odbywać się miało poprzez postawienie znaku X przy wybranych projektach na karcie do głosowania, a głosujący wybierali po maksymalnie pięć – ich zdaniem najważniejszych – projektów z zadań lokalnych oraz ogólnomiejskich (§ 7 ust. 1 Zasad Budżetu Obywatelskiego z 2017 r.); zasady ustalenia ważności głosów zawierały wewnątrz sprzeczne zapisy, mianowicie, że niewybranie żadnego pola, lub zaznaczenie więcej niż pięciu propozycji – miało być traktowane jako głos nieważny, przy jednoczesnym przyjęciu, że gdy głosujący zaznaczył więcej pozycji niż dopuszcza regulamin, uwzględnianych miało być pięć pierwszych wybranych pozycji;
- h) obliczenie wyniku miało polegać na zsumowaniu liczby głosów oddanych na każdy z projektów.

W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniem osób zaangażowanych w proces weryfikacji zgłoszonych projektów Prezydent wyjaśnił, że każdego roku do udziału w posiedzeniach Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego zapraszani są mieszkańcy i przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy biorą czynny udział w spotkaniach i dyskusjach nad projektami. Prowadzone są również spotkania ewaluacyjne, ponadto opinie mieszkańców na temat procedur sopockiego Budżetu Obywatelskiego zbierane są podczas spotkań przy składaniu wniosków, jak i głosowaniu. Prezydent wskazał również, że „staramy się, aby jak najwięcej wniosków przechodziło pozytywnie weryfikację, alby „uratować” każdy pomysł mieszkańca i poddać go obiektywnej ocenie w głosowaniu. Wszelkie kwestie sporne rozstrzygamy na korzyść wnioskodawcy. Zapraszamy wnioskodawców także do udziału w realizacji projektów i konsultujemy z nimi prace, jakie będziemy wykonywać. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 157-197, 643-647)

**1.5.** W obowiązujących w Mieście w okresie objętym kontrolą regulacjach dotyczących budżetu obywatelskiego Rada Miasta określiła, że pula środków przeznaczonych na ten budżet na każdy rok wynosić miała około 4 mln zł. W uchwale w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r. nie określono zasad podziału środków na mniejsze pule. W budżecie obywatelskim na kolejne lata wyodrębniona została z ww. kwoty około 4 mln zł pula środków przeznaczona na finansowanie projektów o charakterze lokalnym w wysokości nie mniej niż 2 mln zł, tj. nie mniej niż 0,5 mln zł z przeznaczeniem na każdy z czterech okręgów.

(dowód: akta kontroli str. 157-195)

**1.6.** W Zasadach Budżetu Obywatelskiego z 2015 r., 2016 r. i 2017 r. ograniczono wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat, a w przypadku głosowania, dodatkowo podający numer PESEL.

Jednocześnie, prawo do złożenia projektu przyznano organizacjom pozarządowym, których siedziba, siedziba oddziału lub realizacja zadań publicznych odbywa się na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 157-195, 225-229)

**1.7.** Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały Rady Miasta Sopotu Nr VII/63/2015 z 27 kwietnia 2015 r., Nr XVI/209/2016 z 21 marca 2016 r. oraz Nr XXVII/372/2017 z 27 marca 2017 r. przekazano Wojewodzie Pomorskiemu w terminie nie przekraczającym siedmiu dni od dnia ich podjęcia. Przedmiotowych uchwał nie przekazywano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Wojewoda Pomorski nie wskazał naruszeń prawa przy wydaniu powyższych uchwał<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 204-207, 230-235)

**1.8.** Uchwały Rady Miasta w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. niezwłocznie przekazano Wojewodzie Pomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 204, 208-224)

**1.9.** Przed wejściem w życie uchwały Rady Miasta Sopotu dotyczącej utworzenia pierwszego budżetu obywatelskiego (na rok 2011<sup>19</sup>) istniały w Mieście mechanizmy partycypacji społecznej (udziału, współuczestniczenia) mieszkańców w zakresie tworzenia budżetu Miasta. Prezydent wyjaśnił, że takim mechanizmem były w szczególności spotkania Prezydenta, Wiceprezydentów, Skarbnika Miasta oraz radnych z danych okręgów z mieszkańcami Miasta, odbywających się m.in. w bibliotekach, spółdzielniach mieszkaniowych, Państwowej Galerii Sztuki. Były one płaszczyzną do wymiany uwag co do założeń budżetu Miasta na dany rok, mieszkańcy mogli ponadto zgłosić propozycje zadań, które uważali za niezbędne do realizacji w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

(dowód: akta kontroli str. 79-94)

**1.10.** W sprawie oceny wpływu przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Mieście Prezydent wyjaśnił, że w jego ocenie przedmiotowe kwestie powinny być regulowane na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem specyfiki danej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sporządzonych przez Prezydenta i przedłożonych do uchwalenia Radzie Miasta projektach uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.<sup>20</sup> (uchwalonych w brzmieniu zgodnym z tymi projektami<sup>21</sup>) zawarto

<sup>18</sup> Uznał, że uchwały Rady Miasta zawierają postanowienia, które nie są sprzeczne z prawem.

<sup>19</sup> Rezolucja w Rady Miasta Sopotu z dnia 6 maja 2011 roku w sprawie wprowadzenia budżetu obywatelskiego.

<sup>20</sup> Druki nr 74, 224 i 376.

<sup>21</sup> W Zasadach Budżetu Obywatelskiego w Sopocie w 2015 r., 2016 r., i 2017 r., stanowiących załącznik nr 1 odpowiednio do uchwał Rady Miasta Sopotu nr VII/63/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r., nr XVI/209/2016 z dnia 21 marca 2016 r. oraz nr XXVII/372/2017 z dnia 27 marca 2017 r.

postanowienia ograniczające wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na te lata, poprzez określenie, iż propozycje projektów do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego mogli zgłosić mieszkańcy Sopotu, którzy ukończyli 16 rok życia oraz, że prawo do udziału w głosowaniu na projekty zakwalifikowane do budżetu obywatelskiego mieli mieszkańcy, którzy ukończyli 16 rok życia.

Zgodnie art. 5a ust. 1 ww. ustawy, konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Przy czym, skoro przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”, w tym zakresie ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego<sup>22</sup>, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym, wszystkie osoby fizyczne, bez względu na wiek, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy i mogą uczestniczyć w konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do przyczyn przedstawienia Radzie Miasta projektów uchwał, w których określono wiek mieszkańców biorących udział w ww. konsultacjach na minimum 16 lat, Prezydent wyjaśnił, że przedmiotowe ograniczenie wynika z jego przekonania, że do decydowania o wydatkach Miasta mieszkaniowiec powinien mieć doświadczenie w gospodarowaniu pieniędzmi oraz wyobrażenie o ich wartości. Prezydent wskazał, że projekty zgłaszane przez mieszkańców dotyczą nierzadko inwestycji wycenianych na setki tysięcy złotych, dlatego świadomie ograniczono prawo do udziału w konsultacjach osobom poniżej 16 roku życia. Zaznaczył ponadto, że takie rozwiązanie nie zostało podważone przez organ nadzorczy – Wojewodę Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 157-195, 225-229)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienie nie zawiera przekonujących argumentów za ograniczeniem kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, gdyż z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są wszyscy mieszkańcy gminy, a zatem zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach wyłącznie do mieszkańców mających ukończone 16 lat było nieuprawnione.

2. W sporządzonych przez Prezydenta i przedłożonych do uchwalenia Radzie Miasta ww. projektach uchwał, niezgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, określono m.in., że propozycje projektów do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego mogły zgłosić organizacje pozarządowe, których siedziba, siedziba oddziału lub realizacja zadań publicznych odbywa się na terenie Miasta.

Z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można wprowadzać przepisów, które określają inny zakres podmiotowy konsultacji. Tym samym, zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty, które nie należą do kategorii mieszkańców danej gminy, w tym m.in. grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy, nie stanowi, biorąc pod uwagę brzmienie ww. przepisów, wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji.

(dowód: akta kontroli str. 157-195)

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).



Odnosząc się do przyczyn przedstawienia Radzie Miasta projektów uchwał, w których przyznano prawo zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego organizacjom pozarządowym, Prezydent wyjaśnił, że za proces konsultacji przyjęto czas od publikacji ostatecznej listy zweryfikowanych projektów do zakończenia głosowania (co oznacza, że zgłaszania wniosków nie traktowano jako etapu procesu konsultacji), a organizacje pozarządowe, jako ważna część społeczności Miasta, zostały zaproszone do składania projektów. Zaznaczył ponadto, że takie rozwiązanie nie zostało podważone przez organ nadzorczy – Wojewodę Pomorskiego.

NIK nie podziela zawartego w wyjaśnieniach Prezydenta stanowiska, gdyż pozyskiwanie opinii mieszkańców, co do proponowanych inwestycji obywatelskich w zgłaszanych projektach, również stanowi element procesu konsultacji, w których, zgodnie z art. 5a ust. 1, mogą uczestniczyć tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy.

(dowód: akta kontroli str. 225-229)

**3.** W przedłożonych przez Prezydenta Radzie Miasta ww. projektach uchwał dotyczących budżetu obywatelskiego określono wymóg wskazania numeru PESEL przez uprawnionych mieszkańców Sopotu głosujących nad projektami.

W ocenie NIK, wprowadzenie takiego wymogu jest niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ogranicza krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL. Pomija więc przypadki, w których mieszkaniec Miasta nie dysponuje takim numerem (przykładowo, w głosowaniu na projekty nie mógłby wziąć udziału będący mieszkańcem Miasta cudzoziemiec, nieposiadający numeru PESEL).

Ponadto stanowiło to również naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>23</sup>, zgodnie z którymi przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego, gdyż przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>24</sup>, numer PESEL<sup>25</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.

Prezydent wyjaśnił m.in., że podanie przez głosującego mieszkańca numeru PESEL pozwalało na sprawdzenie, czy nie wypełnił on kilkakrotnie kart do głosowania. Prezydent wskazał jednocześnie, że w kolejnej uchwale w sprawie budżetu obywatelskiego planuje wykreślenie tego obowiązku i ograniczenie się podania imienia, nazwiska, adresu oraz roku urodzenia głosującego.

(dowód: akta kontroli str. 157-195, 225-229)

**4.** Przedłożone przez Prezydenta Radzie Miasta projekty uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 rok i na 2017 rok<sup>26</sup> sporządzono bez należytej staranności, ponieważ w załącznikach nr 1 i 3 do tych uchwał odmiennie określono zasady głosowania nad projektami, a mianowicie:

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) – obowiązująca do 24 maja 2018 r. (z wyjątkami).

<sup>24</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

<sup>25</sup> Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

<sup>26</sup> Druki nr 74 i 224.

- w załączniku nr 1 (Zasady Budżetu Obywatelskiego w Sopocie na 2016 rok i na 2017 rok) określono, że głosowanie odbywa się poprzez postawienie znaku „X” przy wybranych projektach na karcie do głosowania, a głosujący wybiera maksymalnie pięć – jego zdaniem najważniejszych – projektów. Głos był nieważny, jeżeli głosujący nie zaznaczył żadnej pozycji lub więcej niż pięć (§ 7 ust. 1 i ust. 2);
- w załączniku nr 3 określającym wzór karty do głosowania określono, że głosujący proszeni są o wybranie maksymalnie pięciu inwestycji (zadań) lokalnych i jednocześnie maksymalnie pięciu inwestycji (zadań) o znaczeniu ogólnomiejskim, tj. maksymalnie 10 – ich zdaniem najważniejszych – inwestycji (zadań).

