



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.026.01.2018
P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/204/2018 z dnia 16 października 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2062-2063)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (<i>Prezydent</i>)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zadania w ramach kolejnych budżetów obywatelskich Miasta Krakowa¹ w latach 2016-2018 (do 30 listopada)² realizowano prawidłowo, jakkolwiek nie bez uchybień i nieprawidłowości. Liczba zakończonych zadań, w ramach budżetów dla poszczególnych lat, pozwala na ocenę, że budżety te były realizowane skutecznie. Wydatki budżetowe na realizację projektów poniesiono zgodnie z przepisami – z wyjątkiem dotacji dla Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego na realizację projektów *Mali Ratownicy* oraz *Duzi Ratownicy*. W wyniku zrealizowanych projektów osiągnięto zaplanowane efekty, w tym efekty rzeczowe.

Wyboru projektów zgłaszanych w ramach budżetu obywatelskiego Miasta – z wyjątkiem nielicznych uchybień – dokonywano zgodnie z Regulaminem budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa oraz zarządzeniami Prezydenta. Uchybienia polegały na niedotrzymaniu części terminów wynikających z harmonogramu budżetu obywatelskiego w zakresie ogłaszania list projektów dopuszczonych do głosowania oraz list projektów zatwierdzonych do realizacji.

Należy podkreślić, że intensywna kampania informacyjno-promocyjna o budżecie obywatelskim nie okazała się skuteczna, ponieważ w okresie objętym kontrolą spadała liczba osób głosujących w kolejnych jego edycjach.

Zarządzenia Prezydenta zawierały uregulowania w zakresie szczegółowego harmonogramu budżetu obywatelskiego i procedury głosowania oraz określały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a tym samym naruszały art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym³, delegującym to uprawnienie do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa zawierał postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego, a wynikające z art. 5a ust. 1

¹ Dalej również *Miasto* lub *Kraków*.

² Kontrolą objęto okres 2016-2018 (do czasu zakończenia kontroli), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia, lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zawierały one ograniczenia wiekowe (ukończone 16) w zakresie składania i popierania wniosków oraz głosowania na poszczególne projekty. Z kolei w zarządzeniach Prezydenta określono wymóg podawania przez mieszkańców w trakcie konsultacji numeru PESEL, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych⁴.

Nieprawidłowości stwierdzone w związku z udzielanymi dotacjami polegały na błędnym ujęciu wydatkowanych kwot w podziałkach klasyfikacji budżetowej, dotowaniu zadań, które nie mogły być finansowane w takiej formie oraz zastosowaniu niewłaściwej podstawy prawnej udzielanych dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Według rejestru mieszkańców prowadzonego w Wydziale Spraw Administracyjnych Urzędu liczba mieszkańców Krakowa wynosiła:

- na 1 stycznia 2016 r. – 735 867 osób⁵, w tym 625 449 osób uprawnionych do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego;
- na 1 stycznia 2017 r. – 735 267 osób⁶, w tym 622 744 osoby uprawnione do głosowania;
- na 1 stycznia 2018 r. – 733 695⁷, w tym 619 065 osób uprawnionych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 1799, 2026-2028)

Uchwałą nr XXI/143/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 1991 r. w sprawie utworzenia w Mieście Krakowie dzielnic miejskich⁸ w Mieście utworzono 18 jednostek pomocniczych⁹, o jakich mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰.

1.2. Budżet obywatelski został zainicjowany w 2013 r. przez organizacje społeczne oraz miejskich aktywistów i był realizowany w kilku dzielnicach Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2024)

Dyrektor Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (dalej *MOWIS*) wyjaśnił, że wskutek realizacji w 2013 r. projektów „Dzielnice się liczą!” oraz

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.

⁵ W tym mieszkańców zameldowanych na pobyt stały – 703 290 i na pobyt czasowy – 38 056 (suma osób zameldowanych na pobyt stały i na pobyt czasowy nie stanowi liczby mieszkańców – część osób posiada zameldowanie i na pobyt stały, i na pobyt czasowy).

⁶ W tym mieszkańców zameldowanych na pobyt stały – 702 640 i na pobyt czasowy – 38 304.

⁷ W tym mieszkańców zameldowanych na pobyt stały – 701 617 i na pobyt czasowy – 37 757.

