




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.018.01.2018
P/18/064

URZĄD MIASTA PIERZYSK
KANCELARIA OGÓLNA

Wpł
ania 24 -12- 2018

Nr 65082 pod: 



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewelina Lis, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/132/2018 z dnia 7 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Pasaż K. Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, zwany dalej „Prezydentem” (dowód: akta kontroli str.3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2016-2018 (do 30 września)¹ podstawą funkcjonowania budżetu obywatelskiego² Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dalej: Miasto) były przepisy dotyczące konsultacji, zawarte w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Sporządzone przez Prezydenta projekty uchwał wprowadzających budżet obywatelski na poszczególne lata nie były prawidłowe, bowiem zawierały postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących tego budżetu, wynikające z ww. przepisu. W projektach tych wprowadzono kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze (ukończone 16 lat). Ponadto w wykorzystywanej do głosowania platformie internetowej wprowadzono wymóg podawania numeru PESEL, celem weryfikacji uprawnień do oddania głosu, co również mogło ograniczać możliwość wzięcia udziału w głosowaniu do osób legitymujących się takim numerem, a dodatkowo stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych⁴. Stwierdzono również nieprzekazanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego uchwał Rady Miasta dotyczących budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018, a Prezydent nie zrealizował wskazanego w uchwałach obowiązku ogłoszenia tych uchwał w prasie lokalnej. Dodatkowo, w 2016 r. przekroczona została kwota wydatków przewidziana w uchwałach Rady Miasta na prowadzenie konsultacji społecznych.

¹ Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia, lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r.

² Gminy stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

⁴ 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., dalej: „ustawa o ochronie danych osobowych”.

W kontrolowanym okresie prawidłowo i skutecznie realizowano projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Wybór tych projektów odbywał się zgodnie z uchwałami Rady Miasta dotyczącymi przygotowania i wdrożenia budżetu na dany rok. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów spełniały kryteria określone przez Radę Miasta i zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu obywatelskiego w kolejnych latach odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem, chociaż Prezydent nie przekazywał radnym Miasta informacji o wynikach głosowania w formie ustalonej w uchwałach Rady.

Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami. Realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa oraz drogowa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność z przepisami uchwał Rady Miasta i zarządzeń Prezydenta dotyczących budżetu obywatelskiego

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. liczyło 74.583 mieszkańców, na dzień 1 stycznia 2017 r. – 73.400 mieszkańców, a na dzień 1 stycznia 2018 r. – 72.240 mieszkańców.

W Mieście utworzono 14 jednostek pomocniczych w formie osiedli, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 8-55)

1.2. Pierwszy budżet obywatelski – na rok 2015 - został utworzony z inicjatywy radnych Miasta⁵. W latach 2016-2018 idea tego budżetu była kontynuowana z inicjatywy Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 8-55)

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

a) na rok 2016:

- uchwała Nr VII/74/15 Rady Miasta z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu "Budżet Obywatelski 2016 w Piotrkowie Trybunalskim", zawierająca załącznik „Zasady projektu Budżet obywatelski 2016 w Piotrkowie Trybunalskim”;
- zarządzenie Nr 205 Prezydenta z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie powołania Zespołu Opiniującego oraz wyznaczenia zadań komórek organizacyjnych Urzędu w celu przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu „Budżet Obywatelski 2016 w Piotrkowie Trybunalskim”;

b) na rok 2017:

- uchwała Nr XX/283/16 Rady Miasta z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu "Budżet Obywatelski 2017 w Piotrkowie Trybunalskim", zawierająca załącznik „Zasady projektu Budżet obywatelski 2017 w Piotrkowie Trybunalskim”;

⁵ Na XXXVIII Sesji Rady Miasta w dniu 27 listopada 2013 r. powołano doraźną komisję Rady Miasta ds. Budżetu Obywatelskiego. Komisja przeprowadziła w przedmiotowej sprawie konsultacje z wszystkimi radami osiedli. Następnie rady osiedla odbyły spotkania z mieszkańcami na terenach swojego działania, w których uczestniczyli członkowie komisji doraźnej. Komisja opracowała projekt uchwały w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego konsultacji pilotażowego projektu "Budżet Obywatelski 2015 w Piotrkowie Trybunalskim", a Rada Miasta na Sesji w dniu 30 kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/775/14 w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego konsultacji pilotażowego projektu "Budżet Obywatelski 2015 w Piotrkowie Trybunalskim".

- zarządzenie Nr 190 Prezydenta z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie powołania Zespołu Opiniującego oraz wyznaczenia zadań komórek organizacyjnych Urzędu w celu przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu „Budżet Obywatelski 2017 w Piotrkowie Trybunalskim”;
- c) na rok 2018:
 - uchwała Nr XXXVII/468/17 Rady Miasta z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu "Budżet Obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim", zawierająca załącznik „Zasady projektu Budżet obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim”. Wojewoda Łódzki dokonał kontroli legalności tej uchwały, kwestionując zawężenie kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach poprzez ograniczenie wieku (ukończone 16 lat) oraz brak obowiązku ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym i brak wprowadzenia *vacatio legis*. Urząd, uwzględniając uwagi organu nadzoru, przygotował kolejną uchwałę w zakresie budżetu obywatelskiego na 2018 r.;
 - zarządzenie Nr 150 Prezydenta z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Opiniującego oraz wyznaczenia zadań komórek organizacyjnych Urzędu w celu przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim”;
 - uchwała Nr XXXIX/496/17 Rady Miasta z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu "Budżet Obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim"⁶, zawierająca załącznik „Zasady projektu Budżet obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim”;
 - zarządzenie Nr 273 Prezydenta z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Opiniującego oraz wyznaczenia zadań komórek organizacyjnych Urzędu w celu przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim”.

Uchwały dotyczące przygotowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego w kolejnych latach podjęto na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Prezydent wyjaśnił, że w związku z faktem, iż pilotażowy budżet obywatelski na 2015 r. był konsultowany z mieszkańcami, kolejne projekty uchwał dotyczące budżetów obywatelskich nie były poddawane konsultacjom społecznym.

