



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.03.2018

P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064/LGD – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/150/2018 z 6.09.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bytowie, ul. 1-Maja 15, 77-100 Bytów (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Sylka, Burmistrz Bytowa (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawidłowo i skutecznie realizowano w latach 2016, 2017 i 2018¹ projekty w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego)² Gminy Bytów (dalej: „Gmina”), który funkcjonował w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji, zawarte w art. 5a ust. 1 i 2³ ustawy o samorządzie gminnym⁴.

Aktywnie prowadzono kampanię informacyjną i edukacyjną o budżecie obywatelskim. Wybór projektów obywatelskich odbywał się zgodnie z obowiązującymi w Gminie regulacjami. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji tych projektów spełniały wymagane kryteria i zostały corocznie rzetelnie zweryfikowane przez Komisję ds. weryfikacji zgłoszonych zadań, a wcześniej poddane analizie przez pracowników merytorycznych wydziałów Urzędu. Realizacja działań w kolejnych latach odbywała się zgodnie z ustalonymi harmonogramami konsultacji. W kolejnych budżetach Gminy zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych w głosowaniach mieszkańców przedsięwzięć.

Analizowane wydatki budżetowe na wykonanie zadań, poniesione w wysokościach ustalonych w planie finansowym Urzędu na dany rok budżetowy, klasyfikowano we właściwych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej. Realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego Gminy była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawił się m.in. komfort życia mieszkańców poprzez poprawę warunków komunikacyjnych, stanu technicznego dróg, bezpieczeństwa ich użytkowników. Rozbudowano i utworzono nową infrastrukturę rekreacyjno-sportową. Niewykonanie w pełnym zakresie czterech projektów wynikało z wyższego kosztu realizowanego zadania od wysokości środków skalkulowanych, przeznaczonych i zabezpieczonych w budżecie na etapie weryfikacji wniosków, czego nie można było przewidzieć.

¹ Okres objęty kontrolą to lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 listopada), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1.01.2016 r.

² Gminy (miasta) stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w gminie Bytów.

³ W brzmieniu obowiązującym do 30 stycznia 2018 r.

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

Obowiązujące w Gminie regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego naruszały art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, gdyż udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego Gminy ograniczono m.in. do mieszkańców, którzy ukończyli 16 lat, pomimo iż stosownie do treści ww. przepisów do udziału w konsultacjach uprawnieni byli wszyscy mieszkańcy Gminy. Ponadto w regulacjach zawarto postanowienia, że zadania do budżetu obywatelskiego mogą być zgłaszane, oprócz mieszkańców gminy, przez organizacje pozarządowe, których siedziby znajdują się na terenie Gminy, zarządy osiedli i rady sołeckie, co było niezgodne z ww. przepisem. Projekty uchwał wprowadzających powyższe ograniczenia przedłożył Radzie Miejskiej do uchwalenia Burmistrz.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność z przepisami uchwał rady miejskiej i zarządzeń burmistrza dotyczących budżetu obywatelskiego

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba mieszkańców Gminy według stanu na dzień 1 stycznia wynosiła, odpowiednio:

- a) w 2016 r. – 24.571 osób, w tym uprawnionych do udziału w głosowaniu na wybór zadań do budżetu obywatelskiego było 19.830 osób⁵;
- b) w 2017 r. – 24.572 osoby, w tym uprawnionych do głosowania 19.849 osób⁶;
- c) w 2018 r. – 24.534 osoby, w tym uprawnionych do głosowania 19.834 osób⁷.

W Gminie utworzono jednostki pomocnicze (osiedla i sołectwa), o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W okresie objętym kontrolą funkcjonowało odpowiednio: 5 osiedli⁸ i 15 sołectw⁹.

(dowód: akta kontroli str. 185, 421-423)

1.2. Budżet obywatelski na lata: 2016, 2017 i 2018 tworzony był z inicjatywy Burmistrza Bytowa.

(dowód: akta kontroli str. 414-420)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Gminie następujące regulacje dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego:

a) na rok 2016:

- uchwała Nr VII/43/15 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.” (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 24.04.2015 r. poz. 1394);
- zarządzenie Nr 105/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 5.06.2016 r. w sprawie powołania Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”;
- zarządzenie Nr 135/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 27.07.2015 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”;

⁵ Dotyczy osób mających ukończone 16 lat.

⁶ Patrz przypis j.w.

⁷ Patrz przypis j.w.

⁸ Oznaczone numerami od 1 do 5.

⁹ Dąbie, Gostkowo, Grzmiąca, Mądrzechowo, Mokrzyń, Niezabyszewo, Płotowo, Pomysk Mały, Pomysk Wielki, Rekowo, Rzepnica, Udorpie, Sierzno, Świątkowo, Ząbinowice.

- zarządzenie Nr 173/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 7.09.2015 r. w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”;
 - zarządzenie Nr 184/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 30.09.2015 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”;
- b) na rok 2017:
- uchwała Nr XVI/154/2016 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.” (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 12.04.2016 r. poz. 1434);
 - zarządzenie Nr 115/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 1.06.2016 r. w sprawie powołania Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”;
 - zarządzenie Nr 151/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 22.07.2016 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”;
 - zarządzenie Nr 165/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 17.08.2016 r. w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”;
 - zarządzenie Nr 183/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 27.09.2016 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”;
- c) na rok 2018:
- uchwała Nr XXVIII/290/207 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.” (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 14.04.2017 r. poz. 1349);
 - zarządzenie Nr 125/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 2.06.2017 r. w sprawie powołania Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”;
 - zarządzenie Nr 158/2017 z dnia 30.06.2017 r. w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania dla mieszkańców gminy Bytów na zadania zgłoszone do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”;
 - zarządzenie Nr 178/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 22.08.2017 r. w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”;
 - zarządzenie Nr 179/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 22.08.2017 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”;
 - zarządzenie Nr 223/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 29.09.2017 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”;

Powyższe uchwały Rady Miejskiej podjęto na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast zarządzenia Burmistrza Bytowa, na podstawie art. 30 ust. 1 ww. ustawy i ww. uchwał.

(dowód: akta kontroli str.19-104, 180-183)

Do 20 listopada 2018 r. Rada Miejska w Bytowie 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 gminnym¹⁰ – uchwały, w której zawiera się wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

Opracowanie dotychczas obowiązujących w Gminie regulacji dotyczących budżetu obywatelskiego odbywało się, jak wyjaśnił Burmistrz Bytowa, w toku społecznych uzgodnień i konsultacji z mieszkańcami, m.in. poprzez: publikację założeń do budżetu obywatelskiego na stronie internetowej Urzędu, umożliwiającą zgłaszanie zmian przez mieszkańców, przekazanie założeń do budżetu obywatelskiego radnym Rady Miejskiej przed przyjęciem uchwał, z możliwością zgłaszania zmian przez radnych, przedkładanie informacji dotyczących budżetu obywatelskiego na spotkaniach z sołtysami oraz na zebraniach ogólnych z mieszkańcami, odrębne spotkania informacyjne z mieszkańcami w sprawie realizacji budżetu obywatelskiego, przedkładanie informacji Radzie Miejskiej w zakresie realizacji budżetu obywatelskiego, zamieszczanie pełnego przebiegu realizacji budżetu obywatelskiego na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 394-403)