⁸ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D11303%26typ%3Du.

⁹ Dzielnice: I Stare Miasto, II Grzegórzki, III Prądnik Czerwony, IV Prądnik Biały, V Krowodrza, VI Bronowice, VII Zwierzyniec, VIII Dębniki, IX Łagiewniki - Borek Fałęcki, X Swoszowice, XI Podgórze Duchackie, XII Bieżanów-Prokocim, XIII Podgórze, XIV Czyżyny, XV Mistrzejowice, XVI Bieńczyce, XVII Wzgórze Krzesławickie, XVIII Nowa Huta. Nazwy dzielnic dodano do ich numerów w 2006 roku – uchwała nr CX/1107/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2006 r. Nr 348, poz. 2304).

¹⁰ W ówczesnym stanie prawnym – w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

Priorytet Obywatelski Dzielnicy I zarządzeniem nr 98/2014 z 20 stycznia 2014 r. Prezydent powołał Zespół Zadaniowy do spraw opracowania projektu uchwały Rady Miasta Krakowa dotyczącej zasad funkcjonowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 1538-1604, 1989-2003)

W latach objętych kontrolą budżet obywatelski Miasta był tworzony z inicjatywy Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 1535, 2022-2024)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Krakowie obowiązywały regulaminy budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa wprowadzone uchwałami podjętymi na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym:

- 1) nr VII/107/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa¹¹; załącznik do uchwały stanowił Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa¹², obowiązujący w 2015 r.; na podstawie Regulaminu na 2015 r. dokonano wyboru projektów realizowanych w 2016 r.¹³
- 2) nr XXXIV/566/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa¹⁴; załącznik do uchwały stanowił Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa¹⁵, obowiązujący od stycznia 2016 r.¹⁶

Ponadto Prezydent wydawał zarządzenia odnoszące się do realizacji budżetu obywatelskiego w kolejnych latach:

- 1) budżet obywatelski na 2016 rok¹⁷ (wyboru zadań dokonano w roku 2015):
 - nr 174/2015 z 29 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego na poziomie dzielnic w roku 2015 i 2016;
 - nr 191/2015 z 30 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa;
 - nr 579/2015 z 11 marca 2015 r. w sprawie powołania Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa, zmienione zarządzeniem nr 13/2017 z 2 stycznia 2017 r.;
 - nr 1463/2015 z 12 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia wzoru karty do głosowania oraz regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, zmienione zarządzeniem nr 1537/2015 z 19 czerwca 2015 r.;
 - nr 2041/2015 z 31 lipca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia listy zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, zmienione zarządzeniem nr 2533/2015 z 18 września 2015 r.;

(dowód: akta kontroli str. 127-163)

¹¹ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2015 r. poz. 826. Dalej *uchwała w sprawie Regulaminu BO na 2015 rok*.

¹² Dalej *Regulamin BO na 2015 rok*.

¹³ Ale także w 2015 r. (a nawet w 2017 r. – 1 zadanie).

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2015 r. poz. 8388. Dalej *uchwała w sprawie Regulaminu BO*.

¹⁵ Dalej *Regulamin BO*.

¹⁶ Uchwała weszła w życie 6 stycznia 2016 r.

¹⁷ Termin „budżet obywatelski na 2016 rok” nie oznacza przyjęcia założenia, że wybrane projekty miały być realizowane tylko w 2016 roku – np. spośród 7 projektów o charakterze ogólnomiejskim z listy zatwierdzonej przez Prezydenta zarządzeniem nr 2041/2015 dwa zadania miały być zrealizowane w roku 2015, trzy – w roku 2016, jedno – w latach 2015-2016 oraz jedno – w latach 2016-2017. Podobne zastrzeżenie dotyczy budżetów obywatelskich na kolejne lata.