Do dnia zakończenia kontroli, Rada Miasta nie podjęła, na podstawie „nowych przepisów” określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały zawierającej wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów przyjęto uchwałę z dnia 25 kwietnia 2018 r.⁷ w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu „Budżet Obywatelski 2019 w Piotrkowie Trybunalskim”.

(dowód: akta kontroli str. 8-176, 441-460, 658-689)

1.4. W uchwałach Rady Miasta dotyczących budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 określono m.in.:

- obszar Miasta objęty konsultacjami, w podziale na rejony zamieszkania;
- uprawnionych do udziału w konsultacjach (mieszkańców Miasta stale zamieszkałych na jego terytorium, którzy ukończyli 16 lat⁸ oraz mieszkańców Miasta stale zamieszkałych na jego terytorium⁹);
- katalog spraw (tematów), których mogą dotyczyć projekty zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego (tereny sportowe, rekreacyjne i ich infrastruktura; wiaty i

⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z dnia 14 czerwca 2017 r., poz. 2875.

⁷ Uchwała Nr LIV/679/18 Rady Miasta.

⁸ Uchwały Rady Miasta o numerach: VII/74/15 z dnia 25.03.2015 r., XX/283/16 z dnia 23.03.2016 r., XXXVII/468/17 z dnia 29.03.2017 r.

⁹ Uchwała Rady Miasta Nr XXXIX/496/17 z dnia 31 maja 2017 r.

- otoczenie przystanków; zmiany organizacji ruchu; bezpieczeństwo; naprawa infrastruktury i podniesienie stanu estetycznego oraz remont obiektów użyteczności publicznej będących własnością Miasta)¹⁰;
- wymaganą liczbę mieszkańców popierających zgłaszany projekt (co najmniej 15);
 - wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty (m.in. wypełnione wszystkie pola w formularzu zgłoszeniowym, propozycje projektów zlokalizowane na terenie stanowiącym własność Miasta, koszt jednostkowy projektu nieprzekraczający wartości wskazanych w uchwałach Rady Miasta);
 - zasady weryfikacji projektów pod względem formalno-prawnym (weryfikacja przez Zespół Opiniujący);
 - zasady i kryteria oceny projektów pod względem merytorycznym (weryfikacja każdego z projektów według kryteriów: możliwości realizacji, zgodności z zakresem spraw wskazanych w uchwałach, znaczenia społecznego, kosztu realizacji, atrakcyjności projektu oraz możliwości zabezpieczenia w budżecie Miasta na kolejne lata ewentualnych środków finansowych na koszty generowane przez projekt w przyszłości);
 - tryb wyboru projektów, zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości (propozycje projektów zweryfikowane pozytywnie pod względem formalno-prawnym tworzą listę projektów ocenianych w głosowaniu powszechnym, które przeprowadza się w wyznaczonych lokalach oraz poprzez platformę internetową; w przypadku równej ilości głosów decyduje losowanie, a wyniki głosowania są podawane do publicznej wiadomości m.in. w formie komunikatu prasowego do mediów).

W uchwałach nie uregulowano trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Prezydent wyjaśnił, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów dotyczących uregulowań w tym zakresie. Zdaniem Prezydenta, organy Miasta, jak również Wojewoda Łódzki uznały, iż brak jest podstaw prawnych i faktycznych do wprowadzenia instytucji odwołania od czynności podejmowanych w toku konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 56-176, 441-460)

Prezydent wyjaśnił również, że w ramach kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty, do Zespołu Opiniującego projekty powoływał 4 radnych, wyznaczonych przez Przewodniczącego Rady Miasta. Jednocześnie w posiedzeniach Zespołu Opiniującego mogli brać udział pełnomocnicy lub przedstawiciele mieszkańców zgłaszających projekty. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, mieszkańcy nie zgłaszali uwag, sugestii oraz wniosków w zakresie ustanowionych zasad oraz kryteriów weryfikacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 6-55)

1.5. Obowiązujące w Mieście w latach 2016-2018 regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego (tj. uchwały Rady Miasta) określały podział środków zaplanowanych w ramach tego budżetu na projekty o charakterze lokalnym, rozmieszczone w czterech rejonach zamieszkania (wyznaczonych głównymi ulicami Miasta). Maksymalna wartość projektów lokalnych wynosiła 300 tys. zł w latach 2016-2017 oraz 200 tys. zł w 2018 r. W budżecie obywatelskim na 2018 r. zaplanowano również wybór jednego projektu ogólnomiejskiego o wartości maksymalnej do 400 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 56-176)

¹⁰ W przypadku budżetu obywatelskiego na 2016 rok - również sporządzenie dokumentacji technicznej we wskazanych obszarach, które są możliwe do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego.

1.6. W obowiązujących w Mieście, w okresie objętym kontrolą, regulacjach dotyczących budżetu obywatelskiego¹¹ ograniczono wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018 poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat.

(dowód: akta kontroli str. 56-144)

1.7. W kontrolowanym okresie wszystkie uchwały Rady Miasta dotyczące budżetu obywatelskiego zostały przekazane organowi nadzoru, tj. Wojewodzie Łódzkiemu, w terminie 7 dni od ich podjęcia, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wobec uchwały numer XXVII/468/17 z 29 marca 2017 r. Wojewoda Łódzki podjął rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wprowadzonego kryterium wieku uprawniającego mieszkańców do udziału w konsultacjach. W konsekwencji, na XXXIX Sesji Rady Miasta w dniu 31 maja 2017 r. podjęto kolejną uchwałę uwzględniającą uwagi organu nadzoru.

Uchwały w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu Budżet Obywatelski nie były przekazywane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 6-55)

1.8. Uchwała Nr XXXIX/496/17 Rady Miasta z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji projektu "Budżet Obywatelski 2018 w Piotrkowie Trybunalskim" została przekazana Wojewodzie Łódzkiemu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹².