Wyjaśniając przyczyny odmiennego uregulowania zasad głosowania w ww. załącznikach do projektów uchwał Prezydent wskazał, że intencją uchwałodawcy było określenie jednolitego sposobu głosowania w kolejnych latach. Zatem głosujący mogli wybrać maksymalnie pięć projektów z wybranej przez siebie karty zadań lokalnych oraz maksymalnie pięć projektów z karty zadań ogólnomiejskich.

W związku z brakiem kart do głosowania z 2015 r. i 2016 r.<sup>27</sup>, nie było możliwe dokonanie przez NIK oceny skutków odmiennego uregulowania zasad tego głosowania w obowiązujących uchwałach.

W zasadach Budżetu Obywatelskiego na 2018 rok nie zawarto kwestionowanych przez NIK ww. postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 157-185, 225-229, 720)

**5.** W § 7 ust. 2 Zasad Budżetu Obywatelskiego, stanowiących załącznik do przedłożonego przez Prezydenta Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego na 2018 rok<sup>28</sup>, określono wewnętrznie sprzeczne zasady uznawania głosów za ważne. Mianowicie przyjęto, że jeżeli głosujący nie zaznaczył żadnego pola, lub zaznaczył więcej niż pięć pozycji, głos będzie nieważny. Jednocześnie dopuszczono, w sytuacji oznaczenia więcej niż pięciu pozycji, uwzględnianie pierwszych pięciu jako ważnych.

Prezydent wyjaśnił, że w przypadku zaznaczenia przez głosującego więcej niż pięciu pozycji na karcie do głosowania, uznawano pięć pierwszych skreśleń.

W Zasadach Budżetu Obywatelskiego na 2019 rok<sup>29</sup> nie zawarto kwestionowanych przez NIK ww. postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 186-195, 225-229)

**6.** W przygotowanym przez Prezydenta i przedłożonym Radzie Miasta Sopotu do uchwalenia projekcie uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2016 rok<sup>30</sup>, jak wyjaśnił Prezydent na skutek przeoczenia, określono m.in. termin konsultacji<sup>31</sup> krótszy niż wymagany w uchwale nr XI/143/2007 z 20 listopada 2007 r. (wynoszący 27 dni – od 2 do 28 czerwca 2015 r.).

Stosownie do § 5 ust. 2 pkt 4 „Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu”, stanowiących załącznik nr 1 do uchwały nr XI/143/2007, czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż 30 dni.

<sup>27</sup> Z wyjaśnień wynika, że karty zostały zniszczone z upływem dwóch lat po głosowaniu.

<sup>28</sup> Druk nr 376.

<sup>29</sup> Uchwała Nr XXXVII/501/2018 Rady Miasta Sopotu z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2019 rok (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1167).

<sup>30</sup> Druk nr 74.

<sup>31</sup> Rozumiany jako czas od opublikowania listy ostatecznie zweryfikowanych projektów poddanych pod głosowanie (2 czerwca 2015 r.) do zakończenia głosowania (28 czerwca 2015 r.) – zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta.

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Terminy konsultacji określone w uchwałach Rady Miasta dotyczących budżetu obywatelskiego na 2017 r. i 2018 r. nie były krótsze niż wymagane ww. uchwałą.

(dowód: akta kontroli str. 162-174, 225-229, 643-647)

W obowiązujących w Mieście regulacjach w sprawie budżetu obywatelskiego określono dwa wymogi dotyczące projektów, mianowicie że projekty mogą dotyczyć wszystkich spraw, które mieszczą się w kompetencjach Miasta oraz, że w ramach budżetu obywatelskiego na dany rok mogą być proponowane zadania (wydatki) o charakterze lokalnym (dotyczące określonego rejonu Miasta) oraz ogólnomiejskim (dotyczące mieszkańców całego Miasta). Ponadto określono, że projekty będą podlegały ocenie pod kątem gospodarności.

Tymczasem, jak ustalono w przeprowadzonych przez NIK badaniach, Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego w procesie weryfikacji i oceny projektów stosowała również inne kryteria (np. własność gruntu, na którym miał być realizowany projekt, racjonalność realizacji projektu, zaplanowanie zadań ujętych w projektach do realizacji bieżącej w danym roku, inne przeznaczenie gruntów, na których miały być realizowane zadania), niż określone w uchwałach.

(dowód: akta kontroli str. 157-185, 364-450, 487-490, 572-573)

Ocena cząstkowa

Sporządzone przez Prezydenta i przedłożone Radzie Miasta do uchwalenia projekty uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego Sopotu na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zawierały postanowienia ograniczające, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących tego budżetu poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat, a w przypadku głosowania – dodatkowo posiadający numer PESEL. Niezgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, prawo do złożenia projektu przyznano organizacjom pozarządowym, których siedziba, siedziba oddziału lub realizacja zadań publicznych odbywa się na terenie Miasta. Bez zachowania należytej staranności uregulowano w projektach uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r. i 2017 r. zasady oddawania głosów na projekty do realizacji, a w projekcie uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego na 2018 rok – zasady ustalania ważności głosów. Uchwały Rady Miasta Sopotu Nr VII/63/2015 z 27 kwietnia 2015 r., Nr XVI/209/2016 z 21 marca 2016 r. oraz Nr XXVII/372/2017 z 27 marca 2017 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Sopotu przekazano Wojewodzie Pomorskiemu z zachowaniem określonego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym siedmiodniowego terminu. Przedmiotowe uchwały przekazano również bez zbędnej zwłoki Wojewodzie Pomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

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

2.1. Zadania związane z obsługą budżetu obywatelskiego<sup>32</sup> realizowali w szczególności pracownicy Urzędu powołani do prac zespołów do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2016 r. (sześciu pracowników) i 2017 r. (dwóch pracowników), ponadto – w ramach obowiązków służbowych – w zakresie analizy merytorycznej zgłoszonych projektów, pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu (dziesięciu pracowników) oraz pracownicy innych jednostek organizacyjnych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 198-202, 236-240)

<sup>32</sup> Rozumianą jako konieczność wykonania zadań, których wcześniej (przed wprowadzeniem tego budżetu) nie realizowano – przykładowo zadań dotyczących 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.

**2.2.** Zgodnie z § 6 ust. 2 załącznika do uchwały nr XI/143/2007 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu, w myśl którego konsultacje z mieszkańcami powinny być poprzedzone kampanią informacyjną, w każdym z badanych lat w Mieście prowadzono taką kampanię. W latach 2015-2017 prowadzono ją w szczególności w oparciu o:

- stronę internetową Miasta: (<https://sopot.budzet-obywatelski.org/>);
- dedykowany profil na portalu społecznościowym Facebook;
- ulotki z informacjami dotyczącymi budżetu obywatelskiego na dany rok, w tym harmonogramu działań, miejsc i terminów spotkań z mieszkańcami, wymogów wobec projektów, wzorami formularzy wniosków, doręczane mieszkańcom;
- plakaty informacyjne, roll-up'y<sup>33</sup>, tablice i tabliczki informacyjne<sup>34</sup>;
- ogłoszenia i informacje prasowe;
- druki informacji o budżecie obywatelskim i kart do głosowania.

W ramach strony internetowej Miasta, na dedykowanej budżetowi obywatelskiemu podstronie, zamieszczone były informacje związane z budżetem obywatelskim (w tematycznych zakładkach, m.in.: „Wszystko o budżecie?”, „Przeglądaj projekty”, „Wyniki”). Na stronie publikowano regulacje i ogólne informacje dotyczące budżetu obywatelskiego, mapy okręgów i projektów, opisy zgłoszonych projektów, wyniki głosowania, inspiracje.

W ramach kampanii, w latach 2015-2017 m.in. zorganizowano i przeprowadzono łącznie 14 spotkań informacyjno-warsztatowych z mieszkańcami: osiem sąsiedzkich spotkań przy sadzeniu kwiatów pod hasłem „Budżet Obywatelski Kwitnie!” w 2015 r., cztery sąsiedzkie spotkania – warsztaty z pieczenia chleba pod hasłem „BO Sopot Będzie Z Tego Chleb!” w 2016 r. oraz dwa spotkania w formie gry miejskiej w 2018 r., podczas których mieszkańcy mogli przygotować i złożyć projekt oraz uzyskać niezbędne do jego przygotowania informacje i pomoc.

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną wyniosły w 2015 r. – 27,9 tys. zł, w 2016 r. – 30,2 tys. zł i w 2017 r. – 41,6 tys. zł i dotyczyły m.in. ogłoszeń prasowych, druku ulotek oraz wykonania i dystrybucji plakatów i ulotek informacyjnych, kart do głosowania, zakupu roll-up'ów, zakupu i wykonania tabliczek informacyjnych, wyklejenia kubików, organizacji spotkań sąsiedzkich i gry miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 157-164, 241-311, 587-589, 604-608)

**2.3.** Na realizację zadań (projektów) w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano:

- na 2016 r. – 4.262,9 tys. zł, w tym po 500 tys. na zadania z I i II okręgu, 505 tys. zł na zadania z III okręgu oraz 540 tys. zł na zadania z IV okręgu;
- na 2017 r. – 4.243,7 tys. zł, w tym odpowiednio: 510 tys. zł, 509 tys. zł, 495 tys. zł i 513 tys. zł na zadania lokalne;
- na 2018 r. – 3.783,0 tys. zł<sup>35</sup>, w tym odpowiednio: po 500 tys. zł na zadania z I, II i III okręgu oraz 532 tys. zł na zadania z IV okręgu.

Środki te stanowiły 1,43% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2016 r. (298.801,2 tys. zł), 1,34% na 2017 r. (317.922,5 tys. zł) i 1,04% na 2018 r. (364.821,2 tys. zł). Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. – 118,65 zł, w 2017 r. – 120,32 zł i w 2018 r. – 108,73 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 139,62 zł, 141,93 zł i 128,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 313-327, 737-758)

<sup>33</sup> Ścianki reklamowe.

<sup>34</sup> Nośniki należące do Miasta ustawione w ciągach komunikacyjnych.

<sup>35</sup> Dane za 2018 r. według stanu na 30.09.2018 r.

**2.4.** Do Urzędu złożono ogółem 613 propozycji projektów (zadań) do realizacji w latach 2016-2018 r., z tego w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. – 231 projektów, na 2017 r. – 209, na 2018 r. – 173.

Propozycje projektów, które dotyczyły w szczególności:

- remontów dróg, chodników, schodów, przejść dla pieszych, skrzyżowań, remontów i budowy parkingów;
- zagospodarowania parków, skwerów, lasów i innych terenów zielonych, nasadzeń drzew, krzewów, kwiatów;
- budowy boisk, budowy i wyposażenia placów zabaw, siłowni pod chmurką, terenów rekreacyjnych;
- budowy i wyposażenia wybiegów dla psów;
- rewitalizacji sopockich kamienic;
- wyposażenia służb miejskich w defibrylatory;
- organizacji spotkań, zajęć, warsztatów dla mieszkańców dotyczących np. promocji zdrowego trybu życia;

składali mieszkańcy Miasta, wspólnoty mieszkaniowe (po jednym projekcie w 2016 r. i 2017 r.), spółdzielnie mieszkaniowe (jeden w 2016 r. i osiem w 2017 r.), stowarzyszenia (dwa projekty w 2016 r. i jeden w 2017 r.) oraz inne podmioty, w tym wnioskodawcy anonimowi (cztery projekty w 2016 r. i pięć w 2017 r.).