- 2) budżet obywatelski na 2017 rok (wyboru zadań dokonano w roku 2016):
- nr 416/2016 z 19 lutego 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa w roku 2016;
 - nr 446/2016 z 24 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa na poziomie dzielnic w roku 2016;
 - nr 1592/2016 z 17 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa;
 - nr 2011/2016 z 29 lipca 2016 r. w sprawie zatwierdzenia listy zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, zmienione zarządzeniem nr 2872/2016 z 28 października 2016 r. oraz zarządzeniem nr 719/2017 z 24 marca 2017 r.;

(dowód: akta kontroli str. 164-183)

- 3) budżet obywatelski na 2018 rok (wyboru zadań dokonano w roku 2017):
- nr 487/2017 z 27 lutego 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa w roku 2017 na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym, zmienione zarządzeniem nr 2057/2017 z 21 sierpnia 2017 r.;
 - nr 1397/2017 z 5 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa oraz wzoru karty do głosowania na rok 2017;
 - nr 1858/2017 z 21 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia listy zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa;

(dowód: akta kontroli str. 184-260)

- 4) budżet obywatelski na 2019 rok (wyboru zadań dokonano w roku 2018):
- nr 491/2018 z 23 lutego 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa w roku 2018 na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym;
 - nr 1281/2018 z 21 maja 2018 r. w sprawie powołania Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa;
 - nr 1496/2018 z 13 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa oraz wzoru karty do głosowania na rok 2018;
 - nr 1973/2018 z 2 sierpnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia listy zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 261-281)

Ponadto – w odniesieniu do budżetu obywatelskiego realizowanego na poziomie dzielnic – w kolejnych latach obowiązywały uchwały poszczególnych rad dzielnic: (1) określające wysokość środków finansowych przeznaczonych do rozdysponowania w ramach budżetu obywatelskiego oraz (2) w sprawie rozdysponowania środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic, w tym środków w ramach budżetu obywatelskiego (jako konsekwencja wyboru projektów do realizacji w wyniku głosowania) wraz z uchwałami zmieniającymi.

(dowód: akta kontroli str. 282-1159, 1781-1796)

Propozycje obowiązujących w Krakowie regulacji w zakresie budżetu obywatelskiego formułowane były podczas posiedzeń Rady Budżetu Obywatelskiego, w skład której wchodziło m.in. sześciu przedstawicieli organizacji pozarządowych i grup nieformalnych oraz sześciu przedstawicieli wnioskodawców do budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. Protokoły, 145-148, 269-271)

W dniach 14-28 października 2015 r. odbyły się konsultacje społeczne dotyczące projektu regulaminu budżetu obywatelskiego miasta Krakowa opracowanego przez Radę Budżetu Obywatelskiego. Celem konsultacji [...] *było poinformowanie mieszkańców Krakowa o kształcie projektu [...] oraz zebranie opinii i uwag do projektu, tak aby jak najlepiej dostosować projekt do oczekiwań mieszkańców.*

Konsultacje przeprowadzone zostały w formie:

- publicznej informacji (w Biuletynie Informacji Publicznej oraz Miejskim Portalu Internetowym Magiczny Kraków);
- serwisu internetowego Dialog Społeczny www.dialoguj.pl;
- spotkania z mieszkańcami.

Dwie pierwsze z wymienionych form konsultacji nie przyniosły rezultatu – w okresie prowadzenia konsultacji do Wydziału Rozwoju Miasta Urzędu nie wpłynęły żadne uwagi i postulaty odnośnie do projektu regulaminu budżetu obywatelskiego.

Podczas spotkania z mieszkańcami¹⁸ w dniu 19 października 2015 r. odbyła się dyskusja nad projektem. Formułowano m.in. wnioski o uzupełnienie słownika pojęć o definicje *obowiązujących planów*, o wydłużenie zaproponowanych terminów oraz sprawdzenie aktualizacji map. W dyskusji omawiano rozdziały 4 *Weryfikacja zgłoszonych zadań* oraz 5 *Głosowanie i obliczanie wyników*.

(dowód: akta kontroli str. 1979, 2022-2024)

Do końca 2018 r. Rada Miasta Krakowa nie określiła w drodze uchwały – na podstawie w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹ – wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 2061)

1.4. W Regulaminie BO określono m.in., że:

- ze środków budżetu obywatelskiego finansowane są zadania zgłaszane przez mieszkańców, należące do zadań własnych gminy lub zadań własnych powiatu, z zastrzeżeniem, że nie mogą to być zadania:
 - których efekty nie spełniają kryterium ogólnodostępności dla mieszkańców dzielnicy – w przypadku zadań o charakterze lokalnym, i mieszkańców miasta – w przypadku zadań o charakterze ogólnomiejskim;
 - których wymagany budżet całkowity na realizację jest niezgodny z limitami finansowymi²⁰;

¹⁸ Frekwencja podczas spotkania: około 10 uczestników.