1.4. W latach objętych kontrolą obowiązywały następujące, ustalone przez Radę Miejską w Bytowie zasady budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. – określone w uchwałach: Nr VI/43/2015 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, Nr XVII/154/2016 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, Nr XXVIII/290/2017 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.” oraz w dokumentach „Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów” odpowiednio w 2016 r., 2017 r. i 2018 r., stanowiących załączniki nr 1 do ww. uchwał:

- konsultacje dotyczyły zadań inwestycyjnych o charakterze lokalnym lub ogólnogminnym, z wyłączeniem zadań realizowanych na rzecz jednostek organizacyjnych Gminy oraz podmiotów, którym użyczono nieruchomości stanowiące mienie komunalne gminy Bytów;
- zgłoszone zadania mogły dotyczyć wyłącznie zadań własnych gminy, realizowanych na mieniu Gminy;
- na wydatki w ramach budżetu obywatelskiego przeznaczono kwotę do 700,0 tys. zł (bez podziału kwoty na zadania o charakterze lokalnym i ogólnogminnym);
- wartość jednostkowa zadania nie mogła przekroczyć kwoty 100,0 tys. zł, a jego realizacja powinna nastąpić w całości w danym roku budżetowym;
- prawo zgłaszania zadań posiadały również: organizacje pozarządowe, której siedziba znajdowała się na terenie Gminy, zarządy osiedli, rady sołeckie;
- mieszkańiec Gminy mógł poprzeć więcej niż jedną propozycję zadania zgłaszanego do budżetu obywatelskiego;
- weryfikację zgłoszonych zadań pod względem formalno-prawnym oraz dokonywanie oceny realności przedłożonego szacunkowego kosztu realizacji

¹⁰ 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.).

zgłoszonego zadania i zgodności wydatkowania środków publicznych z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach¹¹ publicznych przeprowadza Komisja ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do budżetu obywatelskiego.

W ww. dokumentach określono również m.in.: zasady wyboru zgłoszonych zadań, sposób prowadzenia działań promocyjno-informacyjnych i edukacyjnych. W załącznikach do ww. dokumentów określono ponadto wzory formularzy: zgłoszenia zadania, wykazu osób popierających zgłoszenie zadania, karty do głosowania (dotyczy budżetu obywatelskiego na 2016 r. i 2017 r.), a także harmonogram przeprowadzenia konsultacji.

Ponadto w uchwałach: Nr VI/43/2015 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, Nr XVI/154/2016 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r. oraz w dokumentach „Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów” odpowiednio w 2016 r. i 2017 r. obowiązywały następujące, ustalone przez Radę Miejską w Bytowie zasady budżetu obywatelskiego:

- prawo zgłaszania zadań, popierania poszczególnych propozycji zadań, głosowania posiadali mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli 16 lat (odpowiednio: w dniu zgłoszenia zadania i głosowania);
- każda propozycja zadania musiała być poparta podpisami 30 mieszkańców Gminy, którzy ukończyli 16 lat.

W okresie objętym kontrolą zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy w sprawie budżetu obywatelskiego, określone przez Radę Miejską w Bytowie i Burmistrza Miasta, nie określały trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu zgłoszonego projektu do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 19-104, 424-425)

W poszczególnych latach objętych kontrolą obowiązywały następujące, ustalone w wydanych przez Burmistrza Bytowa zarządzeniach, zasady budżetu obywatelskiego:

a) na 2016 r.:

- w zarządzeniu Nr 135/2015 z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”: prawo udziału w konsultacjach społecznych ma mieszkaniac Gminy, który w dniu 10 września 2015 r. ukończył 16 lat;
- w zarządzeniu Nr 173/2015 z dnia 7 września 2015 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”: prawo udziału w głosowaniu ma mieszkaniac Gminy, który w dniu 10 września 2015 r. ukończył 16 lat. Prawo to również mieli mieszkańcy Gminy, którzy w czasie prowadzenia konsultacji, tj. od 14 do 25 września 2015 r., ukończą 16 lat;

b) na 2017 r.:

- w zarządzeniu Nr 151/2016 z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”: prawo udziału w konsultacjach społecznych ma mieszkańiec Gminy, który w dniu głosowania ukończył 16 lat;

- w zarządzeniu Nr 165/2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”: prawo udziału w głosowaniu ma mieszkańiec Gminy, który w dniu głosowania ukończył 16 lat;

c) na 2018 r.:

- w zarządzeniu Nr 158/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania dla mieszkańców gminy Bytów na zadania zgłoszone do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”: każdy mieszkańiec Gminy, który w dniu głosowania ma ukończone 16 lat, może wypełnić tylko jedną kartę do głosowania (w wersji papierowej lub elektronicznej);
- w zarządzeniu Nr 179/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”: prawo udziału w konsultacjach społecznych ma mieszkańiec Gminy, który w dniu głosowania ukończył 16 lat.

(dowód: akta kontroli str.31-45, 61-78, 90-91, 100-101)

Burmistrz Bytowa wyjaśnił, że w celu zapewnienia kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełnienia kryteriów przez zgłoszone projekty, corocznie w skład komisji ds. weryfikacji zgłoszeń powołani byli radni Rady Miejskiej w Bytowie.

(dowód: akta kontroli str. 394-405)

1.5. Obowiązujące w Gminie w latach objętych kontrolą regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego nie określały podziału środków zaplanowanych i wydatkowanych w ramach tego budżetu na pule obejmujące całość Gminy i jej części (obszary).

(dowód: akta kontroli str. 19-28, 49-58, 79-87)

1.6. Niektóre regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego nie były zgodne z przepisami, w tym z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. I tak:

- prawo udziału w konsultacjach społecznych (prawo zgłaszania zadań i udział w głosowaniu) posiadali mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli 16 lat;
- prawo zgłaszania zadań, oprócz mieszkańców, posiadały również: organizacje pozarządowe, których siedziba znajdowała się na terenie Gminy, zarządy osiedli oraz rady sołeckie;
- każda propozycja zadania musiała być poparta podpisami 30 mieszkańców Gminy, którzy ukończyli 16 lat (w 2016 r. i 2017 r.);
- żądano podania numeru PESEL (w formularzu zgłoszenia zadania i na karcie do głosowania), a także w wykazie osób popierających zgłoszenie zadania (w 2016 r. i 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str.19-28, 31-45, 49-58, 61-74, 79-87, 90-91, 100-101)

1.7. Wymienione wyżej uchwały Rady Miejskiej w Bytowie przedłożono Wojewodzie Pomorskiemu, w terminie nie przekraczającym siedmiu dni od dnia ich podjęcia, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwały te nie były natomiast przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 180-183, 332-381)

Do przekazanych trzech uchwał organ nadzoru nie zgłaszał uwag, jak również nie uchylił żadnej z nich¹².