Pozostałych trzech uchwał Rady Miasta¹³ dotyczących budżetu obywatelskiego Urząd nie przekazał do publikacji, co spowodowało ich nieogłoszenie w dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 6-55)

1.9. Prezydent wyjaśnił, że przed wejściem w życie uchwały Rady Miasta dotyczącej utworzenia pierwszego budżetu obywatelskiego istniały w Mieście mechanizmy partycypacji społecznej mieszkańców w zakresie tworzenia budżetu Miasta. Funkcjonowały one w oparciu o 14 jednostek pomocniczych Miasta (osiedli). Każda rada osiedla dysponowała swoim budżetem i przedkładała plan finansowy na dany rok kalendarzowy, zawierający propozycje do realizacji w ramach przyznanej kwoty. Plany finansowe rad osiedli umieszczane były w projekcie budżetu Miasta, a następnie analizowane przez właściwe komisje merytoryczne Rady Miasta. Mechanizmy te nie zmieniły się po wprowadzeniu budżetu obywatelskiego, a wręcz przeciwnie - mieszkańcy uzyskali dodatkową możliwość udziału we współtworzeniu budżetu Miasta i współdecydowaniu o przeznaczeniu części tego budżetu na cel oczekiwany przez daną zbiorowość. Mieszkańcy mieli również możliwość wnioskowania do organów Miasta w praktycznie każdej sprawie za pośrednictwem członków Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 6-55)

1.10. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, zmiana przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które będą miały zastosowanie od przyszłej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego¹⁴, może mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, szczególnie w zakresie wprowadzenia kryterium finansowego. Uregulowanie możliwości podziału środków na pule obejmujące np. jednostki pomocnicze jest odpowiedzią na sugestie zgłaszane przez radnych. Natomiast uregulowania dotyczące kwestii proceduralnych, tj. trybu

¹¹ Uchwały Rady Miasta o numerach: VII/74/15 z dnia 25.03.2015 r., XX/283/16 z dnia 23.03.2016 r., XXXVII/468/17 z dnia 29.03.2017 r.

¹² Przy piśmie DRM.0711.20.2017 z dnia 6.06.2017 r.

¹³ Nr VII/74/15 z 25 marca 2015 r., nr XX/283/16 z 23 marca 2016 r. oraz nr XXXVII/468/17 z 29 marca 2017 r.

¹⁴ Tj. wyłonionych w wyborach na jesieni 2018 r.

odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, są istotne z punktu widzenia zgłaszających projekty.

(dowód: akta kontroli str. 441-460)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sporządzonych przez Prezydenta i przedłożonych do uchwalenia Radzie Miasta projektach uchwał nr VII/74/15 z 25 marca 2015 r., nr XX/283/16 z 23 marca 2016 r. i nr XXXVII/468/17 z 29 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018 zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na ww. lata, poprzez określenie, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat (§ 3 ust. 2 ww. uchwał). Ww. uchwały zostały uchwalone przez Radę Miasta w brzmieniu ich projektów przedłożonych przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 56-144)

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

Prezydent wyjaśnił, że „*procedury tworzenia budżetu obywatelskiego kształtowały się w praktycznym działaniu oraz w oparciu o wymianę doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Uchwały w sprawie konsultacji budżetu obywatelskiego podejmowano na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym ogólnie mówiącym o konsultacjach z mieszkańcami gminy. Interpretacja tego przepisu wyrażana w uchwałach rad miejskich oparta była o zasadę racjonalności prawodawcy. Powszechnie stosowana do roku obecnego praktyka wprowadzająca granicę wiekową mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach miała intencję rozszerzenia grona uczestników konsultacji o młodych mieszkańców miasta w celu ich uaktywnienia i przyzwyczajenia do interesowania się sprawami społeczności lokalnej. Ponadto Wojewoda Łódzki w latach 2016-2017 podzielał stanowisko wyrażone w treści badanych uchwał nie wszczynając postępowań nadzorczych przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym. Wyrażenie w 2018 r. przez Wojewodę Łódzkiego zastrzeżeń co do tej praktyki spowodowało przystosowanie brzmienia uchwał do przyjętej obecnie interpretacji.*”

(dowód: akta kontroli str. 229-232)

2. Przy przeprowadzaniu elektronicznego głosowania na projekty do budżetu obywatelskiego na lata 2017-2018, na stronie internetowej www.piotrkowianiedecyduja.pl wprowadzono wymóg podawania przez mieszkańców numeru PESEL, celem zweryfikowania uprawnień do oddania głosu. Było to niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ograniczało krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL, pomijało więc przypadki, w których mieszkaniec Miasta nie dysponował takim numerem. Ponadto stanowiło to

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

naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którym przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego, gdyż przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą (PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy).

Prezydent wyjaśnił, że w jego ocenie *wykorzystywanie tylko nr pesel, bez imienia i nazwiska oraz pozostałych danych identyfikujących właściciela tego numeru nie jest przetwarzaniem danych osobowych. Przyjęte na platformie internetowej www.piotrkowianiedecyduja.pl rozwiązanie poprzez identyfikację osób uprawnionych przez nr pesel służyło szybkiej weryfikacji osób uprawnionych do głosowania. Nr pesel nie służy określeniu miejsca zamieszkania ale jest jedynym unikalnym znacznikiem identyfikującym osobę fizyczną, ponadto służył wyeliminowaniu przypadków głosowania wielokrotnego przez tę samą osobę. W przypadku wprowadzenia innych danych np. dotyczących imion, nazwiska, miejsca zamieszkania do platformy www.piotrkowianiedecyduja.pl wiązało by się to z wgraniem większej ilości danych i z pewnością w takim przypadku stanowiło by to przetwarzanie danych osobowych. Natomiast przyjęcie innego rozwiązania, tzn. głosowania w formie papierowej zdecydowanie zmniejszyło by ilość oddanych głosów oraz zwiększyło koszty głosowania. Zdaniem Prezydenta - Urząd Miasta dokonał optymalnego wyboru sposobu głosowania z uwzględnieniem zasad efektywnego ponoszenia wydatków wskazanych w ustawie o finansach publicznych oraz szybkiej weryfikacji osób uprawnionych do udziału w głosowaniu i oddaniu przez nich głosów.*

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela opinii Prezydenta, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem WSA we Wrocławiu wyrażonym w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/13), informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych, co oznacza, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie o ochronie danych osobowych, która w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 stanowi, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 461-463)

3. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁶, nie przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego uchwał Rady Miasta nr VII/74/15 z 25 marca 2015 r., nr XX/283/16 z 23 marca 2016 r. oraz nr XXXVII/468/17 z 29 marca 2017 r., co skutkowało ich nieogłoszeniem w tym dzienniku, a tym samym stanowiło niewypełnienie warunku wejścia ich w życie, jako aktów prawa miejscowego.