¹⁹ 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 stycznia 2018 r.).

²⁰ Koszt realizacji propozycji zadania ogólnomiejskiego nie może być wyższy niż 30% środków finansowych przeznaczonych na realizację budżetu obywatelskiego ogólnomiejskiego oraz być niższy niż dwadzieścia pięć tysięcy złotych (§ 8 ust. 2). W przypadku przeznaczenia przez dzielnicę na realizację zadań lokalnych kwoty mniejszej lub równej stu tysiącom złotych, koszt realizacji pojedynczej propozycji zadania nie może być wyższy niż 80% całości środków oraz niższy niż dwa tysiące pięćset złotych (§ 8 ust. 3). W przypadku przeznaczenia przez dzielnicę na realizację zadań lokalnych kwoty większej niż sto tysięcy złotych, koszt realizacji pojedynczej propozycji zadania nie może być wyższy niż 60% całości środków oraz niższy niż dwa tysiące pięćset złotych (§ 8 ust. 4).

- które, w przypadku zadań powyżej 20 tys. zł, po realizacji generowałyby roczne koszty utrzymania wyższe niż 30% wartości proponowanego zadania;
 - które w dniu zgłoszenia stoją w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami, politykami i programami, w tym w szczególności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i innymi uchwałami Rady i zarządzeniami Prezydenta;
 - które wymagają współpracy instytucjonalnej, jeżeli osoby odpowiedzialne za kierowanie daną instytucją nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia;
 - które naruszałyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności;
 - które są planowane do realizacji na gruntach nienależących do Miasta;
 - które zakładają realizację jedynie części zadania – wykonanie wyłącznie projektu przedsięwzięcia bez uwzględnienia środków na realizację lub zabezpieczają środki wyłącznie na realizację bez uwzględnienia środków na projekt;
- zadania finansowane z budżetu obywatelskiego mogą mieć charakter dzielnicowy lub ogólnomiejski;
 - propozycje zadań o charakterze dzielnicowym może składać każdy mieszkaniec dzielnicy, której dotyczy zadanie, który w dniu składania wniosku ukończył 16 lat, a propozycje zadań o charakterze ogólnomiejskim – każdy mieszkaniec Krakowa, który w dniu składania wniosku ukończył 16 lat;
 - do zgłoszenia zadania o charakterze dzielnicowym wnioskodawca dołącza listę poparcia dla propozycji zadania, podpisaną przez co najmniej 15 mieszkańców dzielnicy, którzy ukończyli 16 rok życia, a do zgłoszenia zadania o charakterze ogólnomiejskim – listę poparcia dla propozycji zadania, podpisaną przez co najmniej 15 mieszkańców Krakowa, którzy ukończyli 16 rok życia;
 - zgłoszone przez wnioskodawców propozycje zadań podlegają weryfikacji formalnej (przez Zespół ds. budżetu obywatelskiego lub komisję/zarząd właściwej miejscowo rady dzielnicy) oraz prawnej (przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa lub miejskie jednostki organizacyjne);
 - kryteria weryfikacji prawnej – zgłoszone zadanie musi należeć do zadań własnych gminy lub zadań własnych powiatu, a także nie może spełniać ww. przesłanek negatywnych;
 - wyniki weryfikacji są podawane do publicznej wiadomości przez Prezydenta, a informacja zawiera m.in. uzasadnienie rozstrzygnięć dla propozycji odrzuconych;
 - w przypadku odrzucenia propozycji zadania w wyniku weryfikacji wnioskodawcy przysługuje możliwość złożenia protestu; w wyniku złożenia protestu Prezydent niezwłocznie organizuje spotkanie konsultacyjne z udziałem wnioskodawcy, właściwych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa lub miejskich jednostek organizacyjnych oraz członków Rady Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa; po zapoznaniu się z opiniami przedstawionymi na spotkaniu konsultacyjnym oraz z opinią Rady Budżetu Obywatelskiego Prezydent rozpatruje wniesiony protest;
 - głosowanie odbywa się za pośrednictwem dedykowanej platformy internetowej, przy czym Prezydent w drodze zarządzenia może dodatkowo wprowadzić głosowanie w formie papierowych kart głosowania;
 - szczegółową procedurę głosowania ustala Prezydent w drodze zarządzenia;
 - głosować może każdy mieszkaniec Krakowa, który ukończył 16 lat;
 - każdy głosujący oddaje głos na trzy różne zadania, przy czym najwyższej ocenione przez głosującego zadanie otrzymuje 3 punkty, a najniżej oceniane 1 punkt;

suma uzyskanych punktów decyduje o kolejności projektów na liście do realizacji;