Szacunkowe koszty ogółem realizacji zadań<sup>36</sup> wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. – 29.323,0 tys. zł, na 2017 r. – 24.405,0 tys. zł, a budżetu na 2018 r. – 26.372,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 328-365)

**2.5.** Propozycje zadań do budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 składano w Urzędzie w formie papierowej, elektronicznej (poprzez system ankietowy w 2015 r. i 2016 r. oraz system IT dedykowany do obsługi budżetu obywatelskiego w 2018 r.), poprzez pocztę elektroniczną. Propozycje zadań przyjmowane były również podczas spotkań z mieszkańcami, za pośrednictwem radnych oraz telefonicznie. W latach 2015-2016 wszystkie wnioski ujmowano w zbiorczych tabelach, które służyły następnie do weryfikacji formalno-prawnej oraz pod kątem gospodarności. Prawdliwość formalną, w tym terminowość, zgłoszonych propozycji zadań do budżetu obywatelskiego sprawdzali wyznaczeni pracownicy Urzędu. W procesie opiniowania projektów zadań uczestniczyli również pracownicy właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta (Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (dalej: „MOSiR”) oraz Zarządu Dróg i Zieleni w Sopocie (dalej: „ZDiZ”).

Badaniem w zakresie przeprowadzenia przez pracowników Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta analizy formalno-prawnej i opiniowania objęto wybrane projekty do budżetu obywatelskiego (po dziesięć projektów z każdego roku<sup>37</sup>, w tym po pięć zweryfikowanych negatywnie). W jego wyniku stwierdzono, że każdy projekt podlegał:

- 1) ocenie pod kątem poprawności formalnej dokonywanej przez dwóch wyznaczonych pracowników Urzędu;
- 2) opiniowaniu przez pracowników właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej Urzędu lub jednostki organizacyjnej Miasta:

<sup>36</sup> Szacowaniu były poddawane wyłącznie pozytywnie zweryfikowane projekty.

<sup>37</sup> W wyniku losowania do badania wybrano z 2015 r. projekty o numerach: 3, 37, 40, 41, 95, 152, 160, 173, 207 i 229 (z uwagi na brak w Urzędzie oryginałów projektów o numerach: 40, 41, 95, 160 i 207, badaniem objęto wnioski: 80, 104, 105, 151 i 174), z 2016 r.: projekty o numerach: 59, 60, 77, 111, 131, 173, 181, 191, 200 i 205 (z uwagi na brak w Urzędzie oryginałów projektów o numerach: 59, 60, 77, 173, 181, 191 (złożony telefonicznie przez anonimowego wnioskodawcę) i 205, badaniem objęto wnioski: 97, 100, 109, 137, 143, 198 i 202), z 2017 r. projekty o numerach: 9, 34, 45, 82, 99, 105, 110, 142, 149 i 158.

- Skarbnika Miasta – po jednym projekcie w każdym roku;
- Wiceprezydent Miasta – jeden projekt w 2015 r.;
- właściwe komórki organizacyjne Urzędu<sup>38</sup> – po pięć projektów w 2015 r. i 2016 r. oraz cztery w 2017 r.;
- ZDiZ – sześć w 2015 r., siedem w 2016 r., pięć w 2017 r.

Po zaopiniowaniu przez pracowników Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta projekty poddawane były ocenie Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego.

Prezydent wyjaśnił, że uzgodnienie wyników weryfikacji projektów odbywało się podczas posiedzeń tej Komisji za pośrednictwem przedstawiciela Prezydenta Miasta, którym był wyznaczony Wiceprezydent Miasta.

Spośród 613 zgłoszonych do realizacji w latach 2016-2018 zadań, Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego negatywnie zweryfikowała łącznie 261 projektów (105 w 2015 r., 91 w 2016 r. oraz 65 w 2017 r.), w szczególności z powodu: braku możliwości wykonania projektu z uwagi na własność gruntu, wykraczania projektu poza zadania własne Miasta, braku racjonalności realizacji projektu, zaplanowania zadań ujętych w projektach do realizacji bieżącej w danym roku, ujęcia ich w przygotowanych lub realizowanych projektach dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, innego przeznaczenia gruntów, na których miały być realizowane zadania.

(dowód: akta kontroli str. 335, 341, 350, 364-450, 487-490, 572-573)

**2.6.** W badanych latach zgłoszono 34 odwołania, wnioski, pisma w sprawie wstępnych wyników weryfikacji projektów, które dotyczyły m.in.: niewłaściwego, zdaniem wnoszących, sposobu oceny projektu, nieujęcia projektu w zbiorczym zestawieniu zgłoszonych i poddanych weryfikacji projektów, zmiany zakresu projektu lub jego uzupełnienia, braku jednolitego podejścia w ocenie różnych projektów, niewłaściwej wyceny projektu.

Wszystkie wniesione odwołania, wnioski i pisma zostały rozpatrzone przez Komisję ds. Budżetu Obywatelskiego, w wyniku czego utrzymano negatywny wynik weryfikacji 12 projektów, zmieniono wynik wstępnej weryfikacji na pozytywny i poddano pod głosowanie osiem projektów, przychyłono się do wniosków w sprawie dokonania zmian, korekt, uzupełnień zakresu przedmiotowego 10 projektów.

(dowód: akta kontroli str. 451-486)

**2.7.** Badanie 30 wybranych losowo projektów (po dziesięć zgłoszonych do budżetu na 2016 r., 2017 r. i 2018 r., w tym po pięć odrzuconych i po pięć pozytywnie zweryfikowanych przez Komisję ds. Budżetu Obywatelskiego)<sup>39</sup> pod względem spełnienia wymogów określonych w Zasadach Budżetu Obywatelskiego Sopotu z 2015 r., 2016 r. i 2017 r. wykazało, że:

- 1) Urząd posiadał oryginały 18 z wylosowanych 30 projektów do budżetu obywatelskiego (pięć oryginałów projektów na 2016 r., trzy na 2017 r. oraz wszystkie (dziesięć) na 2018 r.);
- 2) każdy z projektów ujęty został w zbiorczym zestawieniu projektów z danego roku, a w przypadku 2018 r. – w systemie informatycznym;
- 3) w przypadku negatywnej weryfikacji projektu, każdorazowo wskazane było uzasadnienie takiej oceny;
- 4) każdy pozytywnie zweryfikowany projekt poddany został pod głosowanie; trzy z nich (po jednym z każdego roku) wybrane przez mieszkańców do realizacji;

<sup>38</sup> Wydział Inżynierii, Wydział Strategii Rozwoju Miasta, Wydział Inwestycji, Wydział Geodezji, Wydział Kultury i Sportu, Biuro Promocji i Komunikacji Społecznej.

<sup>39</sup> Przypis nr 37 – w sprawie wybranych projektów do badania.

- 5) w ramach weryfikacji projektów pod względem formalno-prawnym w Urzędzie nie dokonano analizy i oceny spełnienia wymogu zgłoszenia projektu przez uprawnione osoby – w wyniku badania stwierdzono, że pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie zostały przykładowo:
  - jeden projekt złożony przez członka zarządu wspólnoty mieszkaniowej<sup>40</sup>;
  - trzy projekty złożone przez przewodniczącego rady nadzorczej lub prezesa spółdzielni mieszkaniowych<sup>41</sup>;
- 6) w takim samym stanie faktycznym niektóre projekty dopuszczono do głosowania, a inne zostały odrzucone<sup>42</sup>;
- 7) 27 projektów zostało złożonych w formie przewidzianej w ww. Zasadach, trzy projekty, które zostały złożone w niewłaściwej formie – pocztą elektroniczną, zostały pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 368-392, 404-421, 424-437, 487-579)

**2.8.** Badanie zgodności przebiegu procedury budżetu obywatelskiego z określonym harmonogramem wykazało, że niektóre zadania zrealizowane zostały przed wejściem w życie uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r.<sup>44</sup>, 2017 r.<sup>45</sup> i 2018 r.<sup>46</sup>, w szczególności:

- 1) w 2015 r. – przyjmowanie propozycji projektów (23 marca – 20 kwietnia), weryfikacja formalno-prawna projektów (20 kwietnia – 20 maja), ogłoszenie listy wstępnie zweryfikowanych projektów (20 maja), przyjmowanie i rozpatrywanie odwołań od wyników weryfikacji projektów (20 maja – 2 czerwca), ogłoszenie listy projektów dopuszczonych i niedopuszczonych do głosowania (2 czerwca), rozpoczęcie głosowania nad projektami do realizacji (8 czerwca);
- 2) w 2016 r. – rozpoczęcie przyjmowania propozycji projektów (1 kwietnia);
- 3) w 2017 r. – przyjmowanie propozycji projektów (1-30 kwietnia) i rozpoczęto weryfikację formalno-prawną projektów (1 kwietnia).

Pozostałe zadania zrealizowano zgodnie z harmonogramami zawartymi w stosownych uchwałach oraz, w odniesieniu do wymogów podawania do publicznej wiadomości wyników wstępnej weryfikacji projektów, ostatecznej listy projektów dopuszczonych i niedopuszczonych do głosowania, ogłoszenia wyników głosowania – w sposób w nich określony.

(dowód: akta kontroli str. 580-642)

**2.9.** Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego odbywało się w:

- za pośrednictwem internetu – w 2015 r. i 2016 r. w systemie ankietowym, a w 2018 r. w systemie IT dedykowanym do obsługi budżetu obywatelskiego, w tym głosowania;
- Urzędzie – w punkcie informacyjnym;
- 11 punktach do głosowania (w 2015 r., 2016 r.) oraz w 10 mobilnych punktach do głosowania rozmieszczonych na terenie Miasta w 2017 r.

<sup>40</sup> O numerze 173 do budżetu obywatelskiego na 2016 r.

<sup>41</sup> O numerach: 137, 198 i 200 do budżetu obywatelskiego na 2017 r.

<sup>42</sup> Projekty o numerach 104 i 229 do budżetu obywatelskiego na rok 2016 r. zostały pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie, podczas gdy projekty o numerach 105 i 152 zostały odrzucone.

<sup>43</sup> Projekty o numerach 151 i 229 do budżetu obywatelskiego na 2016 r. oraz 143 do budżetu obywatelskiego na 2017 r.

<sup>44</sup> Uchwała nr VII/63/2015 z 27 kwietnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2016 rok weszła w życie 24 czerwca 2015 r.

<sup>45</sup> Uchwała nr XVI/209/2016 z 21 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2017 rok weszła w życie 27 kwietnia 2016 r.

<sup>46</sup> Uchwała nr XXVII/372/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2018 rok weszła w życie 3 czerwca 2017 r.

W latach 2015-2016 stosowane były cztery wzory kart do głosowania – zawierające listy zadań lokalnych (odpowiednio dla czterech okręgów) i ogólnomiejskich wraz z ich szacunkowym kosztem oraz informacją odnośnie sposobu oddania głosu. Na kartach umieszczone były ponadto informacje o terminach i sposobach głosowania. Każdy mieszkaniec mógł głosować na projekty lokalne tylko z jednego okręgu, wybierając go według uznania. W 2017 r. obowiązywała jedna karta do głosowania, zawierająca listy wszystkich zadań lokalnych (odrębnie dla każdego z czterech okręgów) oraz listę zadań ogólnomiejskich wraz z ich szacunkowym kosztem oraz informacjami odnośnie sposobu oddania głosu i o terminach i sposobach głosowania.

W głosowaniu (na jednej karcie można było wybrać maksymalnie dziesięć zadań – po pięć lokalnych i o zasięgu ogólnomiejskim):

- w 2015 r. oddano łącznie 20.824 głosy na 748 papierowych kartach do głosowania i 2.188 wypełnionych internetowo (łącznie 2.936 kart do głosowania), w tym na projekty zwycięskie 5.443 głosy;
- w 2016 r. oddano łącznie 22.067 głosów na 1.072 papierowych kartach do głosowania i 2.265 wypełnionych internetowo (łącznie 3.337 kart), w tym na projekty zwycięskie 9.319 głosów;
- w 2017 r. oddano łącznie 30.594 głosów na 1.748 papierowych kartach do głosowania i 2.762 wypełnionych internetowo (łącznie 4.510 kart), w tym na projekty zwycięskie 10.882 głosy.