(dowód: akta kontroli str. 332-381, 447-452)

1.8. Uchwały Rady Miejskiej w Bytowie, na podstawie których w latach objętych kontrolą funkcjonował budżet obywatelski, przekazywano Wojewodzie Pomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 180-183)

1.9. Burmistrz Bytowa wyjaśnił, że przed wejściem w życie uchwały Rady Miejskiej w Bytowie dotyczącej utworzenia pierwszego budżetu obywatelskiego nie istniały w Gminie mechanizmy partycypacji społecznej (udziału, współuczestniczenia) mieszkańców w zakresie tworzenia budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 332-381)

1.10. Burmistrz Bytowa wyjaśnił, że przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które będą miały zastosowanie od przyszłej kadencji organów j.s.t., tj. wyłonionych w wyborach na jesieni 2018 r. nie powinny wpłynąć na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 332-381)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sporządzonych przez Burmistrza Bytowa i przedłożonych do uchwalenia Radzie Miejskiej projektach dokumentów: „Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.” (stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr VI/43/2015 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 25.03.2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”), „Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.” (stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XVI/154/2016 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 23.03.2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”), które uchwalono w brzmieniu projektów przedłożonych przez Burmistrza, zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2016 r. i 2017 r. oraz w zarządzeniach Burmistrza Bytowa¹⁴, poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat.

Stanowiło to naruszenie art. 5a ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Przy czym przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”. Wobec tego, w tym zakresie

¹² Wojewoda Pomorski uznał, że uchwały Rady Miejskiej zawierają postanowienia, które nie są sprzeczne z prawem.

¹³ Odpowiednio w dniach: 26.03.2015 r., 25.03.2016 r., 31.03.2017 r.

¹⁴ Zarządzenie Nr 135/2015 z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, zarządzenie Nr 173/2015 z dnia 7 września 2015 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, zarządzenie Nr 151/2016 z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, zarządzenie Nr 165/2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, zarządzenie Nr 158/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania dla mieszkańców gminy Bytów na zadania zgłoszone do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”, zarządzenie Nr 179/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego¹⁵, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym, wszystkie osoby fizyczne, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy i mogą uczestniczyć w konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 19-28, 49-58)

Burmistrz Bytowa wyjaśnił m.in., że przepis art. 5 ust. 1 ww. ustawy nie definiuje i nie określa precyzyjnie, kto jest mieszkańcem wspólnoty samorządowej, dlatego problem ten należało rozpatrzyć osobno pod względem możliwości podejmowania decyzji przez osoby biorące udział w konsultacjach. Niedoprecyzowanie w ustawie minimum wieku uprawniającego do udziału w konsultacjach powodowało, że teoretycznie mogły w nich uczestniczyć noworodki. Wyjaśnił ponadto, że decyzję w tej sprawie oparł m.in. na podstawie art. 15 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli 13 lat oraz na zapisach art. 190 Kodeksu pracy¹⁶, że młodocianym jest osoba, która ukończyła 16 lat, a nie przekroczyła 18 lat, a podstawową przesłanką dopuszczalności zatrudnienia młodocianych i to bez względu na formę prawną tego zatrudnienia jest posiadanie przez młodocianego zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Burmistrz Bytowa nadmieniał ponadto, że do postanowień uchwał Rady Miejskiej w powyższej kwestii nie wniósł zastrzeżeń Wojewoda Pomorski.

(dowód: akta kontroli str. 384-393)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienie nie zawiera przekonujących argumentów uprawniających do ograniczania 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 projektach uchwał Rady Miejskiej w Bytowie sporządzonych przez Burmistrza Bytowa, dotyczących przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów w sprawie realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.” (formularz zgłoszenia), a także w zarządzeniach Burmistrza w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych, dotyczących m.in. zgłaszania przez mieszkańców propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. i 2017 r. (wykaz osób popierających zgłoszenie) oraz zarządzeniu w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania dla mieszkańców gminy Bytów na zadania zgłoszone do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.” zawarto postanowienia nakazujące wskazanie w tej procedurze również numeru PESEL.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁷ 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, a przesłanki te w przypadku konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Według art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁸, nr PESEL¹⁹ to jedenastocyfrowy symbol numeryczny,

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.).

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm. – obowiązująca do 24 maja 2018 r.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 54-55, 85, 90-91)

Burmistrz Bytowa wyjaśnił, że żądano od mieszkańców numeru PESEL w celu weryfikacji wieku w związku z wprowadzeniem ograniczenia wiekowego mieszkańców Gminy mogących zgłosić zadania do budżetu obywatelskiego oraz mogących udzielić poparcia zgłaszanych zadań.

Zdaniem NIK, wyjaśnienie Burmistrza Bytowa nie usprawiedliwia żądania, nawet za zgodą mieszkańców, podawania numeru PESEL, gdyż wiek obywatela może być ustalony również w inny sposób, np. na podstawie posiadanej przez Urząd ewidencji mieszkańców. Należy również mieć na uwadze, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania, a właśnie ta okoliczność, a nie wiek mieszkańca, ma znaczenie przy ustalaniu prawa do udziału w konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wprowadzenie takiego wymogu nie jest również zgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż może ograniczać krąg mieszkańców Gminy uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL, pomijając więc przypadki, w których mieszkaniec nie dysponuje takim numerem (przykładowo, w głosowaniu na projekty nie mógłby wziąć udziału będący mieszkańcem Gminy cudzoziemiec, nieposiadający numeru PESEL).

(dowód: akta kontroli str. 384-393)

3. Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, uczestnikami konsultacji społecznych w sprawach ważnych dla gminy, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. W procedurze dotyczącej budżetu obywatelskiego w przyjętych przez Radę Miejską w Bytowie „Zasadach i realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów” w 2016 r., 2017 r. i 2018 r., przedłożonych przez Burmistrza Bytowa, zawarto postanowienia, że zadania do ww. projektów, mogą być zgłaszane, zgodnie z ww. przepisem przez mieszkańców gminy, a także przez organizacje pozarządowe, których siedziby znajdują się na terenie Gminy, zarządy osiedli i rady sołeckie, co było niezgodne z tym przepisem, stanowiącym, że konsultacje mogą być przeprowadzane z mieszkańcami gminy.

Skutkiem powyższego było złożenie wniosków nie tylko przez mieszkańców, ale również przez inne organy i podmioty, tj.: Rady Sołeckie (w 14 przypadkach), Wspólnotę Mieszkaniową²⁰ (w dwóch przypadkach) oraz Polski Związek Działkowców – Zarząd Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Odrodzenie” w Bytowie. 16 z tych projektów zostało umieszczonych na liście do głosowania, a sześć z nich (na kwotę 548,7 tys. zł)²¹ zrealizowano, po pozytywnym zweryfikowaniu i wygranym głosowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 19-28, 49-58, 79-87)

Burmistrz Bytowa wyjaśnił, że uzasadnieniem dla dopuszczenia do udziału w konsultacjach w sprawie budżetu obywatelskiego ww. podmiotów było to, że w ich skład wchodzi mieszkańcy Gminy oraz, że przyjmując taki krąg podmiotów mogących zgłaszać zadania, oparto się na stosowaniu takich rozwiązań przez inne gminy. Wyjaśnił ponadto, że organ nadzoru nie wniósł zastrzeżeń do stosowanych od pięciu lat postanowień w tym zakresie, a także, że z ww. przepisu nie wynika

¹⁹ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

²⁰ Wspólnota Mieszkaniowa „Wojska Polskiego 35”

²¹ Wydatki do dnia 28.11.2018 r.

wprost, że zgłoszeń do budżetu obywatelskiego może dokonać wyłącznie mieszkaniec gminy.