Prezydent wyjaśnił, że w jego ocenie uchwały w zakresie budżetu obywatelskiego nie miały charakteru aktów prawa miejscowego i w związku z tym nie zostały przekazane i nie były ogłaszane w dzienniku urzędowym. Ponadto wyjaśnił, że Wojewoda Łódzki w zakresie uchwał dotyczących budżetu obywatelskiego w latach 2016-2017 nie kwestionował takiego poglądu, co miało wyraz w newszczytnaniu postępowań nadzorczych. Natomiast wobec zmiany stanowiska Wojewody Łódzkiego w zakresie uchwały dotyczącej budżetu

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, ze zm.

obywatelskiego na rok 2018 r., Miasto przystosowało treść uchwały do postawionych wymagań.

(dowód: akta kontroli str. 177-184, 229-232)

4. Wbrew wymogowi określone w § 9 ust. 1 uchwał o numerach: VII/74/15 z 25 marca 2015 r., XX/283/16 z 23 marca 2016 r. oraz XXXVII/468/17 z 29 marca 2017 r., nie ogłoszono ww. uchwał w prasie lokalnej.

Prezydent wyjaśnił, że brak jest regulacji w tym zakresie w regulaminie organizacyjnym Urzędu, jednakże niezwłocznie podjęte zostaną działania zmierzające do uregulowania tych kwestii. Ponadto wyjaśnił, że każda z uchwał dotyczących budżetu obywatelskiego była publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej, a lokalne media publikują wiele artykułów informujących o przebiegu każdej z edycji tego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 233-242)

Ocena cząstkowa

Sporządzone przez Prezydenta projekty uchwał wprowadzających budżet obywatelski w latach 2016-2018 nie były prawidłowe, bowiem zawierały postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących tego budżetu, wynikające z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W projektach tych wprowadzono kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze (ukończone 16 lat). Ponadto w wykorzystywanej do głosowania platformie internetowej wprowadzono wymóg podawania numeru PESEL, celem weryfikacji uprawnień do oddania głosu, co również mogło ograniczać możliwość wzięcia udziału w głosowaniu do osób legitymujących się takim numerem, a dodatkowo naruszało przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Prezydent przekazał Wojewodzie Łódzkiemu, jako organowi nadzoru, uchwały Rady Miasta dotyczące przygotowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018. Uchwały te (z wyjątkiem podjętej w dniu 31 maja 2017 r.) nie zostały jednak przekazane Wojewodzie do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Ponadto, żadna z uchwał nie została opublikowana w prasie lokalnej, pomimo takiego wymogu określonego w tych uchwałach.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi Miasta wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1 W kontrolowanym okresie obsługą organizacyjną budżetu obywatelskiego w Urzędzie zajmował się pracownik zatrudniony w Referacie Spraw Obywatelskich. Za realizację przedmiotowych zadań odpowiedzialny był Doradca Prezydenta ds. budżetu obywatelskiego, który był jednocześnie Przewodniczącym Zespołu Opiniującego projekty zgłoszone w ramach poszczególnych edycji programu. Pracownicy Urzędu byli również odpowiedzialni m.in. za:

- prawidłowe sporządzenie spisów uprawnionych do konsultacji (Kierownik Referatu Ewidencji Ludności);
- powołanie komisji do przeprowadzenia głosowania (Przewodniczący Zespołu Opiniującego);
- przygotowanie lokali do głosowania, podanie ich listy do publicznej wiadomości na co najmniej 10 dni przed datą głosowania (Kierownik Referatu Administracji i Majątku);
- wdrożenie programu informatycznego do obsługi głosowania, poprzez stronę www.piotrkowianiedecyduja.pl (Kierownik Referatu Informatyki);

– promocję budżetu obywatelskiego i zgłoszonych projektów w środkach masowego przekazu (Kierownik Biura Prasowego wspólnie z Kierownikiem Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta).

Zadania związane z budżetem obywatelskim były realizowane również przez pracowników innych jednostek organizacyjnych Miasta, powołanych zarządzeniem Prezydenta, którzy brali udział m.in. w weryfikacji, ocenie oraz realizacji wybranych w ramach budżetu projektów.

(dowód: akta kontroli str. 145-176)

2.2. Kampanię informacyjno-promocyjną w zakresie budżetu obywatelskiego prowadzono w Mieście poprzez ogłoszenia w lokalnym radio i telewizji¹⁷ dotyczące przyjmowania propozycji projektów oraz głosowania na pozytywnie ocenione projekty. W czasie trwania konsultacji na terenie Miasta wywieszane były plakaty informujące o głosowaniu na projekty oraz przedstawiające harmonogram konsultacji. W poszczególnych latach na realizację ww. działań wydatkowano z budżetu Miasta środki finansowe w kwotach: 7.078 zł w 2016 r.¹⁸, 6.263 zł w 2017 r.¹⁹ oraz 3.301 zł²⁰. Kampania informacyjna w zakresie budżetu obywatelskiego prowadzona była również poprzez strony internetowe: www.piotrkow.pl oraz www.piotrkowianiedecyduja.pl. Na stronach tych publikowano m.in.: uchwały Rady Miasta w zakresie budżetu obywatelskiego, harmonogram konsultacji, zestawienia zgłoszonych projektów, opisy projektów poddawanych głosowaniu, a także wyniki głosowań z podaniem frekwencji oraz ilości głosów otrzymanych przez poszczególne projekty.