Wszystkie głosy uznano za ważne. Głosujący w każdym roku oddali średnio siedem głosów.

Frekwencja wyniosła: w 2016 r. – 9,6% uprawnionych do głosowania (30.533 osoby), w 2017 r. – 11,2% uprawnionych (29.900), w 2018 r. – 15,4% uprawnionych (29.327).

W 2017 r. zawarto umowę, której przedmiotem było świadczenie usług związanych z udostępnianiem systemu internetowego pn. „System zarządzania budżetem obywatelskim – Porto Alegre”, umożliwiającego m.in. składanie projektów do budżetu obywatelskiego oraz głosowanie nad nimi, w tym zapewnienie prawidłowego funkcjonowania weryfikacji głosowania poprzez SMS. Na realizację tej umowy wydano ogółem 8,6 tys. zł (w 2017 r.).

Prezydent oraz Przewodnicząca Zespołu konsultacyjnego na 2016 r. i 2017 r. wyjaśnili, że fakt bycia mieszkańcem Sopotu weryfikowany był poprzez złożenie przez głosującą osobę stosownego oświadczenia. Przewodnicząca Zespołu konsultacyjnego wyjaśniła ponadto, że uprawnienie do głosowania związane z ukończeniem 16 lat było weryfikowane poprzez sprawdzenie numeru PESEL w systemie internetowym oraz sprawdzenie daty urodzenia na okazanym dokumencie tożsamości podczas osobistego głosowania w wyznaczonych do tego punktach.

(dowód: akta kontroli str. 648-719)

**2.10.** W wyniku głosowania nad projektami, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zostało wybranych 56 projektów, z tego:

- na 2016 r. – 13 projektów o łącznej wartości szacunkowej 4.604,0 tys. zł, w tym cztery ogólnomiejskie (o wartości szacunkowej 2.559,0 tys. zł) i dziewięć lokalnych (2.045,0 tys. zł);
- na 2017 r. – 26 projektów o łącznej wartości szacunkowej 4.082,0 tys. zł, w tym siedem ogólnomiejskich (2.055,0 tys. zł) i 19 lokalnych (2.027,0 tys. zł);
- na 2018 r. – 17 projektów o łącznej wartości szacunkowej 4.032,0 tys. zł, w tym trzy ogólnomiejskie (2.000,0 tys. zł) i 14 lokalnych (2.032,0 tys. zł).



Do realizacji w 2016 r. przyjęto cztery projekty z listy zadań ogólnomiejskich, które uzyskały od 569 do 846 głosów oraz dziewięć projektów z listy zadań lokalnych:

- w I okręgu trzy, które uzyskały od 205 do 273 głosów,
- w II okręgu jeden, który uzyskał 484 głosy,
- w III okręgu dwa, które uzyskały 252 i 276 głosów,
- w IV okręgu trzy, które uzyskały od 273 do 320 głosów.

Wszystkie ww. projekty lokalne uzyskały wymagane poparcie co najmniej 20% głosujących w okręgu. Wartość szacunkowa ww. projektów lokalnych wynosiła po 500 tys. zł w I i II okręgu, 505 tys. zł w III okręgu i 540 tys. w IV okręgu.

Do realizacji nie przyjęto niżej wskazanych projektów, które uzyskały więcej głosów, niż zwycięskie projekty z I, III i IV okręgu:

- nr 2<sup>47</sup> (ogólnomiejski) – 558 głosów (o wartości szacunkowej 200 tys. zł);
- nr 45<sup>48</sup> (ogólnomiejski) – 473 głosy (21 tys. zł);
- nr 11<sup>49</sup> (ogólnomiejski) – 462 głosy (1.000 tys. zł).

W ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 r. do realizacji przekazano siedem projektów z listy zadań ogólnomiejskich, które uzyskały od 532 do 803 głosów, oraz 19 projektów z listy zadań lokalnych:

- w I okręgu trzy, które uzyskały 369, 286 i 230 głosów,
- w II okręgu trzy, które uzyskały kolejno 277, 276 i 240 głosów,
- w III okręgu sześć, które uzyskały 295, 293, 245, 188, 176 i 165 głosów,
- w IV okręgu siedem, które uzyskały kolejno 356, 260, 253, 222, 220, 213 i 205 głosów.

Wszystkie ww. projekty lokalne uzyskały wymagane poparcie co najmniej 20% głosujących w okręgu. Wartość szacunkowa ww. projektów lokalnych wynosiła 510 tys. zł w pierwszym okręgu, 509 tys. w drugim, 495 tys. w trzecim i 513 tys. w czwartym.

Do realizacji nie przyjęto w I okręgu projektu „Rozbudowa siłowni na powietrzu w Parku Północnym”, który uzyskał 233 głosy (wartość szacunkowa 25 tys. zł), a wybrano projekt, który uzyskał mniej głosów (230), wyceniony na 80 tys. zł. W III okręgu, zamiast projektu „Zwiększenie ilości sprzętów do zabawy dla dzieci, ławek, koszy na śmieci i sprzętów do ćwiczeń na siłowni na świeżym powietrzu (...)”, który uzyskał 221 głosów (200 tys. zł), do realizacji przyjęto dwa inne projekty, na które oddano mniej głosów (o wartości 195 tys. zł).

W ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. do realizacji przyjęto trzy projekty z listy zadań ogólnomiejskich o wartości szacunkowej 2 mln zł, które uzyskały od 1.023 do 1.144 głosów oraz 14 projektów z listy zadań lokalnych (2.032 tys. zł):

- w I okręgu trzy, które uzyskały od 302 do 314 głosów (o wartości szacunkowej 500 tys. zł),
- w II okręgu trzy, które zdobyły od 286 do 535 głosów (500 tys. zł),
- w III okręgu trzy, które uzyskały od 463 do 524 głosów (500 tys. zł),
- w IV okręgu trzy, które uzyskały od 389 do 499 głosów (452 tys. zł).

Wszystkie ww. projekty lokalne uzyskały wymagane poparcie co najmniej 20% głosujących w okręgu.

W związku z niewyczerpaniem przez projekty wybrane w IV okręgu dostępnej puli 500 tys. zł na projekty lokalne (a projekty, które uzyskały kolejno największe poparcie nie były możliwe do realizacji w pozostałej kwocie 48 tys. zł), do realizacji

<sup>47</sup> „Powiększenie placu zabaw w Parku Północnym przy klubie Sfinks o zespół atrakcyjnych zabawek tworzących zamek”.

<sup>48</sup> „Zdrowe plecy i ergonomia pracy – kręgosłup bez bólu” zajęcia rehabilitacyjne i profilaktyczne dla mieszkańców.

<sup>49</sup> „Remont ul. 3 Maja”.

w tym okręgu przeznaczono dodatkowo dwa projekty: nr 3<sup>50</sup>, który uzyskał 186 głosów, o wartości szacunkowej 50 tys. zł i nr 16<sup>51</sup>, który uzyskał 131 głosów (30 tys. zł) – żaden z nich nie uzyskał wymaganego poparcia co najmniej 20% głosujących w okręgu. Jednocześnie, do realizacji nie wybrano wycenionego na 25 tys. zł projektu nr 5<sup>52</sup>, który zdobył wymagane poparcie – 24,5% (385 głosów).

Wybrane do realizacji projekty dotyczyły przede wszystkim: remontów i modernizacji chodników, skrzyżowań, dróg gminnych i powiatowych, parkingów, budowy miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. boisk, placów zabaw i siłowni zewnętrznych, terenów zielonych), rewitalizacji kamienic i Sopockich Błoni, zakupu defibrylatorów, monitoringu i oświetlenia miejskiego, nasadzeń drzew, krzewów i kwiatów.

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

(dowód: akta kontroli str. 720-808, 831-871)

W budżecie Miasta Sopotu na 2016 r.<sup>53</sup>, 2017 r.<sup>54</sup> i 2018 r.<sup>55</sup> zabezpieczono środki finansowe na realizację zwycięskich projektów, jednak – jak wyjaśnił Skarbnik Miasta – z uwagi na fakt, że zadania ujmowane były w planowanych łącznych wydatkach danej jednostki realizującej te zadania, ich wyodrębnienie na poszczególne projekty jest niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 814-830, 872-876)

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

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niektóre zadania dotyczące tworzenia budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zrealizowane zostały przed opublikowaniem uchwał Rady Miasta w sprawie tego budżetu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i ich wejściem w życie (uchwały weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia), co było niezgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mianowicie:

- a) na 2016 r. – przed opublikowaniem i wejściem w życie uchwały nr VII/63/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r. (uchwała opublikowana została 9 czerwca 2015 r. i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego<sup>56</sup>) przyjmowano propozycje projektów do realizacji (23 marca – 20 kwietnia), Wiceprezydent uzgodnił wyniki przeprowadzonej ich weryfikacji (20 kwietnia – 20 maja), opublikowano projekty dopuszczone do głosowania (2 czerwca) i przystąpiono do przeprowadzenia głosowania nad projektami (od 8 czerwca);

<sup>50</sup> „Adaptacja miejsc postojowych oraz ustawienie sprzętu do ćwiczeń, ul. Tatrzańska 2”.

<sup>51</sup> „Wyposażenie siłowni na świeżym powietrzu przy ul. Kujawskiej 24”.

<sup>52</sup> „Rewitalizacja terenu zielonego przy ul. Kolberga (okolice SP nr 5) wraz z ustawieniem ławeczek”.

<sup>53</sup> Uchwała nr XIV/183/2015 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na 2016 r.

<sup>54</sup> Uchwała nr XXIV/314/2016 Rady Miasta Sopotu z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na 2017 r.

<sup>55</sup> Uchwała nr XXXVII/478/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na 2018 r.

<sup>56</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1809 z 9 czerwca 2015 r.

- b) na 2017 r. – przed opublikowaniem i wejściem w życie uchwały nr XVII/209/2016 z dnia 21 marca 2016 r. (opublikowana 12 kwietnia 2016 r., weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia<sup>57</sup>) przyjmowano propozycje projektów do realizacji (od 1 kwietnia);
- c) na 2018 r. – przed opublikowaniem i wejściem w życie uchwały nr XXVII/372/2017 z dnia 27 marca 2017 r. (opublikowana 19 maja 2017 r., weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia<sup>58</sup>) przyjmowano propozycje projektów do realizacji (1-30 kwietnia), a następnie Wiceprezydent uzgadniał wyniki ich weryfikacji (od 1 kwietnia).

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa rada gminy (miasta) w stosownej uchwale. Tym samym realizacja ww. zadań dotyczących budżetu obywatelskiego przed wejściem w życie uchwał Rady Miasta odbywała się bez podstawy prawnej.

Prezydent wyjaśnił, że podjęcie i przeprowadzenie ww. zadań przed wejściem w życie uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r. było spowodowane potrzebą zapewnienia ciągłości trwającemu od 2011 r. Sopotkiemu Budżetowi Obywatelskiemu oraz zachowania dotychczas obowiązującego harmonogramu rocznego, do którego przyzwyczajeni byli mieszkańcy. Natomiast w budżetach obywatelskich na 2017 r. i 2018 r. propozycje projektów były przyjmowane i weryfikowane jako przygotowanie do konsultacji, bowiem za proces konsultacji przyjęto czas od publikacji ostatecznej listy zweryfikowanych projektów do zakończenia głosowania nad nimi.

(dowód: akta kontroli str. 580-647)

W ocenie NIK wyjaśnienia Prezydenta nie uzasadniają niezgodnego z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przeprowadzania czynności dotyczących budżetu obywatelskiego w objętym kontrolą okresie.