W ocenie NIK wyjaśnienia Burmistrza nie są przekonujące, gdyż zawarty w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym zapis, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami gminy, bez wskazania, jakich etapów konsultacji dotyczy, potwierdza, że obowiązuje w stosunku do całego procesu konsultacji, w tym również etapu zgłaszania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 394-403)

Ocena cząstkowa

Burmistrz Bytowa sporządził projekty uchwał określających zasady i tryb realizacji budżetu obywatelskiego Gminy (uchwalonych przez Radę Miejską w brzmieniu tych projektów), które zawierały postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych dotyczących tego budżetu (art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W projektach tych wprowadzono m.in. kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze (ukończone 16 lat). Ponadto umożliwiono zgłaszanie zadań do budżetu obywatelskiego, oprócz mieszkańców, również organizacjom pozarządowym oraz zarządom osiedli i radom sołectkim.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gmin wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego²² realizowało w ciągu roku ok. 28 osób – pracowników Urzędu, którzy, według wyjaśnień Kierownika Wydziału Organizacyjnego, wykonywali te prace w ramach obowiązków służbowych. Przykładowo, na wybranych stanowiskach pracy i w komórkach organizacyjnych Urzędu wykonywano następujące zadania: Sekretarz Miasta – m.in. przygotowywał regulacje, w tym procedury związane z przeprowadzeniem konsultacji, nadzorował realizację postanowień uchwał i zarządzeń w sprawie konsultacji, przeprowadzał szkolenia dla członków komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań, przygotowywał sprawozdania z realizacji budżetu obywatelskiego, sześciu pracowników Wydziału Organizacyjnego – m.in. przygotowywało regulacje, w tym procedury związane z przeprowadzeniem konsultacji, organizowało głosowanie w lokalach, dokonywało zakupów związanych z przeprowadzeniem konsultacji, przygotowywało informacje, obwieszczenia w celu promocji budżetu obywatelskiego, przyjmowało zgłoszenia i prowadziło postępowania związane z zamówieniami publicznymi, siedem osób²³ uczestniczyło w pracach komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 414-420)

2.2. W Gminie prowadzono kampanię informacyjną (promocyjną, edukacyjną) o budżecie obywatelskim, w oparciu o:

- stronę internetową Urzędu: www.bytow.com.pl/budzet_obywatelski;
- spotkania informacyjne z mieszkańcami;
- zebrania wiejskie i zebrania osiedlowe;
- ogłoszenia i informacje prasowe, w tym w tygodniku lokalnym „Kurier Bytowski”;
- plakaty informacyjne o głosowaniu na tablicach ogłoszeniowych we wszystkich sołectwach na terenie Miasta oraz na tablicy ogłoszeniowej w Urzędzie;

²² Rozumianą jako konieczność wykonania zadań, których wcześniej (przed wprowadzeniem tego budżetu) nie realizowano – przykładowo zadań dotyczących weryfikacji złożonych wniosków, organizacji głosowania nad propozycjami projektów, monitorowanie harmonogramu, itp. Obsługa budżetu obywatelskiego nie dotyczyła samej realizacji zgłoszonych we wnioskach mieszkańców zadań inwestycyjnych, społecznych i innych.

²³ Z Wydziałów: Inwestycji i Infrastruktury, Rolnego i Ochrony Środowiska, Gospodarki Przestrzennej, Mienia Komunalnego.

– oznakowanie w Mieście punktów do głosowania.

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczone były informacje związane z promocją budżetu obywatelskiego. Ponadto zamieszczano na tej stronie szczegółowe informacje w sprawie zgłaszania zadań do realizacji, publikowano również informacje na temat zaawansowania realizowanych zadań. Zamieszczano również listy złożonych wniosków, wyniki ich weryfikacji, listy wraz z opisami projektów przyjętych do głosowania, wyniki głosowania, zarządzenia Burmistrza Bytowa dotyczące budżetu obywatelskiego.

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną dotyczącą budżetu obywatelskiego wyniosły w 2016 r. 1,3 tys. zł, w 2017 r. – 0,2 tys. zł i w 2018 r. (do 31.10) – 0,6 tys. zł i dotyczyły ogłoszeń prasowych, komunikatów reklamowych w radiu (w 2016 r.), druku plakatów informacyjnych o głosowaniu. Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną w 2015 r. (dotyczącą budżetu obywatelskiego w 2016 r.) wyniosły 1,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 414-425)

2.3. Na realizację zadań (projektów) w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano: na 2016 r. – 642,5 tys. zł, na 2017 r. – 698,5 tys. zł i na 2018 r. – 696,5 tys. zł. Środki te stanowiły 0,6 % planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy, odpowiednio: na 2016 r. – 98,9 mln zł, na 2017 r. – 114,0 mln zł i na 2018 r. – 124,4 mln zł²⁴). Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wynosił w 2016 r. – 27,9 zł, w 2017 r. – 28,4 zł i w 2018 r. – 28,4 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 34,6 zł, 35,2 zł i 35,1 zł.

(dowód: akta kontroli str. 185)

2.4. Do Urzędu złożono ogółem 54 propozycje projektów (zadań) inwestycyjnych o charakterze lokalnym lub ogólnogminnym do realizacji w latach 2016-2018 r., z tego w ramach budżetu obywatelskiego:

- na 2016 r. – 24 projekty (planowany koszt realizacji od 30,0 tys. zł do 100,0 tys. zł);
- na 2017 r. – 19 projektów (planowany koszt realizacji od 68,4 tys. zł do 100,0 tys. zł);
- na 2018 r. – 11 projektów (planowany koszt realizacji od 89,0 tys. zł do 100,0 tys. zł).

Propozycje projektów dotyczyły m.in. remontów i przebudowy nawierzchni dróg i chodników, budowy placu zabaw i miejsc rekreacji, budowy siłowni zewnętrznych, wykonania oświetlenia drogowego i były składane, zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przez mieszkańców Gminy (w 37 przypadkach), ale także przez inne organy i podmioty, tj. Rady Sołeckie (w 14 przypadkach), Wspólnotę Mieszkaniową²⁵ (w dwóch przypadkach) oraz Polski Związek Działkowców – Zarząd Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Odrodzenie” w Bytowie.

Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. – 2.274,0 tys. zł, na 2017 r. – 1.818,7 tys. zł, a budżetu na 2018 r. – 1.083,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 130-137,186-197)

2.5. Prawidłowość, w tym terminowość, propozycji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego sprawdzała – powoływana corocznie przez Burmistrza

²⁴ Według stanu na dzień 30.09.2018 r.

²⁵ Wspólnota Mieszkaniowa „Wojska Polskiego 35.”

Bytowa, Komisja ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów”, odpowiednio: w 2016 roku, 2017 roku i 2018 roku²⁶.