- szczegółowy harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego ustala Prezydent w drodze zarządzenia i podaje go do publicznej wiadomości;
- Prezydent sporządza w terminie do końca każdego roku ewaluację wdrażania budżetu obywatelskiego;
- Prezydent rozstrzyga wszystkie kwestie, które nie zostały uregulowane w Regulaminie BO, a są związane z realizacją procesu budżetu obywatelskiego miasta Krakowa, po zasięgnięciu opinii Rady Budżetu Obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 74-80)

Formą kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu (rad lub zarządów dzielnic, miejskich jednostek organizacyjnych) w zakresie weryfikacji spełniania wymaganych kryteriów przez zgłoszone projekty była możliwość złożenia protestu w przypadku odrzucenia propozycji zadania oraz udział wnioskodawców i przedstawicieli strony społecznej przy rozpatrywaniu tych protestów.

(dowód: akta kontroli str. 68-80, 1682-1697)

Ustanowione zasady i kryteria weryfikacji projektów uwzględniały ewentualne aspiracje i potrzeby mieszkańców, gdyż projekty odrzucano przede wszystkim z powodów niezgodności zgłoszonych zadań z zadaniami gminy lub miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także ich lokalizacji na terenach nie będących własnością gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1682-1697, 2022-2024)

1.5. Stosownie do § 7 ust. 1 Regulaminu BO na 2015 r. oraz Regulaminu BO Prezydent informuje (m.in.) o wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego: co najmniej 30 dni przed rozpoczęciem tego terminu (Regulamin BO na 2015 rok) lub co najmniej 21 dni przed rozpoczęciem tego terminu (Regulamin BO).

W ogłoszeniach Prezydenta²¹, publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa w zakładce poświęconej budżetowi obywatelskiemu oraz na stronie budżetu obywatelskiego miasta Krakowa (www.budzet.krakow.pl), informowano, że:

- na realizację zadań o charakterze ogólnomiejskim w ramach II edycji budżetu obywatelskiego przeznaczono w 2015 r. kwotę 10 000 000 zł;
- na realizację zadań o charakterze ogólnomiejskim w ramach III edycji budżetu obywatelskiego przeznaczono w 2016 roku kwotę 8 500 000 zł;
- na realizację zadań o charakterze ogólnomiejskim w ramach IV edycji budżetu obywatelskiego przeznaczono w 2017 roku kwotę 10 000 000 zł;

(dowód: akta kontroli str. 1535)

Przepis § 2 uchwał w sprawie Regulaminu BO na 2015 rok oraz w sprawie Regulaminu BO stanowi, że na budżet obywatelski Miasta Krakowa przeznacza się środki finansowe wyodrębnione na ten cel w budżecie Miasta Krakowa oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 68, 74)

Dzielnice Miasta – zgodnie z § 79 Statutu Miasta Krakowa²² – prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu Miasta w zakresie wyodrębnionych dla nich środków

²¹ Początkowo na podstawie uchwały budżetowej, a następnie na podstawie kolejnych uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały Nr LXX/1013/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa (ze zm.).

²² Załącznik do obwieszczenia Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r. poz. 6525), uchwała Nr CXIII/2961/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 6925).

(ust. 2) oraz decydują samodzielnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, o ich wykorzystaniu oraz o wyborze zadań do realizacji w sprawach przekazanych im przez Radę Miasta Krakowa (ust. 4). Środki wydzielone w budżecie Miasta do dyspozycji dzielnic dzielone są dla poszczególnych dzielnic według algorytmu określonego w § 64 ust. 1 statutów dzielnic²³, w którym 40% środków dzielonych jest w równym stopniu na każdą z dzielnic, 40% środków dzielonych jest proporcjonalnie do liczby stałych mieszkańców każdej z dzielnic, a 20% środków dzielonych jest proporcjonalnie do powierzchni terenów będących własnością Miasta (i nieoddanych we władanie osobom trzecim) lub terenów Skarbu Państwa będących w zarządzie miejskich jednostek organizacyjnych.