**2.** W ulotkach o budżecie obywatelskim na 2016 r., 2017 r. i 2018 r., które doręczano mieszkańcom Sopotu w ramach kampanii promocyjnej poinformowano o wymogach, jakim powinny odpowiadać projekty, które nie zostały określone w uchwałach Rady Miasta, mianowicie:

- w przypadku usytuowania zadań na terenie spółdzielni mieszkaniowej, inwestycja może być wykonana, gdy zaakceptuje ją zarząd spółdzielni (budżet obywatelski na 2016 r.) i zgodzi się ją współfinansować (budżet obywatelski na 2017 r. i na 2018 r.);
- teren, na którym będzie realizowany projekt, powinien być ogólnodostępny;

podczas gdy w Zasadach Budżetu Obywatelskiego odpowiednio z 2015 r., 2016 r. i 2017 r. określono, że wnoszone projekty mogą dotyczyć wszystkich spraw, które mieszczą się w kompetencjach gminy (§ 3 ust. 3) oraz, że w ramach budżetu obywatelskiego na dany rok mogą być proponowane zadania (wydatki) o charakterze lokalnym oraz ogólnomiejskim (§ 1 ust. 3). Ponadto określono, że projekty będą podlegały ocenie pod kątem gospodarności (§ 4 ust. 1).

Prezydent wyjaśnił m.in., że informacje przekazane mieszkańcom były wskazówkami do tworzenia projektów tak, aby złożone projekty miały jak największe szanse na pozytywne przejście weryfikacji oraz dla jak najpełniejszego odzwierciedlenia idei budżetu obywatelskiego.

<sup>57</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1432 z 12 kwietnia 2016 r.

<sup>58</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1891 z 19 maja 2017 r.

NIK zauważa, iż zasady przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego mogą być określone wyłącznie przez Radę Miasta w uchwale, a informowanie mieszkańców o innych niż określone w Zasadach Budżetu Obywatelskiego wymogach wobec propozycji projektów było działaniem nieuprawnionym. Z analizy wybranych projektów (o których mowa w pkt 2.7) wynika, że ww. zasady były brane pod uwagę w procesie ich weryfikacji, a mieszkańcy traktowali ich spełnienie jako wyznacznik poprawności zgłoszonego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 461, 580-581, 602-603, 622-623, 643-647, 658-661, 670-673, 682-685)

**3.** W związku z badaniem wybranych 30 wniosków zgłoszonych do budżetu obywatelskiego oraz 12 zadań, w związku z którymi ponoszono w Urzędzie wydatki w ramach tego budżetu, stwierdzono, że Urząd nie posiadał 20 oryginałów wniosków z 42 objętych ww. badaniami<sup>59</sup>. Pracownica obsługująca budżet obywatelski w Urzędzie wyjaśniła, że wnioski te złożone zostały do budżetu obywatelskiego na rok 2016 r. i 2017 r. pocztą elektroniczną. Wyjaśniła, że z niewyjaśnionych przyczyn skasowano ze skrzynki poczty elektronicznej, na którą wpłynęły te wnioski, pocztę przychodzącą od początku założenia adresu do 30 listopada 2016 r. W związku z powyższym, zostały one utracone. Brak oryginałów niektórych wniosków uniemożliwił dokonanie przez NIK oceny skuteczności realizacji zadań.

Jak wyjaśniła ww. pracownica, wnioski nie były drukowane i rejestrowane w stosownej ewidencji Urzędu, lecz wpisywane do zbiorczej tabeli wniosków, prowadzonej na potrzeby m.in. opiniowania projektów.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że składane w ramach budżetu obywatelskiego wnioski traktowane były jako zgłoszenia mieszkańców do odpowiedniej komisji Rady Miasta i nie były w związku z tym procedowane według zasad obowiązujących w Urzędzie, wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>60</sup>.

W ocenie NIK, projekty zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego stanowią oficjalne pisma wnioskodawców, składane w Urzędzie i kierowane do odpowiedniej komisji Rady Miasta, której obsługę prowadzi, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu<sup>61</sup> – Biuro Rady Miasta. Podlegają zatem tym samym rygorom prawnym, którym podlegają inne pisma i przesyłki wpływające do Urzędu, w tym związanym z ich rejestracją (której zasady reguluje § 18 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia).

W 2017 r. Urząd zakupił licencje na system do obsługi budżetu obywatelskiego i, jak wynika z wyjaśnień pracownicy wykonującej te zadania, od budżetu na 2018 r. wnioski wpływające elektronicznie automatycznie rejestrowane są w tym systemie.

(dowód: akta kontroli str. 14-60, 491-498, 517-524, 572-575, 885)

**4.** Bez zachowania należytej staranności w Urzędzie uzgodniono z Komisją ds. Budżetu Obywatelskiego wyniki weryfikacji projektów zgłoszonych do budżetu

<sup>59</sup> Badaniem objęto losowo wybrane projekty z 2015 r. o numerach: 3, 37, 40, 41, 95, 152, 160, 173, 207 i 229 (w Urzędzie brak było oryginałów projektów o numerach: 40, 41, 95, 160 i 207), z 2016 r. o numerach: 59, 60, 77, 111, 131, 173, 181, 191, 200 i 205 (w Urzędzie brak było oryginałów projektów o numerach: 59, 60, 77, 173, 181, 191 (złożony telefonicznie przez anonimowego wnioskodawcę) i 205), z 2017 r. projekty o numerach: 9, 34, 45, 82, 99, 105, 110, 142, 149 i 158 (wszystkie zostały udostępnione do badania). Ponadto, w Urzędzie brak było oryginałów wniosków dotyczących objętych badaniem wybranych wydatków na realizację projektów z budżetu obywatelskiego o numerach: 168 i 160 z 2015 r., 57, 66, 160, 172 i 194 z 2016 r. oraz 6 z 2018 r.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze zm.

<sup>61</sup> Zarządzenie nr 142/2015 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Sopotu.

obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. (badaniem objęto po 10 wybranych projektów do budżetu obywatelskiego Sopotu z każdego roku<sup>62</sup> oraz projekty, na które poniesiono wydatki z rozdziału 60015 – drogi publiczne w miastach na prawach powiatu w łącznej kwocie 1.109,0 tys. zł), gdyż:

- a) w Urzędzie nie dokonano weryfikacji, czy objęte badaniem wnioski zostały zgłoszone przez uprawnione osoby, skutkiem czego poddawano pod głosowanie również projekty wniesione przez nieuprawnione podmioty – członka zarządu wspólnoty mieszkaniowej, prezesa i przewodniczących rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych (cztery projekty<sup>63</sup>);
- b) w takim samym stanie faktycznym dwa projekty dopuszczono do głosowania, a dwa inne były odrzucone<sup>64</sup>;
- c) trzy projekty, które nie spełniały wymogów określonych co do formy i sposobu ich wniesienia, nie zostały odrzucone, lecz poddane pod głosowanie<sup>65</sup>;
- d) trzy projekty nie dotyczyły zadań gminy lecz powiatu<sup>66</sup>, skutkiem czego wystąpiła konieczność finansowania realizacji tych projektów ze środków z rozdziału 60015 – drogi publiczne w miastach na prawach powiatu<sup>67</sup>.

Uzgadniający wyniki weryfikacji projektów Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że kierowano się zasadą otwartości, w związku z czym przyjmowane były również niektóre wnioski niespełniające wymogów, np. złożone przez członków zarządu wspólnoty mieszkaniowej czy przewodniczącego rady nadzorczej/ prezesa spółdzielni mieszkaniowej – jako zawierające wolę mieszkańców. Wyjaśnił ponadto, że Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego indywidualnie rozpatruje każdy wniosek. W przypadku wniosków dotyczących spółdzielni mieszkaniowych Komisja ta przyjęła jako zasadę, że do głosowania nie będą dopuszczane projekty, które polegają na trwałym powiększeniu majątku spółdzielni (np. wymiana nawierzchni boiska). Pozytywnie weryfikowane były i poddawane pod głosowanie takie projekty, które polegały np. na zakupie sprzętu sportowego i jego montażu na terenie należącym do spółdzielni lub będącym w jej użytkowaniu wieczystym, bowiem sprzęt ten cały czas stanowił własność Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 499-516, 525-539, 563-571, 576-579)

Zdaniem NIK wyjaśnienia Wiceprezydenta nie usprawiedliwiają uzgodnienia wyników weryfikacji projektów przeprowadzonej z zastosowaniem wymogów, które nie zostały określone przez Radę Miasta w uchwale.

**5. Niezgodnie z § 8 ust. 2 Zasad budżetu obywatelskiego w Sopocie z 2015 r., stanowiącym, że do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego przekazuje się**

<sup>62</sup> Projekty o numerach: 3, 37, 80, 104, 105, 151, 152, 173, 174 i 229 do BO na 2016 r., projekty o numerach: 97, 100, 109, 111, 131, 137, 143, 198, 200 i 202 do BO na 2017 r. oraz projekty o numerach: 9, 34, 45, 82, 99, 105, 110, 142, 149 i 158 do BO na 2018 r.

<sup>63</sup> Dot. projektów o numerach: 173 do budżetu obywatelskiego na 2016 r., 137, 198 i 200 na 2017 r.

<sup>64</sup> Dot. projektów o numerach: 104 i 105 do budżetu obywatelskiego na 2016 r. (projekty wniesione przez jednego wnioskodawcę, dotyczące przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na ogólnodostępnym terenie przeznaczonym do rekreacji, pozostającym w użytkowaniu wieczystym tej samej spółdzielni mieszkaniowej, pierwszy z nich został poddany pod głosowanie (104), drugi (105) odrzucony (w uzasadnieniu odrzucenia wskazano: „Teren w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowej”) oraz 152 i 229 do budżetu obywatelskiego na 2016 r. (pierwszy odrzucony z uwagi na to, że droga (której remont przewidywał projekt) była w zarządzie spółdzielni mieszkaniowej, drugi zaś poddany został pod głosowanie mimo, że jak wskazano w uzasadnieniu weryfikacji: „Schody, które wymagają remontu: większa część powierzchni schodów we własności spółdzielni mieszkaniowej. Wymagane porozumienie pomiędzy Spółdzielnią, a Gminą (Spółdzielnia kupuje materiał, a ZDiZ Sopot odpowiedzialny jest za wykonawstwo). Rekomendacja pozytywna projekt przeznaczony pod głosowanie w przypadku zgody Spółdzielni Mieszkaniowej na partycypowanie w kosztach.”).

<sup>65</sup> Dot. projektów o numerach 151 i 229 do budżetu obywatelskiego na 2016 r. oraz 143 na 2017 r. – złożonych pocztą elektroniczną.

<sup>66</sup> Tj. zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)

<sup>67</sup> Dot. projektów/ zadań, które miały zostać zrealizowane na drogach powiatowych (lub częściowo na drogach powiatowych), o numerach: 135 „Budowa miejsc parkingowych w pobliżu cmentarza (na odcinku między kościołem a wjazdem na cmentarz komunalny)” – ul. Malczewskiego i 169 „Nowa nawierzchnia na ul. Kolberga od Przychodni do skrzyżowania z ul. Malczewskiego” do budżetu obywatelskiego na 2016 r., nr 149 „Skrzyżowanie ul. Łokietka i Polna” na 2018 r.

projekty, które uzyskały największą liczbę głosów, aż do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na ten budżet, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r., przekazano projekty lokalne z okręgów<sup>68</sup>:

- pierwszego – trzy projekty, które uzyskały od 205 do 273 głosów (o łącznej wartości szacunkowej 500 tys. zł);
- trzeciego – dwa, które zdobyły 252 i 276 głosów (505 tys. zł);
- czwartego – trzy, które uzyskały od 273 do 320 głosów (540 tys. zł);

zamiast projektów ogólnomiejskich, które uzyskały więcej głosów:

- nr 2<sup>69</sup> – 558 głosów (o wartości szacunkowej 200 tys. zł);
- nr 45<sup>70</sup> – 473 głosy (21 tys. zł);
- nr 11<sup>71</sup> – 462 głosy (1.000 tys. zł).