Członkowie Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań weryfikowali²⁷ w okresie od 2 czerwca do 18 czerwca 2015 r. (budżet na 2016 r.), od 1 czerwca 2016 r. do 24 czerwca 2016 r. (budżet na 2017 r.) i od 1 czerwca do 23 czerwca 2017 r. (budżet na 2018 r.) złożone wnioski pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych, takich jak terminowość ich złożenia, wiek wnioskodawcy, czy kompletność wypełnionych formularzy i list poparcia, a także rodzaju i charakteru wydatków (wydatki inwestycyjne o charakterze lokalnym lub ogólnogminnym, zgodność projektu z zadaniami własnymi Gminy, realizowanego na jej mieniu i z obowiązującymi przepisami, w tym prawa lokalnego), wysokości kosztu realizacji zadania, realności przedłożonego szacunkowego kosztu realizacji zgłoszonego zadania oraz pod kątem zgodności wydatkowania środków z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych i w sposób określony w Regulaminie Pracy Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do projektów pn. odpowiednio: „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

Wyniki weryfikacji i oceny spełnienia poszczególnych kryteriów udokumentowane zostały na kartach weryfikacji zgłoszonego zadania.

Powyższe działania były zgodne z postanowieniami uchwał Rady Miejskiej w Bytowie, na podstawie których w latach objętych kontrolą funkcjonował budżet obywatelski

Zgłoszone zadania do budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r., według zapisów w protokołach z posiedzeń Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań, były wstępnie poddawane weryfikacji przez merytoryczne wydziały Urzędu. Faktu przeprowadzania takiej weryfikacji nie dokumentowano. Zastępca Burmistrza Bytowa, Przewodniczący Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do budżetu obywatelskiego w 2016 r., 2017 r. i 2018 r. wyjaśnił, że nie było potrzeby opracowania szczegółowych zasad weryfikacji, przyjęto zasadę, że przed posiedzeniem komisji zgłoszone wnioski analizowane były przez wydziały merytoryczne Urzędu, których pracownicy byli członkami komisji ds. weryfikacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 29-35, 59-60, 88-89, 147-179, 408-411, 414-420)

Spośród 54 zadań zgłoszonych do realizacji w latach 2016, 2017 i 2018, nie spełniało kryteriów – według ww. Komisji – 7 projektów²⁸ (o szacunkowej wartości 608,0 tys. zł), w szczególności z powodu: niezgodności projektu z założeniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, braku racjonalności realizacji projektu, realizacji projektu na mieniu niebędącym własnością Gminy, czy nierealności (niedoszacowania) kosztów realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 186-198)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie było odwołań od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. W uchwałach Rady Miejskiej w Bytowie dotyczących realizacji budżetu obywatelskiego postanowiono, że decyzja o odrzuceniu realizacji zadania podejmowana jest przez komisję ds. weryfikacji zgłoszonych zadań

²⁶ Zarządzenie nr 105/2015 z 5 czerwca 2015 r. (Budżet obywatelski na 2016 r.), zarządzenie nr 115/2016 z 1 czerwca 2016 r. (Budżet obywatelski na 2017 r.), zarządzenie nr 125/2017 z 2 czerwca 2017 r. (Budżet obywatelski na 2018 r.).

²⁷ Na podstawie Regulaminu pracy Komisji ds. weryfikacji zgłoszonych zadań do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów”, odpowiednio w: 2016 r., 2017 r., 2018 r.

²⁸ 5 projektów – w 2016 r., 1 projekt – w 2017 r., 1 projekt – w 2018 r.

i podlega zatwierdzeniu przez Burmistrza Bytowa, od której nie przysługuje odwołanie.

(dowód: akta kontroli str. 424-425)

2.7. Badanie 30 wybranych losowo wniosków (formularzy zgłoszenia zadania) - po 10 zgłoszonych do budżetu na 2016 r., 2017 r. i 2018 r., pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych i merytorycznych, ujętych w „Zasadach i trybie realizacji projektu pn. budżet obywatelski w Gminie” w 2016 r., 2017 r. i 2018 r., stanowiących załącznik do uchwał Rady Miejskiej w Bytowie w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących budżetu obywatelskiego odpowiednio w 2016 r., 2017 r. i 2018 r., wykazało, że zostały one prawidłowo zweryfikowane przez komisję ds. weryfikacji zgłoszonych zadań w oparciu o obowiązujące regulacje. Analizowane wnioski przekazano do Urzędu w wymaganym terminie. Spełniały one wszystkie wymogi formalno-prawne. Zasadnym było odrzucenie przez ww. Komisję pięciu wniosków, ponieważ w przypadku:

- dwóch zadań – inwestycja wymaga kompleksowego rozwiązania;
- jednego zadania – lokalizacja inwestycji, zgodnie z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy, wymagała, dla wskazania właściwej lokalizacji miejsca rekreacji, szczegółowego projektu zagospodarowania;
- dwóch zadań – szacunkowy koszt realizacji był nierealny, po niezbędnym rozszerzeniu zakresu prac, przekraczał kwotę 100 tys. zł).

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Bytowa, przy ocenie spełniania wymagań zgłoszonych wniosków brano pod uwagę optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatności dla osiągnięcia założonych celów, zgodność z postanowieniami strategii rozwoju gminy i zapisami w studium zagospodarowania przestrzennego i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także ceny rynkowe realizacji zgłoszonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 186-198, 219-227, 412-413)

2.8. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017, 2018 były realizowane zgodnie z harmonogramami ustalonymi corocznie przez Radę Miejską w Bytowie²⁹, w szczególności:

- zgłaszanie zadań do realizacji: od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego do dnia – odpowiednio: 1 czerwca 2015 r., 31 maja 2016 r., 31 maja 2017 r.;
- weryfikacja zgłoszonych zadań zakończyła się – odpowiednio: do 25 czerwca 2015 r., 24 czerwca 2016 r. i do 23 czerwca 2017 r.;
- informacja w sprawie weryfikacji zgłoszonych zadań odpowiednio w dniach: 26 czerwca 2015 r., 27 czerwca 2016 r. i 28 czerwca 2017 r.;
- głosowanie w sprawie wyboru projektów do realizacji – odpowiednio w okresach: od 14 do 25 września 2015 r., od 12 do 23 września 2016 r., i od 11 do 22 września 2017 r.;
- ogłoszenie wyników głosowania – odpowiednio w dniach: 30 września 2015 r., 30 września 2016 r., 6 października 2017 r.;
- ujęcie zadań, które uzyskały największą liczbę punktów, w projekcie budżetu Gminy odpowiednio do dnia: 15 listopada 2015 r., 15 listopada 2016 r., 15 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 26, 41, 46-48, 71-74, 75-78, 86, 99, 102-104, 138-146)

²⁹ Załącznik nr 2 do uchwały nr VI/43/2015 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 25.03.2015 r., załącznik nr 2 do uchwały nr XVI/154/2016 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 23.03.2016 r., załącznik nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Bytowie nr XXVIII/290/2017 z dnia 29.03.2017 r.

2.9. Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w Gminie odbywało się na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Bytowie w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy³⁰, a także zarządzeń Burmistrza Bytowa w sprawie: wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji³¹, powołania komisji do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy³², ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami Gminy³³ oraz ustalenia wzoru karty do głosowania dla mieszkańców Gminy³⁴ (tylko na 2018 r.).