(dowód: akta kontroli str. 177-184, 190-207, 464-471)

2.3. W analizowanym okresie na poszczególne edycje budżetu obywatelskiego przewidziano w każdej z uchwał Rady Miasta²¹ przeznaczenie środków finansowych w kwocie 1.200 tys. zł w podziale na projekty o zasięgu rejonowym (lata 2016-2017) oraz rejonowym i ogólnomiejskim (2018 r.). Kwota ta przyjmowana była do budżetu Miasta (w podziale na kwoty dotyczące poszczególnych rodzajów projektów), a następnie podlegała zmianom m.in. w związku z potrzebami zwiększenia wydatków po przeprowadzeniu procedur związanych z wyborem wykonawców. Na realizację wszystkich rodzajów projektów w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano (po zmianach) w 2016 r. kwotę 1.289 tys. zł, w 2017 r. – 144 tys. zł i w 2018 r. – 2.540 tys. zł.

Środki wskazane w uchwałach stanowiły: 0,29% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2016 r. (418.006 tys. zł), 0,28% na 2017 r. (428.274 tys. zł) i 0,24% na 2018 r. (495.823 tys. zł²²). Zmiany w planach wydatków na projekty budżetu obywatelskiego spowodowały wzrost tej relacji w 2016 r. do 0,31%, a w 2018 r. do 0,51% oraz jej spadek w 2017 r. do 0,03%.

Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. – 17,29 zł, w 2017 r. – 1,97 zł i w 2018 r. – 35,17 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 22,18 zł; 2,45 zł i 42,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 658-689)

2.4. W analizowanym okresie mieszkańcy Miasta złożyli do Urzędu ogółem 100 propozycji projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, z tego: na 2016 r. – 37 projektów rejonowych; na 2017 r. – 36 projektów rejonowych; na 2018 r. – 20 projektów rejonowych i 7 ogólnomiejskich.

¹⁷ Radio Strefa FM oraz telewizja TV Piotrków.

¹⁸ Realizacja uchwały Nr VII/74/15 z dnia 25.03.2015 r.

¹⁹ Realizacja uchwały Nr XX/283/16 z dnia 23.03.2016 r.

²⁰ Do 30.09.2018 r. realizacja uchwał Nr XXXVII/468/17 z dnia 29.03.2017 r. oraz XXIX/496/17 z dnia 31.05.2017 r.

²¹ Nr VII/74/15 z 25 marca 2015 r., Nr XX/283/16 z 23 marca 2016 r., Nr XXXVII/468/17 z 29 marca 2017 r. oraz Nr XXXIX/496/17 z 31 maja 2017 r.

²² Według stanu na 30.09.2018 r.

Propozycje projektów dotyczyły m.in. budowy: placów zabaw, siłowni plenerowych, ściany wspinaczkowej, stoku narciarskiego, tężni solankowej, parkingów, chodników, dróg dojazdowych, zatok postojowych, ścieżek rowerowych, kanalizacji deszczowej, toalet publicznych, a także modernizacji i rozbudowy boisk, utworzenia terenów rekreacyjno-sportowych, montażu oświetlenia ulicznego oraz wykonania murali.

Oszacowane przez wnioskodawców koszty realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. – 7.355 tys. zł, na 2017 r. – 6.788 tys. zł, a na 2018 r. – 4.390 tys. zł. Szacunkowe koszty realizacji poszczególnych projektów nie przekraczały kwot wskazanych w uchwałach Rady Miasta²³.

(dowód: akta kontroli str. 663-683)

2.5. Weryfikację wszystkich wniosków pod względem terminowości ich złożenia oraz kompletności prowadził Referat Spraw Obywatelskich. Ocena merytoryczna, skutkująca umieszczeniem projektu na liście projektów przyjętych do głosowania, bądź też odrzuceniem wniosku, dokonywana była przez Zespół Opiniujący. Na posiedzenia Zespołu Urząd zapraszał m.in. pełnomocników ocenianych projektów. Z każdego posiedzenia sporządzane były protokoły.

Zespół Opiniujący dokonywał oceny projektów poprzez wypełnianie kart, w których wskazano 11 pytań dotyczących m.in. zgodności projektu z prawem, jego lokalizacji, możliwości i celowości realizacji, szacunkowych kosztów i technicznej wykonalności. Wszystkie złożone w terminie projekty zostały zweryfikowane i poddane ocenie, co udokumentowano w kartach ocen oraz w protokołach z posiedzeń Zespołu Opiniującego.

(dowód: akta kontroli str. 145-176, 273-349, 441-448)

2.6. Jak opisano w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia, przyjęte przez Radę Miasta uchwały w sprawie budżetów obywatelskich nie przewidywały trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. W 2017 r. do Urzędu wpłynęły 3 pisma dot. uzasadnienia negatywnych decyzji Zespołu Opiniującego, który po zapoznaniu się z pisemnymi rekomendacjami, wyjaśnieniami i opiniami odmówił wpisania projektów na „Listę projektów”. Odpowiedzi na pisma zawierały przyczyny²⁴ negatywnych opinii i zostały przekazane zgłaszającym uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 56-144, 190-207, 233-269)

2.7. Badanie 30 wybranych losowo projektów (po 10 zgłoszonych do budżetu na lata 2016, 2017 i 2018, w tym po pięć odrzuconych i po pięć pozytywnie zweryfikowanych przez Zespół Opiniujący), pod względem spełnienia wymogów określonych w uchwałach z lat 2015-2017, wykazało że wszystkie projekty spełniały kryteria określone w kartach ocen i zostały umieszczone na listach projektów dopuszczonych do głosowania.