Zadania o charakterze dzielnicowym w ramach budżetu obywatelskiego realizowane były w ramach ww. środków wyodrębnionych na działalność każdej z osiemnastu dzielnic Krakowa. Każda z dzielnic mogła przystąpić do budżetu obywatelskiego²⁴ i podjąć uchwałę na podstawie § 66 ust. 6 swojego statutu²⁵, wskazując, jakie środki przekaże na jego realizację. I tak na realizację zadań o charakterze dzielnicowym:

- w ramach II edycji budżetu obywatelskiego dzielnice przeznaczyły w 2015 r. kwotę 4 045 000 zł (najmniej Dzielnice V i XVI – po 100 000 zł, najwięcej Dzielnica III – 450 000 zł);
- w ramach III edycji budżetu obywatelskiego dzielnice przeznaczyły w 2016 r. kwotę 2 355 000 zł (najmniej Dzielnica II – 25 000 zł, najwięcej Dzielnica IV – 400 000 zł);
- w ramach IV edycji budżetu obywatelskiego dzielnice przeznaczyły w 2017 r. kwotę 2 145 000 zł (najmniej Dzielnica II – 25 000 zł, najwięcej Dzielnica IV – 400 000 zł);
- w ramach V edycji budżetu obywatelskiego dzielnice przeznaczyły w 2018 r. kwotę 2 455 000 zł (najmniej Dzielnica II – 25 000 zł, najwięcej Dzielnica IV – 400 000 zł); w tej edycji Prezydent przyznał dzielnicom dodatkowe środki na finansowanie zadań dzielnicowych w kwocie 1 999 900 zł (od 60 700 zł do 218 800 zł dla poszczególnych dzielnic).

(dowód: akta kontroli str. 1535)

1.6. W obowiązujących w Krakowie w okresie objętym kontrolą regulacjach dotyczących budżetu obywatelskiego (w Regulaminie BO na 2015 rok oraz w Regulaminie BO):

- ograniczono, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, prawo do udziału wszystkich mieszkańców miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego poprzez ustalenie, że mogą wziąć w nich udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat – tak w zakresie składania propozycji zadań, podpisywania list poparcia, jak i w samym głosowaniu;

²³ Statuty dzielnic są tożsame w treści. Przykładowy statut: Uchwała Nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r. poz. 1837), zmieniona uchwałą Nr XCVIII/2536/18 z 28 marca 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 2897) i uchwałą Nr CVIII/2789/2018 z 29 sierpnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 5783).

²⁴ Przystąpienie lub nieprzystąpienie do budżetu obywatelskiego było samodzielną decyzją każdej dzielnicy.

²⁵ Ten przepis statutów dzielnic obowiązywał do 23 kwietnia 2018 r. i stanowił, że rada dzielnicy w terminie do 31 stycznia roku planowania może podjąć uchwałę określającą wysokość środków finansowych przeznaczonych do rozdysponowania w ramach budżetu obywatelskiego, a wskazywanie zadań w ramach budżetu obywatelskiego odbywa się zgodnie z procedurą określoną w § 78 statutu. Od 24 kwietnia 2018 r. obowiązuje w tym zakresie § 78 statutów dzielnic w nowym brzmieniu, stanowiący że rada dzielnicy podejmuje w terminie określonym zarządzeniem Prezydenta Miasta uchwałę o przystąpieniu bądź o nieprzystąpieniu do budżetu obywatelskiego (ust. 1) oraz że w przypadku przyjęcia uchwały o przystąpieniu do budżetu obywatelskiego, rada dzielnicy określa w niej wysokość środków przeznaczonych na daną jego edycję (ust. 2).

- zawarto postanowienia, zgodnie z którymi szczegółowy harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego ustala Prezydent w drodze zarządzenia i podaje go do publicznej wiadomości.