W 2015 r. i w 2016 r. konsultacje społeczne w sprawie budżetu obywatelskiego w gminie Bytów na rok 2016 i 2017 odbywały się w formie głosowania bezpośredniego (tajnego), poprzez wypełnienie i oddanie karty do głosowania do urny znajdującej się w punkcie głosowania w siedzibie Urzędu oraz w wyznaczonych przez Burmistrza Bytowa innych punktach do głosowania. Głosować mogli mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli 16 lat, wyłącznie osobiście i tylko jeden raz na jedno zadanie, na karcie do głosowania stawiając znak „x” w kolumnie „Wybór zadania”. Postawienie znaku „x” przy więcej niż jednym zadaniu albo niepostawienie znaku „x” przy żadnym zadaniu w kolumnie „Wybór zadania”, powodował nieważność głosu. Na karcie do głosowania znajdowały się tytuły zadań, szacunkowy koszt ich realizacji oraz informacje o głosowaniu.

W 2017 roku konsultacje społeczne w sprawie budżetu obywatelskiego w Gminie na rok 2018 były przeprowadzone w formie:

- 1) głosowania bezpośredniego poprzez wypełnienie i oddanie karty do głosowania do urny znajdującej się w punkcie głosowania w siedzibie Urzędu oraz w wyznaczonych przez Burmistrza Bytowa innych punktach do głosowania, których wykaz został podany do wiadomości publicznej;
- 2) głosowania elektronicznego na stronie internetowej Urzędu.

Głosować mogli mieszkańcy Gminy, którzy w dniu głosowania mieli ukończone 16 lat. Głosowanie było jawne. Głosować można było osobiście. Każdy mieszkaniec Gminy mógł wypełnić tylko jedną kartę do głosowania (w wersji papierowej lub elektronicznej). Głosować można było na jedno zadanie, stawiając znak „x” w kolumnie „Wybór zadania”. Postawienie znaku „x” przy więcej niż jednym zadaniu albo niepostawienie znaku „x” przy żadnym zadaniu w kolumnie „Wybór zadania”, powodowało nieważność głosu. W przypadku oddania przez jedną osobę

³⁰ Uchwała nr VI/43/2015 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, Uchwała nr XVI/154/2016 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, Uchwała nr XXVIII/290/2017 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

³¹ Zarządzenie nr 135/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 27 lipca 2016=5 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, Zarządzenie nr 151/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, Zarządzenie nr 179/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

³² Zarządzenie nr 173/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 7 września 2015 r. w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, Zarządzenie nr 165/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”.

³³ Zarządzenie nr 184/2015 Burmistrza Bytowa z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”, Zarządzenie nr 183/2016 Burmistrza Bytowa z dnia 27 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”, Zarządzenie nr 223/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 29 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

³⁴ Zarządzenie nr 158/2017 Burmistrza Bytowa z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania dla mieszkańców gminy Bytów na zadania zgłoszone do projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

uprawnioną do głosowania dwóch lub więcej kart do głosowania, wszystkie karty (w wersji papierowej i elektronicznej) wypełnione przez tę osobę były uznane za nieważne. Za nieważny uznawany był również głos oddany na karcie, na której dane osoby głosującej były niekompletne, nieczytelne, błędne lub nie wyrażono zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Na karcie do głosowania znajdowały się tytuły zadań, szacunkowy koszt ich realizacji oraz informacje o głosowaniu, a także pola, w których należało wpisać następujące dane: imię i nazwisko, PESEL oraz nazwisko rodowe matki.

Głosować elektronicznie można było na stronie internetowej Urzędu:

- www.bo.bytow.com.pl;
- www.bytow.com.pl - zakładka „Budżet obywatelski 2018”.

Wyznaczenia lokali do głosowania dla przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy dotyczących realizacji budżetu obywatelskiego dokonywał Burmistrz Bytowa w formie zarządzenia:

- w 2015 r. wyznaczono 13 lokali do przeprowadzenia głosowania w terminie od 14.09.2015 r. do 25.09.2015 r. (z wyłączeniem niedziel);
- w 2016 r. wyznaczono 15 lokali do przeprowadzenia głosowania w terminie od 12.09.2016 r. do 23.09.2016 r. (z wyłączeniem niedziel);
- w 2017 r. wyznaczono 11 lokali do przeprowadzenia głosowania w terminie od 11.09.2017 r. do 22.09.2017 r. (z wyłączeniem niedziel).

Weryfikację uprawnionych osób do głosowania przeprowadzali pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Społecznych prowadzący Rejestr mieszkańców Gminy. Wyniki głosowania udokumentowano protokołami:

- z ustalenia wyników konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów w sprawie realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.” z dnia 29.09.2015 r.;
- z ustalenia wyników konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów w sprawie realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.” z dnia 27.09.2016 r.;
- z ustalenia wyników konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów w sprawie realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.” z dnia 25.09.2017 r.

Wyniki konsultacji podawano do publicznej wiadomości poprzez wywieszanie protokołów cząstkowych w lokalach do głosowania. Protokoły z wyników głosowania wywieszane zostały na tablicy w Urzędzie oraz zamieszczone na stronie internetowej pod adresami:

- 1) https://www.bytow.com.pl/Zakonczono_konsultacje_spoeczne_w_sprawie_budzetu_obywatelskiego_na_2016_rok,58,4433
- 2) https://www.bytow.com.pl/Wyniki_konsultacji_spoecznych,57,4453
- 3) https://www.bytow.com.pl/Wyniki_konsultacji_spoecznych,256,5500

Ogłoszenia wyników konsultacji dokonał Burmistrz Bytowa zarządzeniami:

- nr 184/2015 z dnia 30.09.2015 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2016 r.”;
- nr 183/2016 z dnia 27.09.2016 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2017 r.”;
- nr 223/2017 z dnia 29.09.2017 r. w sprawie ogłoszenia wyników konsultacji z mieszkańcami gminy Bytów dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów w 2018 r.”.

Ogłoszenia wyników konsultacji podano do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej pod adresami:

- [https://www.bytow.com.pl/Rozstrzygniecie konsultacji ws budżetu obywatelskiego 2016,58,4434](https://www.bytow.com.pl/Rozstrzygniecie_konsultacji_ws_budzetu_obywatelskiego_2016,58,4434);
- [https://www.bytow.com.pl/Rozstrzygniecie konsultacji ws budżetu obywatelskiego 2017,57,4454](https://www.bytow.com.pl/Rozstrzygniecie_konsultacji_ws_budzetu_obywatelskiego_2017,57,4454);
- [https://www.bytow.com.pl/Rozstrzygniecie konsultacji ws budżetu obywatelskiego 2018,256,5517](https://www.bytow.com.pl/Rozstrzygniecie_konsultacji_ws_budzetu_obywatelskiego_2018,256,5517)

W 2015 r. oddano 3.082 głosy ważne, w tym 1.925 głosów na projekty zwycięskie. Liczba głosów nieważnych wyniosła 83.

W 2016 r. oddano 3.185 głosów ważnych, w tym 2.037 głosów na projekty zwycięskie. Liczba głosów nieważnych wyniosła 98.