Wnioski złożone do Urzędu o realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego były sporządzane prawidłowo. Powodami odrzucenia projektów przez Zespół Opiniujący było zawsze niespełnienie wymogów formalnych. Wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne zostały poddane głosowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 273-349, 636-657)

2.8. Uchwały w zakresie budżetów obywatelskich przekazane Prezydentowi do realizacji przez Radę Miasta były terminowo wykonywane w zakresie:

- zamieszczenia na stronie internetowej Miasta www.piotrkow.pl (budżet na 2016 r.) oraz na stronach: www.piotrkow.pl i www.piotrkowianiedecydują.pl

²³ Koszt nieprzekraczający 300.000 zł brutto (z uwzględnieniem kosztów dokumentacji projektów w 2017 r.) oraz 200.000 zł brutto i 400.000 zł brutto (z uwzględnieniem kosztów dokumentacji projektów na 2018).

²⁴ 1) Negatywna opinia Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w zakresie lokalizacji tężni solankowej na terenie zabytkowego parku, 2) Propozycja umiejscowienia stoku narciarskiego dla początkujących oraz saneczkarzy na działkach pasa drogowego, 3) Zakres przedmiotowy projektu „Środowiskowy Dom Samopomocy dla Chorych na Alzheimer’a i inne choroby otępienne w Piotrkowie Trybunalskim” nie mieścił się w enumeratywnym katalogu zadań wskazanych w uchwale dotyczącej budżetu obywatelskiego.

- (budżet na lata 2017-2018)²⁵ wszystkich projektów w ciągu 3 dni roboczych od ich zgłoszenia, w formacie: numer kolejny, tytuł projektu, streszczenie projektu (100 słów), lokalizacja, szacowany koszt (wymóg § 3 ust. 4 zał. 1 do uchwał);
- podania do publicznej wiadomości, co najmniej 10 dni przed datą głosowania, listy lokali do głosowania oraz adresu strony internetowej służącej do głosowania (§ 7 ust. 3 zał. 1 uchwał);
 - udostępnienia w każdym z lokali do głosowania pełnych opisów wszystkich projektów (§ 7 ust. 5 zał. 1 uchwał);
 - potwierdzenia przekazania informacji o wynikach głosowania na stronie internetowej Miasta (§ 9 ust. 4 zał. 1 uchwał);
 - potwierdzenia przekazania informacji o wynikach głosowania w formie komunikatu prasowego (§ 9 ust. 4 zał. 1 do ww. uchwał).

(dowód: akta kontroli str. 56-144, 233-269)

2.9. Głosowanie nad budżetem obywatelskim odbywało się poprzez dedykowaną platformę internetową, na której dostępna była interaktywna karta do głosowania. Zasady głosowania określała coroczna uchwała Rady Miasta. Głosowanie polegało na otwarciu strony internetowej (www.piotrkowianiedecyduja.pl), wpisaniu swojego numeru PESEL, zatwierdzeniu informacji o zapoznaniu się z uchwałą oraz oddaniu głosu na konkretny projekt. Weryfikacja uprawnionych odbywała się w dniu poprzedzającym głosowanie poprzez wgranie do programu numerów PESEL pochodzących z Referatu Ewidencji Ludności. Każdemu głosującemu przysługiwało prawo do oddania jednego głosu na projekt rejonowy oraz od roku 2018 jednego głosu na projekt ogólnomiejski. Wynik obliczany był poprzez zsumowanie głosów oddanych na każdy z projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego, a następnie sporządzana była lista z wynikami. W przypadku równej ilości głosów, decydowało losowanie przeprowadzone przez Zespół Opiniujący.

W 2015 r. Urząd dokonał zakupu licencji oprogramowania „Smart Vote”²⁶ służącego do prowadzenia badań marketingowych oraz jawnych głosowań publicznych. System ten posiadał również funkcję analizy otrzymanych wyników oraz sporządzania raportów z badań i głosowań. Na zakup, obsługę oraz serwis tego systemu poniesiono w poszczególnych latach wydatki w wysokości: 16 tys. zł w 2015 r.²⁷, 5,8 tys. zł w 2016 r.²⁸ oraz 3,2 tys. zł w 2017 r.²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 56-144, 461-463, 508-531)

Frekwencja w głosowaniu przedstawiała się następująco: 3,39% w 2015 r. (62387 uprawnionych – 2113 osób głosowało); 15,03% w 2016 r. (61503 uprawnionych – 9241 osób głosowało) oraz 9,47% w 2017 r. (72185 uprawnionych - 6838 osób głosowało).

(dowód: akta kontroli str. 190-196)

2.10. W kontrolowanym okresie wybrano do realizacji 13 projektów (po 4 w latach 2016 i 2017 oraz 5 w roku 2018), w tym 10 dotyczących modernizacji, rozbudowy i przebudowy boisk szkolnych, a 3 - budowy drogi, budowy ścieżki rowerowej oraz remontu chodnika. Na realizację wszystkich wybranych projektów Miasto wydatkowało w poszczególnych latach kwoty: 1.279.590 zł w 2016 r., 143.308 zł w 2017 r. oraz 805.615 zł w 2018 r. (do 30 września).

W kontrolowanym okresie zaplanowane (po wyborze w głosowaniu) wydatki na realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego zostały w pełni uwzględnione w uchwałach budżetowych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 190-196, 658-689)

²⁵ Dotyczy uchwał o numerach: XX/283/16 z dnia 23.03.2016 r., XXXVII/468/17 z dnia 29.03.2017 r. oraz XXXIX/496/17 z dnia 31.05.2017 r.

²⁶ Umowa Nr UDSV/03/06/2015 z dnia 11 czerwca 2015 r.

²⁷ Budżet obywatelski na 2016 r.

²⁸ Budżet obywatelski na 2017 r.

²⁹ Budżet obywatelski na 2018 r.

2.11. Prezydent wyjaśnił, że występują problemy związane z realizacją finansową projektów z budżetu obywatelskiego. Podczas procesu planowania tego budżetu obserwuje się tendencję związaną z niedoszacowaniem kosztorysów projektów, która zmusza Miasto do zwiększania budżetu na projekty w ciągu roku.

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogowi zawartemu w § 9 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwał w zakresie budżetów obywatelskich na lata 2016-2018, Prezydent nie przekazał informacji o wynikach głosowania w formie pisemnej lub elektronicznej wszystkim radnym Miasta.