Zgodnie z § 1 ust. 2 – kwota budżetu obywatelskiego na ten rok wynieść miała łącznie około 4 mln zł.

Szacunkowy koszt wybranych do realizacji projektów wyniósł ogółem 4.604 tys. zł, podczas gdy, przy wyborze zgodnym z § 8 ust. 2 ww. Zasad, wyniósłby 4.280 tys. zł.

Należy wskazać, że w uchwale w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r. Rada Miasta nie określiła okręgów konsultacyjnych i ich granic.

Prezydent wyjaśnił, że projekty wybrano stosując zasadę podziału puli środków na budżet obywatelski – 2 mln zł na projekty ogólnomiejskie i po 0,5 mln zł na projekty lokalne odpowiadające 4 okręgom wyborczym (nazywanym w późniejszych latach okręgami konsultacyjnymi). Prezydent wskazał ponadto, że stosowne informacje zostały zawarte w materiałach informacyjnych przesłanych do mieszkańców oraz, że w poprzednich latach kierowano się takimi samymi zasadami. Zostały one doprecyzowane w kolejnych uchwałach w sprawie budżetu obywatelskiego.

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Prezydenta nie uzasadniają niezgodnego z § 8 ust. 2 Zasad budżetu obywatelskiego w Sopocie z 2015 r., przekazania do realizacji ośmiu projektów z I, III i IV okręgu, zamiast trzech ogólnomiejskich, które uzyskały więcej głosów.

(dowód: akta kontroli str. 157-161, 165-174, 737-741, 759-768, 809-813)

**6.** Wyboru projektów lokalnych do realizacji w 2017 r. z I i III okręgu dokonano niezgodnie z § 8 ust. 3 Zasad budżetu obywatelskiego w Sopocie z 2016 r. stanowiącym, iż z listy zadań lokalnych do realizacji w ramach tego budżetu przekazuje się te projekty, które uzyskały największą liczbę głosów. W każdym podokręgu zostanie zrealizowany co najmniej jeden projekt, pod warunkiem, że uzyska poparcie co najmniej 20% głosujących w okręgu, aż do wyczerpania puli środków finansowych w danym okręgu, a mianowicie:

- z I okręgu nie przekazano projektu pn. „Rozbudowa siłowni na powietrzu w Parku Północnym”, który uzyskał 233 głosy (wartość szacunkowa 25 tys. zł);
- z III okręgu nie przekazano projektu pn. „Zwiększenie ilości sprzętów do zabawy dla dzieci, ławek, koszy na śmieci i sprzętów do ćwiczeń na siłowni na świeżym powietrzu (...)”, który uzyskał 221 głosów (200 tys. zł), a przyjęto projekty: „Modernizacja chodnika ul. 23 Marca przy sanatorium „Leśnik” (35 tys. zł) oraz „Powiększenie placu zabaw przy ul. Okrężnej oraz ustawienie sprzętu do

<sup>68</sup> Na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 1.413,15 tys. zł.

<sup>69</sup> „Powiększenie placu zabaw w Parku Północnym przy klubie Sfinks o zespół atrakcyjnych zabawek tworzących zamek”.

<sup>70</sup> „Zdrowe plecy i ergonomia pracy – kręgosłup bez bólu” zajęcia rehabilitacyjne i profilaktyczne dla mieszkańców.

<sup>71</sup> „Remont ul. 3 Maja”.

ćwiczeń dla dorosłych (realizacja w zakresie 160 tys. zł)<sup>72</sup>, które uzyskały odpowiednio 176 i 165 głosów. Łączna wartość wybranych do realizacji projektów z tego okręgu wynosiła 495 tys. zł, tj. mniej niż wymagana zgodnie z § 1 ust. 2 ww. Zasad, kwota 500 tys. zł.

Zgodnie z § 1 ust. 2 ww. Zasad, pula środków przeznaczona na finansowanie projektów o charakterze lokalnym miała wynieść nie mniej niż 2 mln zł, tj. nie mniej niż 0,5 mln zł z przeznaczeniem na każdy z czterech okręgów.

Szacunkowy koszt wybranych do realizacji projektów lokalnych wyniósł ogółem 2.026,0 tys. zł (w poszczególnych okręgach odpowiednio: 510 tys. zł, 509 tys. zł, 495 tys. zł i 513 tys. zł), podczas gdy, przy wyborze zgodnym z § 8 ust. 3 ww. Zasad, wyniósłby 2.057 tys. zł (odpowiednio: 535 tys. zł, 509 tys. zł, 500 tys. zł i 513 tys. zł).

Prezydent wyjaśnił, że wprowadzony od 2016 r. podział na okręgi konsultacyjne i w każdym z nich dwa podokręgi, miał na celu rozproszenie realizowanych inwestycji tak, aby obszary o mniejszej intensywności zaludnienia miały szansę na przegłosowanie ważnych dla tych społeczności inwestycji. Projekty do realizacji wybierano naprzemiennie z podokręgów, aż do wyczerpania dostępnej puli środków dla okręgu. Prezydent wskazał, że o takiej zasadzie wyboru projektów mieszkańcy poinformowani zostali w komunikacie zamieszczonym na stronie internetowej Miasta, a zapis został doprecyzowany w uchwale w sprawie budżetu obywatelskiego na 2018 r.

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Prezydenta nie uzasadniają niezgodnego z § 8 ust. 3 Zasad budżetu obywatelskiego w Sopotcie z 2016 r., przekazania do realizacji dwóch projektów, z pominięciem dwóch innych, które uzyskały więcej głosów.

(dowód: akta kontroli str. 157-161, 175-185, 742-746, 769-784, 809-813)

7. Niezgodnie z § 8 ust. 3 Zasad budżetu obywatelskiego z 2017 r., stanowiącym m.in., że w każdym podokręgu zostanie zrealizowany co najmniej jeden projekt pod warunkiem, że uzyska poparcie co najmniej 20% głosujących w okręgu, dokonano wyboru projektów lokalnych do realizacji w 2018 r. z IV okręgu konsultacyjnego<sup>73</sup>. Do realizacji przyjęto m.in. dwa projekty<sup>74</sup>: nr 3<sup>75</sup>, który uzyskał 186 głosów, o wartości szacunkowej 50 tys. zł i nr 16<sup>76</sup>, który uzyskał 131 głosów (30 tys. zł), mimo że żaden z nich nie uzyskał wymaganego poparcia co najmniej 20% głosujących w okręgu. Jednocześnie, nie wybrano wycenionego na 25 tys. zł projektu nr 5<sup>77</sup>, który zdobył takie poparcie (385 głosów).

Zgodnie z § 8 ust. 3 Zasad budżetu obywatelskiego w Sopotcie z 2017 r., z listy zadań lokalnych środki miały otrzymywać projekty, które uzyskały największą liczbę głosów, przy czym z listy zadań z jednego okręgu projekty wybierane miały być naprzemiennie z podokręgów; z ww. zastrzeżeniem dotyczącym uzyskania wymaganego poparcia, aż do wyczerpania puli środków finansowych w danym okręgu.

Szacunkowy koszt wybranych do realizacji projektów lokalnych w IV okręgu wyniósł ogółem 532 tys. zł, podczas gdy, przy wyborze zgodnym z § 8 ust. 3 ww. Zasad,

<sup>72</sup> Na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 224,5 tys. zł.

<sup>73</sup> Do realizacji w IV okręgu wybrano naprzemiennie z podokręgów A i B projekty o numerach: 8 (499 głosów; podokręg B), 10 (389 głosów; podokręg A), 4 (474 głosy, B) oraz dodatkowo projekty o numerach 3 (186 głosów, A) i 16 (131 głosów, A).

<sup>74</sup> Na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 78,2 tys. zł.

<sup>75</sup> „Adaptacja miejsc postojowych oraz ustawienie sprzętu do ćwiczeń, ul. Tatrzańska 2”.

<sup>76</sup> „Wyposażenie siłowni na świeżym powietrzu przy ul. Kujawskiej 24”.

<sup>77</sup> „Rewitalizacja terenu zielonego przy ul. Kolberga (okolice SP nr 5) wraz z ustawieniem ławeczek”.

wyniosłby 477 tys. zł (z uwagi na niespełnienie wymogu uzyskania 20% poparcia przez żaden z projektów z podokręgu A, którego koszt mieściłby się w dostępnej kwocie, do realizacji mógłby zostać wybrany jedynie projekt z podokręgu B – o numerze 6<sup>78</sup> (20 tys. zł), który uzyskał 342 głosy, tj. 21,8% poparcia w okręgu).

Prezydent wyjaśnił, że wybrane przez mieszkańców inwestycje w tym okręgu nie wyczerpały całej puli środków przeznaczonych dla okręgu, a kolejny projekt, który według Zasad powinien zostać wybrany, wyceniony został na 217 tys. zł i nie był możliwy do realizacji w pozostałej kwocie 48 tys. zł. W związku z tym, poza procedurą wyboru opisaną w uchwale, przeznaczono do realizacji dodatkowo dwa projekty. O ich wyborze zdecydował fakt, że pojawiły się one po raz kolejny na karcie do głosowania i dotyczą mniejszych społeczności, które nie miały możliwości uzyskania tak wysokiego poparcia.

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Prezydenta nie uzasadniają niezgodnego z § 8 ust. 3 Zasad budżetu obywatelskiego z 2017 r., przekazania do realizacji dwóch projektów, które nie uzyskały wymaganego poparcia, zamiast jednego, który takie poparcie zdobył.

(dowód: akta kontroli str. 157-161, 186-195, 747-758, 785-813)

#### Ocena cząstkowa

Aktywnie prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim. Zgłoszone do tego budżetu projekty były poddawane opiniowaniu przez właściwe komórki merytoryczne Urzędu lub jednostki organizacyjne Miasta oraz weryfikacji dokonywanej przez Komisję ds. Budżetu Obywatelskiego, jednak nie oceniano wymogu dotyczącego możliwości zgłoszenia projektu przez uprawnione osoby. Wszystkie wniesione odwołania, pisma i wnioski mieszkańców dotyczące wstępnych wyników weryfikacji projektów zostały przez tę Komisję rozpatrzone. W Urzędzie uzgodniono z Komisją ds. Budżetu Obywatelskiego wyniki weryfikacji, mimo iż nie wszystkie poddane pod głosowanie projekty spełniały wymogi określone w uchwałach w sprawie budżetu obywatelskiego. W kolejnych latach przystępowano do tworzenia budżetu obywatelskiego przed ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejściem w życie stosownych uchwał Rady Miasta. Wybór projektów obywatelskich odbywał się niezgodnie z obowiązującymi w Mieście zasadami budżetu obywatelskiego. Stwierdzono również brak części dokumentacji konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego (wniosków), co uniemożliwiało dokonanie przez NIK pełnej oceny skuteczności podejmowanych działań. W kolejnych budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych w głosowaniu przedsięwzięć.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego Miasta wyniosły ogółem 8.217,1 tys. zł, z tego:

- w 2016 r. – 2.728,9 tys. zł, tj. 64% planu wydatków (po zm.):
  - a) bieżące w wysokości 339,4 tys. zł przeznaczono na zadania w zakresie: gospodarki leśnej (10,0 tys. zł) oraz gospodarki gruntami i nieruchomościami (329,4 tys. zł);
  - b) inwestycyjne w wysokości 2.389,5 tys. zł przeznaczono na zadania w zakresie: dróg publicznych w miastach na prawach powiatu (796,2 tys. zł), różnych jednostek gospodarki mieszkaniowej (93,7 tys. zł), szkół

<sup>78</sup> „Skrzydłaci goście na Brodwinie – stworzenie optymalnych warunków siedliskowych dla zwierząt i ptaków”.