W 2017 r. oddano 4.192 głosy ważne, w tym 3.417 głosów na projekty zwycięskie. Liczba głosów nieważnych wyniosła 179.

Frekwencja wyniosła: w 2015 r. – 3.177 osób, co stanowiło 15,9% uprawnionych do głosowania, w 2016 r. – 3.283 osób, co stanowiło 16,5% uprawnionych do głosowania, w 2017 r. – 4.371 osób, co stanowiło 22,0% uprawnionych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 138-146, 414-420)

Weryfikacja „prawdziwości” oddanych głosów w poszczególnych latach odbywała się w następujący sposób:

- w 2015 r. i 2016 r. głosować można było osobiście i tylko jeden raz, weryfikacja oddanych głosów polegała na wydaniu karty do głosowania po okazaniu dokumentu stwierdzającego tożsamość i złożeniu podpisu na spisie osób uprawnionych do udziału w konsultacjach;
- w 2017 r. głosować można było osobiście i w formie elektronicznej na stronie internetowej Urzędu, weryfikacja oddanych głosów następowała na podstawie danych osobowych osoby uprawnionej do głosowania, tj. imienia i nazwiska, numeru PESEL, nazwiska rodzowego matki przy zastosowaniu programu do obsługi elektronicznej głosowania.

Do obsługi elektronicznej głosowania w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. Burmistrz Bytowa zawarł porozumienie z dyrektorem Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Bytowie³⁵, którego przedmiotem było nieodpłatne wykonanie oprogramowania projektu pn. „Budżet obywatelski w gminie Bytów” w ramach zajęć szkolnych przez uczniów. Z porozumienia wynikało m.in., że ww. program umożliwiał po zakończeniu głosowania wygenerowanie danych statystycznych przeprowadzonego głosowania³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 394-403)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Gminy, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zostało wybranych 21 projektów, z tego:

- w 2016 r. – 7 projektów (o wartości 685,2 tys. zł);
- w 2017 r. – 7 projektów (o wartości 698,5 tys. zł);
- w 2018 r. – 7 projektów (o wartości 696,5 tys. zł).

Na wybrane do realizacji projekty oddano odpowiednio: na 2016 r. - od 222 do 347 głosów, na 2017 r. - od 236 do 377 głosów i 2018 r. - od 320 do 720 głosów.

³⁵ W dniu 17.05.2017 r.

³⁶ Liczba osób ogółem głosujących (w formie elektronicznej i ręcznej), liczba osób głosujących (w formie elektronicznej i ręcznej) na dany projekt, liczbę głosów nieważnych, frekwencję (w %), liczbę osób głosujących w przedziałach wiekowych.

Projekty te dotyczyły przede wszystkim: remontów i przebudowy dróg gminnych, budowy oświetlenia dróg gminnych i dróg rowerowych, zagospodarowania miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw i siłowni zewnętrznych).

Planowane efekty dotyczyły w szczególności poprawy bezpieczeństwa mieszkańców poprzez remonty dróg gminnych i chodników oraz budowę oświetlenia drogowego, poprawy estetyki w miejscu zamieszkania, tworzenia terenów rekreacyjnych wraz z tzw. „zielonymi siłowniami” i małej architektury.

Przedsięwzięcia realizowane w ramach budżetu obywatelskiego w badanym okresie były wpisane do budżetu Gminy na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Bytowie w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na dany rok budżetowy. Zmiany planu wydatków na realizację zadań dokonywane były na podstawie uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń Burmistrza Bytowa. Wydatki na realizację ww. projektów zostały w pełni uwzględnione w odpowiednich działach, rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej uchwały budżetowej odpowiednio na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 138-179, 186-198, 203-217, 228-234)

2.11. W Gminie, jak wyjaśnił Burmistrz Bytowa, nie występowały trudności i problemy związane z planowaniem budżetu obywatelskiego w latach 2016, 2017 i 2018.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wybór projektów obywatelskich odbywał się zgodnie z obowiązującymi w Gminie zasadami budżetu obywatelskiego. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów w ramach ww. budżetu spełniały wymagane kryteria i zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu obywatelskiego w poszczególnych latach odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem. Aktywnie prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim. W kolejnych budżetach Gminy zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych w głosowaniu mieszkańców przedsięwzięć.

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

3.1. Wydatki budżetowe Miasta w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego wyniosły ogółem 1.597,4 tys. zł, tj.:

- w 2016 r. – 641,0 tys. zł (wydatki inwestycyjne), tj. 99,8% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (278,8 tys. zł), oświetlenia ulic, placów i dróg (65,0 tys. zł), inne (297,2 tys. zł);
- w 2017 r. – 673,5 tys. zł (wydatki inwestycyjne), tj. 96,4% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (99,5 tys. zł), oświetlenia ulic, placów i dróg (369,5 tys. zł), inne (204,5 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30.09) – 282,9 tys. zł (wydatki inwestycyjne), tj. 40,6% planu po zm.³⁷; które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (99,8 tys. zł), oświetlenia ulic, placów i dróg (45,2 tys. zł), inne (137,9 tys. zł).

³⁷ Według stanu na 30.09.2018 r.

Polityka rachunkowości Urzędu nie przewidywała wyodrębnienia wydatków na zadania w ramach budżetu obywatelskiego. Ujęto zapis dotyczący prowadzenia ewidencji oddzielnie dla każdego zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 184, 445-446)

3.2. Środki budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018 nie były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, np. z budżetu Unii Europejskiej. Do dwóch zadań³⁸ realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego Gmina otrzymała dofinansowanie w kwocie 40,0 tys. zł ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w ramach Programu Rozwoju Regionalnej Infrastruktury Sportowej – Edycja 2016.

(dowód: akta kontroli str. 426-444)

3.3. Projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. nie były współfinansowane z pozostałych ze środków budżetu Gminy (poza pulą budżetu obywatelskiego).

(dowód: akta kontroli str. 426-444)

3.4. Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 1.597,4 tys. zł)³⁹.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego kontrolą objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 6 listopada) w łącznej kwocie 1.433,1 tys. zł, dotyczące 15 projektów realizowanych w ww. okresie w ramach tego budżetu (po pięć z każdego roku, w tym po dwa o największej łącznej kwocie wydatków). Stanowiło to 89,7% wszystkich wydatków poniesionych w ww. okresie na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018. W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust.1 pkt 2 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach mieszkańców i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach (w zakresie niezbędnym do realizacji zadania opisanego we wniosku);
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów⁴⁰,

(dowód: akta kontroli str. 184, 228-234)

Zamówień publicznych na wykonanie dwóch z 15 zadań, których wydatki objęto kontrolą, Urząd udzielił w trybie przetargu nieograniczonego. Dwóch zamówień publicznych⁴¹ udzielono w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 4 i art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy - Prawo zamówień publicznych⁴²), po spełnieniu przesłanek do zastosowania takiego trybu. Pozostałe zamówienia udzielono z pominięciem przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, gdyż ich wartość

³⁸ „Budowa siłowni plenerowych i placów zabaw na terenie gminy Bytów w Pomysku Wielkim”, „Budowa siłowni plenerowych i placów zabaw na terenie gminy Bytów w Udorpiu”.