Prezydent wyjaśnił, że ww. informacje przekazał ustnie Przewodniczący Rady Miasta podczas sesji. Takie upublicznienie tej informacji uznano za prawidłowe, w pełni czyniące zadość dyspozycji § 9 ust. 4 załączników do uchwał w przedmiocie budżetów obywatelskich, oraz najefektywniejsze.

(dowód: akta kontroli str. 233-242)

2. W zakresie budżetu obywatelskiego na 2016 r. wydatkowano środki w kwocie 2.908,81 zł ponad limit wskazany w § 7 ust. 1 uchwały Rady Miasta nr VII/74/15 z 25 marca 2015 r. Zgodnie z ww. przepisem, górna granica środków finansowych na przeprowadzenie konsultacji wynosiła 25.000 zł.

NIK stwierdziła, że dla środków tych w budżecie Miasta nie przypisano konkretnego zadania, a wydatki ponoszono z budżetu Biura Prasowego, Referatu Informatyki oraz Biura Kadr. W przypadku projektów budżetu obywatelskiego na 2016 r. wydatkowano łącznie 27.908,81 zł, w tym: 15.999,99 zł przez Referat Informatyki; 7.006,13 zł przez Biuro Prasowe oraz 4.902,69 zł przez Biuro Kadr.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że limit wskazany w uchwale został przekroczony, ale nie przekroczono zaplanowanych wydatków w budżecie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 444-448, 504-507)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W analizowanym okresie karty oceny projektów obywatelskich nie uwzględniały (w zakresie weryfikacji merytorycznej) niektórych kryteriów wskazanych w uchwałach Rady Miasta dotyczących konsultacji budżetu obywatelskiego, tj. znaczenia społecznego oraz atrakcyjności projektu (unikatowości, wartości promocyjnej, atrakcyjności przestrzennej lub społecznej).

Prezydent nie wyjaśnił, w jaki sposób dokonywano oceny projektów w powyższym zakresie. Wskazał jedynie, że „podczas posiedzeń Zespołu Opiniującego wszyscy członkowie dyskutowali i wnosili uwagi. Zdaniem Zespołu Opiniującego wszystkie wpływające propozycje projektów były w pewien sposób atrakcyjne i potrzebne ze społecznego punktu widzenia.”

(dowód: akta kontroli str. 441-448)

Ocena cząstkowa

Wybór projektów obywatelskich w latach 2016-2018 odbywał się zgodnie z uchwałami Rady Miasta dotyczącymi budżetów obywatelskich. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów w ramach ww. budżetów zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu obywatelskiego w kolejnych latach odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem, chociaż Prezydent nie przekazywał radnym Miasta informacji o wynikach głosowania w formie ustalonej w uchwałach Rady. Urząd prowadził aktywną kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim. W kolejnych budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych do realizacji

przedsięwzięć. W ramach budżetu na 2016 r. wydatkowane środki na przeprowadzenie konsultacji przekroczyły o 2.908,81 zł limit określony w uchwale Rady Miasta.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe Miasta w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego wyniosły ogółem 2.228.513 zł, w tym: 1.279.590 zł w 2016 r., 143.308 zł w 2017 r. oraz 805.615 zł w 2018 r. (do 30 września) i stanowiły wyłącznie wydatki majątkowe. Wykonanie w 2017 r. wydatków jedynie na poziomie 11,9% w stosunku do kwoty przewidzianej w uchwale Rady Miasta dot. konsultacji budżetu obywatelskiego (1,2 mln zł) spowodowane było przedłużającymi się procedurami projektowania w ramach trzech zadań.

Zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu, ewidencja wydatków budżetowych od etapu planowania do etapu wykonania odbywa się w układzie zadaniowym, w podziale na poszczególne referaty i poddziałania prowadzone w tych referatach, zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetowych. Z tego względu nie wprowadzono dodatkowego wyodrębnienia wydatków na zadania w ramach budżetu obywatelskiego, ponieważ stan tych wydatków na każdym etapie realizacji można ustalić na podstawie ewidencji prowadzonego układu zadaniowego.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 660-661)

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

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

3.3. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że nie wszystkie projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego finansowane były wyłącznie ze środków zaplanowanych na realizację tego budżetu. Kilka zadań było uzupełnionych środkami z budżetu ogólnego (rezerwy inwestycyjnej)³⁰, co było spowodowane wzrostem cen na usługi budowlane i wynikami przetargów publicznych. Ponadto wszystkie zadania dotyczyły obiektów własnych Miasta i wielokrotnie ich stan techniczny uniemożliwiał prawidłową eksploatację – Miasto świadomie zwiększało budżet, aby zapewnić ich bezpieczne użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 658-689)

3.4. W latach objętych kontrolą wydatki na projekty budżetu obywatelskiego realizował Urząd (2.164.580 zł) oraz Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta³¹ (63.933 zł). Kontrolą objęto dowody księgowe potwierdzające zrealizowanie przez Urząd wydatki w łącznej kwocie 2.164.580 zł w ramach 9 projektów obywatelskich. W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w ustawie o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach mieszkańców i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach;
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³²;
- zrealizowano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);

³⁰ W 2016 r. projekty: Przebudowa boiska szkolnego przy Szkole Podstawowej Nr 16 w kwocie 116.567 zł oraz Przebudowa boiska przy III LO w kwocie 17.562 zł; w 2017 r. projekt Modernizacja i rozbudowa boiska przy ZSP Nr 1 w kwocie 429.295 zł.

³¹ Jednostka organizacyjna Miasta.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

– klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów³³.

(dowód: akta kontroli str. 464, 472-503, 532-566, 636-689)

Zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych w ramach sześciu spośród dziewięciu zadań, których wydatki objęto kontrolą, Urząd udzielił w trybie przetargu nieograniczonego. Pozostałych trzech zamówień udzielono z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³⁴ (Pzp), gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 Pzp)³⁵.