- podstawowych (355,3 tys. zł), gospodarki ściekowej i ochrony wód (43,4 tys. zł), utrzymania zieleni (805,1 tys. zł), kultury fizycznej (295,8 tys. zł);
- w 2017 r. – 2.815,5 tys. zł, tj. 66% planu wydatków (po zm.), z tego wydatki:
    - a) bieżące w kwocie 327,3 tys. zł przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (12,0 tys. zł) i publicznych w miastach na prawach powiatu (24,6 tys. zł), oczyszczania miasta (76,6 tys. zł) i utrzymania zieleni (9,9 tys. zł), a także gospodarki gruntami i nieruchomościami (204,2 tys. zł);
    - b) wydatki inwestycyjne w kwocie 2.488,2 tys. zł przeznaczono na zadania w zakresie: dróg publicznych w miastach na prawach powiatu (1.013,6 tys. zł) i gminnych (61,5 tys. zł) i ich oświetlenia (292,2 tys. zł), porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (67,1 tys. zł), utrzymania zieleni (113,2 tys. zł), Straży Miejskiej (10,0 tys. zł) oraz kultury fizycznej (930,4 tys. zł);
  - w 2018 r. (do 30.09) – 2.299,2 tys. zł, tj. 60,0% planu wydatków (po zm.), z tego wydatki:
    - a) bieżące w kwocie 378,0 tys. zł przeznaczono na zadania w zakresie: gospodarki leśnej (32,0 tys. zł), dróg gminnych (290,0 tys. zł), gospodarki gruntami i nieruchomościami (40,4 tys. zł) i gospodarki odpadami (15,6 tys. zł),
    - b) inwestycyjne w kwocie 1.921,2 tys. zł przeznaczono na zadania w zakresie: dróg w miastach na prawach powiatu (299,0 tys. zł) i gminnych (135,0 tys. zł) i ich oświetlenia (381,8 tys. zł), utrzymania zieleni (40 tys. zł), szkół podstawowych (50,0 tys. zł) i kultury fizycznej (1.009,5 tys. zł) oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (5,9 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli str. 314-327)

W polityce rachunkowości Urzędu nie przewidziano wyodrębnienia wydatków na zadania w ramach budżetu partycypacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 903-970)

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

(dowód: akta kontroli str. 872-876)

**3.3.** Skarbnik wyjaśnił, że wszystkie zadania wyłonione w ramach budżetu obywatelskiego były finansowane w każdym z lat ze środków przewidzianych na ten budżet. Mimo, że były przypadki, gdy dane zadanie kosztowało więcej niż pierwotnie planowano, to jednak nigdy zakładana pula środków na budżet obywatelski nie została przekroczona.

(dowód: akta kontroli str. 872-876)

**3.4.** W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego Miasta<sup>79</sup> kontrolą objęto realizowane przez Urząd w latach 2016-2018 (do 30 września) wybrane płatności<sup>80</sup> w łącznej kwocie 510,4 tys. zł (dotyczące 12 projektów<sup>81</sup>). W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- dotyczące dziesięciu projektów poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach;

<sup>79</sup> Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizowane były przez Urząd (na 12 projektów) oraz jednostki organizacyjne Miasta (na 44 projekty).

<sup>80</sup> Klasyfikację budżetową wydatków poniesionych na realizację projektów dotyczących rewitalizacji sopockich kamienic zbadano na próbie dwóch wydatków w łącznej kwocie 124,1 tys. zł.

<sup>81</sup> W Urzędzie brak było oryginałów ośmiu z ww. 12 projektów.

- dotyczące sześciu projektów wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach<sup>82</sup> (w zakresie niezbędnym do realizacji zadania opisanego we wniosku);
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- dotyczące ośmiu projektów sklasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych<sup>83</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 877-1391)

Na realizację dwóch projektów budżetu obywatelskiego Miasta Urząd udzielił zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie art. 10 i art. 39 Prawa zamówień publicznych<sup>84</sup>. Zamówień na realizację dziesięciu pozostałych zadań udzielono z pominięciem przepisów ww. ustawy, gdyż w siedmiu przypadkach ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy), a w trzech dotyczyło udzielenia dotacji (art. 4 pkt 7). Pozostałe 44 zadania realizowały jednostki organizacyjne Miasta.

W wyniku badania dwóch postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (pod kątem zgodności z wybranymi przepisami Prawa zamówień publicznych) stwierdzono, że jedno z nich zostało unieważnione (dwukrotnie) na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 – nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu, a drugie przeprowadzono zgodnie z wybranymi zasadami określonymi w ww. ustawie, w szczególności dotyczącymi: powołania komisji przetargowej i opracowania jej regulaminu, ustalenia wartości zamówienia, opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, kompletności ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacji, ważności złożonych ofert, prawidłowości wyznaczenia terminu na złożenie ofert, wyboru najkorzystniejszej oferty, zawarcia umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 877-884, 1392-1440)

**3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta w latach objętych kontrolą realizowano w Urzędzie (łącznie 12 zadań)<sup>85</sup> oraz innych jednostkach organizacyjnych Miasta (44 zadania)<sup>86</sup>. W efekcie ich realizacji stworzono mieszkańcom miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu. Poprawiły się infrastruktura drogowa i rekreacyjno-sportowa, estetyka i atrakcyjność przestrzeni publicznej.**

Spośród zadań realizowanych w Urzędzie, siedem wykonano w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe. W szczególności:

- w 2017 r. wybudowano boisko wielofunkcyjne o nawierzchni poliuretanowej z piłkochwytem i uporządkowano teren wokół boiska, utwardzono plac za budynkiem przychodni przy ul. Kościuszki (projekt dotyczył budżetu obywatelskiego na 2016 r.), zakupiono: dwa defibrylatory dla Straży Miejskiej i Policji, 100 sztuk magnolii do nasadzenia w różnych częściach Miasta, 20 koszy

<sup>82</sup> W przypadku pozostałych sześciu projektów, z uwagi na brak ich oryginałów oraz dokumentacji świadczącej o uzgodnieniu zakresu realizowanych przedsięwzięć z wnioskodawcą, brak było możliwości dokonania ustaleń w tym zakresie.

<sup>83</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.). Wydatki dotyczące: dwóch projektów ujęto w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej, jednego - poniesiono w formie wydatków bieżących zamiast w formie dotacji, jednego - poniesiono niezgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>85</sup> W 2016 r. – trzy, w 2017 r. – sześć, w 2018 r. – trzy.

<sup>86</sup> 39 ZDiZ (dziewięć w 2016 r., 18 w 2017 r. i 12 w 2018 r.) i pięć MOSiR (jedno w 2016 r., dwa w 2017 r. i dwa w 2018 r.).

- z dyspenserami na torebki na odchody zwierzęce oraz wykonano i podłączono do sieci miejskiej monitoring na skwerze między ul. Książąt Pomorskich i 3 Maja;
- w 2018 r. stworzono elektroniczną platformę wymiany informacji o niepotrzebnych rzeczach.

Nie udało się zrealizować w całości zadań przewidzianych w budżecie obywatelskim na 2016 r. i 2017 r. w zakresie rewitalizacji kamienic sopockich (zrealizowano je odpowiednio w 33% i 20% z uwagi na refundację kosztów remontów zabytkowych kamienic mniejszej liczbie wspólnot mieszkaniowych, niż zakładano). Mimo podejmowanych działań, nie udało się zrealizować w tych latach przewidzianego w budżecie na 2016 r. zadania „Ustawienie 12 toalet miejskich wg wzorów nagrodzonych w konkursie zorganizowanym przez UM w 2011 r.” – z uwagi na szczególne rozwiązania techniczne i koszty realizacji zaszła konieczność zmiany zakresu projektu (w uzgodnieniu z wnioskodawcą) i przesunięcia terminu jego realizacji na 2019 r.

Podejmowane były działania w kierunku realizacji projektów do budżetu na 2018 r. – „Zielona przystań – co w trawie piszczy! Zagospodarowanie terenu zielonego przy SP nr 1” (planowany termin zakończenia realizacji w 2019 r. – z uwagi na brak wykonawcy) i „Kontynuacja rewitalizacji sopockich kamienic”.

(dowód: akta kontroli str. 831-852, 1441-1460)

Spółród zadań wykonywanych przez ZDiZ oraz MOSiR, w całości i w wyznaczonym terminie, osiągając założone efekty rzeczowe (m.in. stworzono miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu, zadbano o estetykę i atrakcyjność przestrzeni publicznej, wyremontowano drogi, chodniki, skrzyżowania), zrealizowano:

- na 2016 r. – siedem projektów, a trzy odpowiednio w 70%, 60% i 50% – z uwagi na etapowy tryb realizacji inwestycji;
- na 2017 r. – siedemnaście projektów, dwa odpowiednio w 20% i 50% – z uwagi na etapowy tryb realizacji inwestycji, jeden projekt, z uwagi na konieczność realizacji projektu zastępczego (ze względów bezpieczeństwa) i naprawczego, zostanie zrealizowany do końca 2018 r.;
- na 2018 r. – jedenaście projektów, pozostałe były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 853-871)

**3.6.** W badanym okresie, jak wyjaśnił Prezydent, prowadzona była ewaluacja budżetu obywatelskiego. Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego po przeprowadzeniu procesu zgłaszała wnioski ewaluacyjne, uwzględniane w kolejnych uchwałach. Przykładem takich wniosków, jak wskazał Prezydent, był podział okręgów konsultacyjnych na mniejsze jednostki i przypisanie im budżetu, w celu umożliwienia realizacji nawet małych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 79-82, 1461-1464)

**3.7.** Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że występowały trudności i problemy związane z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego. Wynikały one w szczególności ze znacznego wzrostu wartości zadań po przetargach lub braku wykonawcy. W takich sytuacjach, w porozumieniu z wnioskodawcą, dokonywano zmiany zakresu zadania lub etapowania i przesunięcia prac na kolejny rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

**3.8.** Prezydent wyjaśnił, że funkcjonowanie budżetu obywatelskiego zdecydowanie pozytywnie wpłynęło na zwiększenie aktywności mieszkańców, co do ich zaangażowania w kształtowanie budżetu. Świadectwem tego było liczba

zgłaszanych projektów oraz frekwencja podczas głosowania w ramach tego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

**3.9.** Jeden pracownik Urzędu czterokrotnie uczestniczył (w dniach 4-5.11.2014 r., 11.02.2016 r., 13.04.2016 r. oraz 11-12.06.2018 r.) w seminariach, konferencjach i forach praktyków partycypacji, poświęconych zagadnieniom partycypacji społecznej, skierowanych w szczególności do osób w samorządach odpowiedzialnych za budżet obywatelski. Odbývające się w lutym 2016 r. „3 Forum Praktyków Konsultacji” organizowane zostało przez Miasto Sopot i Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1465-1478)

**3.10.** Audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną (instytucjonalną) nie objęto zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Mieście budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018. Zadania w tym zakresie nie były ujęte w planach kontroli wewnętrznych oraz audytów.