³⁹ W 2016 r. – 641,0 tys. zł, w 2017 r. – 673,5 tys. zł, w 2018 r. (do 30 września) – 282,9 tys. zł.

⁴⁰ 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.).

⁴¹ „Budowa parkingu przy ul. Nad Borują w Bytowie” i „Poprawa komunikacji i bezpieczeństwa w strefie zamieszkania w miejscowości Grzmiąca”.

⁴² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).

nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy).

W wyniku badania dwóch⁴³ postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie, w szczególności dotyczącymi: powołania komisji przetargowej, opracowania jej regulaminu, ustalenia wartości zamówienia, opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, kompletności ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacji, ważności złożonych ofert, prawidłowości terminu na złożenie ofert, wyboru najkorzystniejszej oferty, zawarcia umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 200-202, 235-309)

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 21 zadań, po 7 zadań w każdym roku).

Wszystkie wybrane w głosowaniu zadania do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. zostały zrealizowane w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe. W szczególności w wyniku:

- remontu dróg gminnych i chodnika, budowy oświetlenia poprawiono bezpieczeństwo mieszkańców;
- zagospodarowania terenów w tzw. „zielone siłownie” i budowę placów zabaw, stworzono mieszkańcom możliwość korzystania z urządzeń rekreacyjnych i spędzania czasu na świeżym powietrzu.

Spośród siedmiu wybranych w wyniku głosowania zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r., trzy zostały wykonane w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe, m.in.:

- zagospodarowano tereny w tzw. „zielone siłownie” i place zabaw, przez co stworzono mieszkańcom możliwość korzystania z urządzeń rekreacyjnych i spędzania czasu na świeżym powietrzu;
- budowę oświetlenia drogowego, poprawiono bezpieczeństwo mieszkańców.

Niewykonanie w pełnym zakresie czterech projektów⁴⁴ spowodowane było wyższym kosztem realizacji zadania od wysokości środków przeznaczonych i zabezpieczonych na realizację zadania.

Spośród siedmiu wybranych w wyniku głosowania zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r., trzy zostały wykonane w pełnym zakresie, a jedno zadanie było w trakcie realizacji. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe, m.in.:

- wybudowano boisko o nawierzchni trawiastej do gry w piłkę nożną wraz z wyposażeniem, co stworzyło mieszkańcom możliwość uprawiania sportu i spędzania wolnego czasu na świeżym powietrzu;

⁴³ „Zagospodarowanie terenów do rekreacji na terenie gminy Bytów, w tym dostawa, rozmieszczenie i instalacja urządzeń sportowych i zabawowych” – część I Zagospodarowanie terenu przeznaczonego pod plac rekreacyjny, w tym roboty przygotowawcze i pomiarowe oraz nawierzchniowe ciągów pieszych, dostawa, rozmieszczenie i instalacja urządzeń zabawowych i sportowo-rekreacyjnych tzw. zielonych siłowni w m. Rzepnica na dz. Nr 128/73 przy ul. Wieniawskiego” i „Dostawa, rozmieszczenie i montaż urządzeń do rekreacji i elementów małej architektury na terenach sportowo-rekreacyjnych wraz z towarzyszącym zagospodarowaniem terenu” – część II – Dostawa, rozmieszczenie i montaż urządzeń sportowo-rekreacyjnych tzw. siłowni zewnętrznej oraz elementów małej architektury na dz. Nr 55/50, 55/48, oraz 44/5 i 44/19 obręb Dąbie, 27/9 obręb 100 Bytów.

⁴⁴ Zadanie pn. „Remont odcinka drogi gminnej o długości 1.500 m” – wykonano 1.000 m, zadanie pn. „Budowa oświetlenia przy drodze rowerowej oraz budowa siłowni zewnętrznej przy placu zabaw i drodze rowerowej” – nie zamontowano 2 z 10 słupów oświetleniowych wzdłuż ciągu pieszo-rowerowego Dąbie – Bytów, zadanie pn.: „Budowa oświetlenia oraz wyposażenie placu zabaw w urzędzenia siłowni zewnętrznej w Udorpiu” – nie zamontowano 5 z 16 słupów oświetleniowych, zadanie pn. „Budowa punktów oświetleniowych na drogach gminnych w sołectwach Pomysk Wielki i Pomysk Mały” – nie zamontowano 6 z 15 słupów oświetleniowych wraz z oprawą.

- wykonano oświetlenie drogowe, wyremontowano drogę gminną oraz zamontowano i wymieniono sześć progów zwalniających na drodze, przez co poprawiono bezpieczeństwo mieszkańców.

Niewykonanie w pełnym zakresie trzech projektów⁴⁵ spowodowane było wyższym kosztem realizacji zadań niż wysokość środków przeznaczonych i zabezpieczonych na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 203-217, 310-331)

3.6. W Gminie nie prowadzono ewaluacji budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

3.7. W latach 2016-2018, jak wyjaśnił Burmistrz Bytowa, występowały niewielkie trudności i problemy związane z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego, polegające m.in. na braku ofert w przetargu nieograniczonym na realizację niektórych zadań oraz wyższe wartości ofert wykonawców od środków finansowych określonych we wnioskach.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

3.8. Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, zdaniem Burmistrza Miasta, wpłynęło na aktywność obywatelską w Gminie, czego dowodem jest wzrost udziału mieszkańców w głosowaniu (15,9% w 2015 r., 16,5% w 2016 r., 22,0% w 2017 r. i 26,8% w 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

3.9. Pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach, seminariach i konferencjach, których przedmiotem była problematyka budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 332-381)

3.10. W Urzędzie nie prowadzono kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego w zakresie zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Gminie budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Realizacja projektów obywatelskich była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty rzeczowe, a w kilku przypadkach wyższych kosztów realizacji zadań od pierwotnie planowanych, ograniczono zakres ich realizacji. W wyniku realizacji zadań stworzono mieszkańcom Gminy miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu. Poprawiła się infrastruktura drogowa i rekreacyjno-sportowa. Wydatki budżetowe objęte badaniami poniesiono zgodnie z przepisami.

⁴⁵ Zadanie pn. „Budowa drogi osiedlowej z płyt JUMBO” – nie ułożono 25 m drogi z ogółem 352 m przewidzianej do ułożenia, zadanie pn. „Budowa parkingu Nad Borują i doposażenie placu zabaw przy ul. Gdańskiej” - nie zakupiono i nie zamontowano 1 kosza do koszykówki w ramach zakupu i montażu elementów małej architektury na placu zabaw”, zadanie pn. „Położenie asfaltu, utwardzenie poboczy na części drogi gminnej działka nr 69 i miejsc postojowych na działce nr 89, 88/5 obręb Pomysk Wielki oraz zakup i montaż siłowni zewnętrznej na działce gminnej nr 127/5 w Pomysku Małym” – nie ułożono w części wnioskowanej długości drogi.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli⁴⁶, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) udziału w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego wyłącznie mieszkańców Gminy i bez ograniczenia ich prawa ze względu na wiek;
- 2) odstąpienia od wymogu podawania numeru PESEL przez mieszkańców Gminy biorących udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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 19 grudnia 2018 r.

Kontroler

Andrzej Kaczyński
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor


WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Gdańsku

.....
podpis



⁴⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.