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

(dowód: akta kontroli str. 567-618, 636-657)

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 12 zadań) oraz Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (jedno zadanie). Spośród 13 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetów obywatelskich na lata 2016-2018, osiem wykonano w pełnym zakresie (w tym wszystkie cztery projekty z roku 2016), uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty rzeczowe, polegające m.in. na rozbudowie i modernizacji boiska szkolnego, przebudowie drogi oraz chodnika. Pozostałych pięć projektów było w trakcie realizacji. Dla jednego z projektów z 2017 r.³⁶, w umowie z wykonawcą przewidziano termin zakończenia na listopad 2018 r. Trzy projekty z 2018 r. były w fazie projektowania, zaś jeden - w fazie wyboru wykonawcy robót budowlanych.

Przesunięcie terminów realizacji projektów wynikało m.in. z przedłużających się prac projektowych³⁷, problemów związanych z uzyskaniem pozwolenia wodno-prawnego³⁸ oraz powtarzania procedur przetargowych, które pozostawały bez rozstrzygnięcia (jedno zadanie wybrane na 2018 r. przeniesiono do wykonania w 2019 r.)³⁹.

Nie wystąpiły problemy z kontynuacją przedsięwzięć podjętych w ramach budżetu obywatelskiego, których z różnych powodów nie zakończono w danym roku budżetowym. Prezydent wyjaśnił, że akceptował zmiany terminów realizacji zadań. Uchwały budżetowe przesuujące niewydatkowane środki na kolejny rok zaakceptowała Rada Miasta. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, wystąpiły natomiast problemy w trzech kategoriach:

a/ wybór projektanta – źle i po terminie opracowane projekty techniczne nie dawały podstaw do wyboru wykonawcy robót;

b/ sprawy formalno-prawne: np. przejście ścieżki rowerowej przez dwie działki Wód Polskich; dodatkowe tematy wynikające z ustaleń rad technicznych, np. odwodnienie fragmentu ulicy podczas projektowania ścieżki rowerowej przy jeziorze;

³³ 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.).

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

³⁵ Dotyczyły: zakupu projektu budowlanego, zakupu projektu zieleni, opłat za mapy, opłat za dzienniki budowy.

³⁶ „PIOMA 2017”.

³⁷ 2018 r. – Projekty: Rejonowy plac rekreacyjno-sportowy przy Szkole Podstawowej Nr 11 oraz Modernizacja boisk do gier Zespołowych przy Szkole Podstawowej Nr 2 w Piotrkowie Trybunalskim.

³⁸ 2018 r. – Budowa ścieżki rowerowej wokół zbiornika Bugaj.

³⁹ Strefa rekreacji „Street Workout Park Wyzwolenie”.

c/ wybór nierzetelnego wykonawcy – odstąpienie od podpisania umowy po wyborze optymalnej oferty.

Ponadto Prezydent wyjaśnił, że wykonane w ramach boisk nawierzchnie poliuretanowe wymagają dodatnich temperatur i odpowiedniej wilgotności powietrza – realizacja robót może nastąpić najpóźniej do października. Przy rocznym cyklu projektowania i wykonawstwa jest to możliwe, kiedy projekty spływają na czas, gdy nie ma uwag do projektów i przy szybkim rozstrzygnięciu przetargów i rzetelnym wykonawstwie. Każde ponowienie przetargu, bądź opóźnienia wynikające z procesu pozyskania dokumentacji projektowej, uniemożliwiają roczną realizację budżetu obywatelskiego.

W toku przeprowadzonych oględzin realizacji dwóch projektów⁴⁰ potwierdzono ich wykonanie zgodnie z projektem budowlanym oraz użytkowanie w sposób zgodny z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 434-440, 619-635, 658-689)

3.6. W badanym okresie nie była prowadzona ewaluacja budżetu obywatelskiego.

Prezydent wyjaśnił, że nie prowadzono również w Urzędzie ewaluacji dotyczącej poprzednich edycji tego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

3.7. W temacie wpływu funkcjonowania budżetu obywatelskiego na aktywność obywatelską mieszkańców Miasta w latach 2016-2018 Prezydent wyjaśnił, że *zainteresowanie budżetem obywatelskim nie maleje. Budżet obywatelski jest impulsem do tego, by mieszkańcy bardziej zainteresowali się życiem miasta, przykładem są składane corocznie przez mieszkańców różnorodne projekty.*

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

3.8. Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach, seminariach, konferencjach dotyczących tematyki budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

3.9. Audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną (instytucjonalną) nie objęto zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Mieście budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018.

(dowód: akta kontroli str. 434-440)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Realizacja wybranych w ramach budżetu obywatelskiego projektów była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. Miasto nie prowadziło ewaluacji budżetu obywatelskiego, jak również ocen stopnia uzyskanych efektów (również rzeczowych) w ramach realizowanych projektów.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Opracowywanie i przedkładanie Radzie Miasta projektów uchwał w sprawie przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego

⁴⁰ Projekt Rozbudowy boiska i wzbogacenia jego infrastruktury przy III LO w Piotrkowie Trybunalskim oraz projekt Modernizacji boiska przy Szkole Podstawowej nr 16 im. Polskich Olimpijczyków w Piotrkowie Trybunalskim.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

w sposób nieograniczający prawa do udziału w tych konsultacjach wszystkich mieszkańców Miasta.

2. Odstąpienie od wymogu podawania przez mieszkańców nr PESEL przy przeprowadzaniu elektronicznego głosowania na projekty obywatelskie.
3. Publikowanie uchwał Rady Miasta w prasie lokalnej.
4. Przekazywanie w formie pisemnej lub elektronicznej informacji o wynikach głosowania wszystkim radnym Miasta, zgodnie z treścią uchwał.
5. Wydatkowanie środków publicznych na przeprowadzenie konsultacji zgodnie z limitami wskazanymi w uchwale Rady Miasta.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

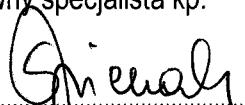
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 19 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

po. Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Nadzorująca kontrolę
Izabella Śpiewak
główny specjalista kp.


.....
podpis


.....
podpis