(dowód: akta kontroli str. 1479-1506)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie dokonano dwóch wydatków w rozdziale 70005 § 4270 – Zakup usług remontowych, w łącznej kwocie 124.121,31 zł, tytułem refundacji części kosztów remontów budynków (wpisanych do gminnej ewidencji zabytków) wspólnot mieszkaniowych, położonych w Sopocie, których Gmina nie była członkiem, na podstawie zawartych z tymi wspólnotami umów:

- 23.11.2016 r. – wydatek w kwocie 69.561,46 zł<sup>87</sup>, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów dokonują wydatków publicznych zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Dokonanie tego wydatku było bezpodstawne, gdyż nie istniała podstawa prawna uprawniająca Miasto do jego dokonania. Zarówno w ustawie o finansach publicznych, jak i innych ustawach, nie ma przepisów uprawniających gminę do ponoszenia wydatków na remont budynków nie należących do tej gminy. Takie zadanie nie zostało również wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określającym zadania własne gminy;
- 23.10.2017 r. – wydatek w kwocie 54.559,85 zł<sup>88</sup>, co stanowiło naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z którym wydatek ten powinien zostać poniesiony w formie dotacji, a nie jako wydatek bieżący na zakup usług remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 1203, 1220-1264, 1284, 1325-1335)

Zatwierdzający do wypłaty ww. wydatki Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że:

- decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku znak KI.IX/0138/79 z dnia 12 lutego 1979 r. zespół urbanistyczno-krajobrazowy miasta Sopotu wpisany został do rejestru zabytków województwa gdańskiego (obecnie pomorskiego), a nieruchomości położone były na tym obszarze i, jako takie, objęte ochroną przewidzianą dla zabytków;
- Rada Miasta Sopotu uchwałą Nr XX/232/96 z dnia 25 kwietnia 1995 r. przyjęła Plan Strategiczny Miasta Sopotu, w którym Program rewitalizacji Sopotu został uznany za wysokopriorytetowy cel strategiczny, a w ślad za nią 27 listopada

<sup>87</sup> Umowa nr 494/Fn/16 z 08.06.2016 r.

<sup>88</sup> Umowa nr 438/Fn/17 z 5.06.2017 r.

1997 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu rewitalizacji zabytkowego centrum Sopotu”, a następnie Uchwałę Nr XXIV/326/2016 z dnia 19 grudnia 2016 roku w sprawie zasad udzielania pomocy finansowej w remontach elewacji budynków mieszkalnych w Sopocie na lata 2017-2018 – które umożliwiły Gminie udzielanie pomocy finansowej w postaci dofinansowania (lub uzyskania preferencyjnego kredytu) na remont części wspólnych budynków wraz z uporządkowaniem otoczenia i nie zostały podważone przez jakiegokolwiek organy kontrolujące;

- działania miasta Sopotu były i są podejmowane w celu realizacji zadań w zakresie m.in. ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a z uwagi na wpis Sopotu do rejestru zabytków jako zespołu urbanistyczno-krajobrazowego były i są nakierowane nie tylko na budynki indywidualnie wpisane do rejestru zabytków, ale również te, które znajdują się w gminnej ewidencji zabytków, jednak położone w układzie jak wyżej;
- okoliczność, że przedmiotem ochrony jest w tym przypadku często układ urbanistyczny, a nie pojedynczy budynek, nie oznacza, że budynek stanowiący element tego zespołu nie podlega ochronie. Inny jest zakres takiej ochrony jako elementu układu urbanistycznego, niż w przypadku indywidualnego wpisu budynku do rejestru zabytków. W tej pierwszej sytuacji ochrona jest podyktowana współzależnością pomiędzy cechami danego elementu a wartością zabytkową układu urbanistycznego. Zakres ochrony budynku uzależniony jest zatem od zachowania wartości chronionych zespołów urbanistyczno-architektonicznych (...) (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2684/17);
- „Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty” (wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16);
- „Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty” (wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12);
- ustawa o ochronie zabytków stanowi podstawę działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych, umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, (...) – art. 4 ust. 1, a zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami stanowi zadanie własne gminy;
- prezydent miasta może finansować prace polegające na ochronie zabytków, które nie są wpisane do rejestru zabytków, bowiem zgodnie z art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków, jego obowiązkiem jest prowadzenie ewidencji zabytków, zaś tak jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami;
- podobne rozwiązania zw. z udzielaniem pomocy finansowej dla zabytków nie wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, lecz znajdujących się w obszarach wpisanych jako układy urbanistyczno-krajobrazowe do rejestru zabytków, funkcjonują również w innych miastach i nie są tam kwestionowane;
- w Sopocie realizowane są jednocześnie dwa programy wsparcia dla budynków zabytkowych (wpisanych do rejestru, gminnej ewidencji zabytków, położonych w układzie urbanistyczno-krajobrazowym Sopotu wpisanym do rejestru); a kwestionowane umowy są realizowane na podstawie ww. uchwał Rady Miasta Sopotu, które stanowią wystarczającą podstawę dla ich zawarcia i ważności, tymczasem art. 81 ustawy o ochronie zabytków znajduje zastosowanie

w drugim/równoległym programie – realizowanym przez Biuro Konserwatora Zabytków;

- wskazał jednocześnie na liczne nagrody i wyrazy uznania dla programu rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1374-1388)

Kontrasygnujący wydatki do wypłaty Skarbnik Miasta wyjaśnił m.in., że:

- zatwierdzone do wypłaty kwoty wynikały z zawartych umów ze wspólnotami i w związku z tym były traktowane jako udzielenie refundacji i zakwalifikowane jako wydatek bieżący, a nie dotacja, o jakiej mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków. Umowy wskazują, iż wypłaty środków dokonywane były po wykonaniu prac, nie zaliczkowo z góry. Nadto, w sposób wystarczający środki zabezpieczono przed niewłaściwym wykorzystaniem, zapewniono również obowiązek zwrotu przekazanych kwot w wypadku nieosiągnięcia celu na jaki były przeznaczone;
- nie przeprowadzono analizy pod kątem posiadanych przez Gminę udziałów w ww. dwóch wspólnotach i z powodu niedopatrzenia im również udzielono refundacji;
- zostanie to naprawione poprzez zmianę klasyfikacji budżetowej w tym zakresie, poprzez zmianę paragrafu remontowego na dotacyjny.

Odnosząc się do przedstawionych argumentów należy wskazać, że przedmiotowe wydatki dotyczyły budynków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, o które mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków, pod numerami odpowiednio 189 i 1150. Żaden z nich nie był wpisany do rejestru zabytków (art. 8 ww. ustawy).

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że „wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu, czyli zachowanie w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Objęcie ochroną i opieką układu urbanistycznego, o czym mowa w art. 6 ust. 1 lit. b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – ochronie i opiece podlega „układ urbanistyczny” – nie oznacza, że ochrona ta rozciąga się automatycznie na poszczególne elementy tego układu, skoro ustawodawca stanowi, że ochronie podlega „układ urbanistyczny”, czyli pewien obszar. Nie oznacza to więc, że wszystkie elementy tego obszaru posiadają zabytkowe cechy uzasadniające indywidualny wpis do rejestru zabytków” (wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2551/15). Z wyroku NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2013 r. (sygn. Akt II OSK 2680/11) wynika, że położenie określonej nieruchomości na terenie układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, nie oznacza, że ta nieruchomość uzyskuje status zabytku wpisanego do rejestru zabytków.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, w brzmieniu obowiązującym od 8 września 2017 r., w trybie określonym odrębnymi przepisami, dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Z treści tego przepisu wprost więc wynika, że dotacja mogła dotyczyć wyłącznie prac i robót „przy zabytku wpisanym do rejestru”, a nie – przy obiekcie znajdującym się na terenie układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków. Dodac należy, że od 9 września 2017 r., przedmiotowa dotacja może być udzielona na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się również w gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę (zawierającą wymienione w tym przepisie elementy), a tym samym nie może jej przekazać jako refundację części kosztów remontu budynku.

W świetle przywołanego wyżej przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, a także orzecznictwa sądów administracyjnych, pierwszy wydatek (z 23.11.2016 r. na kwotę 69.561,46 zł) nie powinien zostać w ogóle dokonany (z uwagi na to, że nie dotyczył zabytku wpisanego do rejestru zabytków), a drugi (z 23.10.2017 r. w kwocie 54.559,85 zł) mógł zostać dokonany jedynie w formie udzielenia dotacji, nie zaś jako wydatek bieżący Urzędu na zakup usług remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 1389-1391)

W wyniku kontroli Sekretarz Miasta przedłożył przygotowywany w Urzędzie projekt uchwały Rady Miasta regulujący zasady i tryb postępowania o udzielanie i rozliczanie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane m.in. przy budynkach wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków Miasta Sopotu, które położone są strefie ochrony konserwatorskiej zespołu urbanistyczno-krajobrazowego miasta Sopotu.

(dowód: akta kontroli str. 1374-1388)

2. Niezgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, wydatki w łącznej kwocie 45.510,00 zł za wykonanie:

- aplikacji dla mieszkańców „Sopocki Targ”, poniesiony w ramach realizacji zadania „Efektywne i proekologiczne wykorzystanie targowiska miejskiego w Sopocie” w kwocie 15.621,00 zł, zaklasyfikowano początkowo do paragrafu 4520 – Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zamiast do paragrafu 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. W trakcie kontroli dokonano stosownego przeksięgowania;
- przyłącza teletechnicznego na potrzeby podłączenia do sieci światłowodowej Urzędu Miasta Sopotu monitoringu placu zabaw przy budynkach ul. Sobieskiego i ul. 3 Maja 22-24, poniesiony w ramach realizacji zadania „Monitoring skweru między ulicami Książąt Pomorskich i 3 Maja w Sopocie” w kwocie 29.889,00 zł, zaklasyfikowano i ujęto w ewidencji księgowej Urzędu w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”, podczas gdy jego charakter nie wiązał się z wydatkami na zakup środków trwałych, niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa w dniu przyjęcia do użytkowania jest wyższa od kwoty określonej w odpowiednich przepisach. Zatwierdzający wydatek do wypłaty z ww. § 6060 Wiceprezydent oraz kontrasygnujący go Skarbnik wyjaśnili, że było to efektem błędu.

(dowód: akta kontroli str. 1037-1073)

#### Ocena cząstkowa

W Urzędzie podejmowano działania w celu zapewnienia skutecznej realizacji projektów obywatelskich. Osiągnięto planowane efekty rzeczowe. W wyniku realizacji zadań stworzono mieszkańcom Miasta miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu. Poprawiła się infrastruktura drogowa i rekreacyjno-sportowa. Nie wszystkie wydatki budżetowe objęte badaniami poniesiono zgodnie z przepisami. Jeden wydatek na kwotę 69,6 tys. zł, dokonano z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a jeden – na kwotę 54,6 tys. zł niezgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Nieprawidłowo zaklasyfikowano dwa wydatki w łącznej kwocie 45,5 tys. zł.

## 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 Kontroli<sup>89</sup>, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu umożliwienia wyłącznie (wszystkim) mieszkańcom Miasta udziału w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego;
- 2) przeprowadzanie konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego po wejściu w życie uchwały Rady Miasta określającej zasady i tryb tych konsultacji;
- 3) informowanie mieszkańców Miasta (w przypadku prowadzenia takich działań) tylko o określonych w uchwale Rady Miasta wymogach, jakim powinny odpowiadać projekty;
- 4) uzgadnianie z Komisją ds. Budżetu Obywatelskiego wyników weryfikacji (oceny) projektów zgodnie z kryteriami określonymi w uchwale Rady Miasta;
- 5) zapewnienie prawidłowego wyboru projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, tj. zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta;
- 6) zapewnienie dokonywania wydatków na realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego oraz ich klasyfikowania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

## 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 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 Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 21 grudnia 2018 r.

Kontroler

Anna Dąbrowska  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku  
  
.....  
podpis  
Teresa Sawicka

<sup>89</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.