Ponadto w kolejnych zarządzeniach Prezydenta w sprawie szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego oraz w sprawie regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa²⁶ jednym z wymogów było podanie numeru PESEL (w karcie do głosowania – w przypadku głosowania za pomocą kart papierowych lub przy rejestracji konta na platformie internetowej – przy głosowaniu w formie elektronicznej).

(dowód: akta kontroli str. 68-80, 149-158, 164-177, 184-255, 261-268, 272-278)

1.7. Uchwałę w sprawie Regulaminu BO na 2015 rok przekazano Wojewodzie Małopolskiemu oraz Prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 16 lutego 2015 r., natomiast uchwałę w sprawie Regulaminu BO przedłożono tym organom w dniu 23 grudnia 2015 r., tj. w terminach nieprzekraczających siedmiu dni od dat ich podjęcia²⁷, zgodnie z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe organy nie wskazały naruszeń prawa przy wydaniu powyższych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 62)

1.8. Uchwały w sprawie Regulaminu BO na 2015 rok oraz w sprawie Regulaminu BO niezwłocznie przekazano Wojewodzie Małopolskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, tj. 13 lutego 2015 r. oraz 21 grudnia 2015 r. Uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 62)

1.9. Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej, Kultury i Promocji Miasta²⁸ wyjaśnił, że przed wejściem w życie uchwały Rady Miasta Krakowa dotyczącej utworzenia pierwszego budżetu obywatelskiego istniały mechanizmy partycypacji społecznej, głównie realizowane przez organizacje pozarządowe. W roku 2013 był to projekt pt. „Dzielnice się liczą!”, gdzie Gmina Miejska Kraków była partnerem tego przedsięwzięcia. Udział w tym projekcie wzięły trzy Dzielnice (VII Zwierzyniec, VI Bronowice, IV Prądnik Biały). Kolejnym projektem, tym razem realizowanym tylko w jednej dzielnicy, był Priorytet Obywatelski Dzielnicy I (stare Miasto). Walorem powyższych projektów była funkcja integracyjna mieszkańców z przedstawicielami w dzielnicach. Skutkiem tego powołano w roku 2014 Zespół Zadaniowy ds. Budżetu Obywatelskiego w celu wypracowania harmonogramu oraz zasad wdrożenia budżetu obywatelskiego, a także opracowania projektu uchwały Rady Miasta dotyczącej zasad realizacji budżetu obywatelskiego w Krakowie. W skład zespołu

²⁶ Nr 1463/2015 z 12 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia wzoru karty do głosowania oraz regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa (zmienione zarządzeniem Nr 1537 z 19 czerwca 2015 r.), Nr 416/2016 z 19 lutego 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa w roku 2016, Nr 446/2016 z 24 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa na poziomie dzielnic w roku 2016, Nr 1592/2016 z 17 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa, Nr 487/2017 z 27 lutego 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa w roku 2017 na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym (zmienione zarządzeniem Nr 2057/2017 z 21 sierpnia 2017 r.), Nr 1397/2017 z 5 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz wzoru karty głosowania na rok 2017, Nr 491/2018 z 23 lutego 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa w roku 2018 na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym, Nr 1496/2018 z 13 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz wzoru karty głosowania na rok 2018.

²⁷ Uchwały przekazano również do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.

²⁸ Od 22 listopada 2018 r. – I Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa.

weszli przedstawiciele wszystkich klubów radnych Rady Miasta Krakowa, rad dzielnic: I Stare Miasto, IV Prądnik Biały, VI Bronowice i VII Zwierzyniec, pracowników Urzędu Miasta Krakowa oraz niektórych Miejskich Jednostek Organizacyjnych, jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 1538-1604, 1980-1982)

1.10. Zdaniem Zastępcy Prezydenta ds. Polityki Społecznej, Kultury i Promocji Miasta wejście w życie przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r., skutkuje koniecznością wprowadzenia zmian w obecnie funkcjonującym Regulaminie BO, m.in. w zakresie doprecyzowania wymagań formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty oraz doszczegółowienia zasad głosowania. Na chwilę obecną ciężko jest jednoznacznie stwierdzić, czy przepisy zawarte w ustawie o samorządzie gminnym z dnia 11 stycznia br. usprawnią przeprowadzenie konsultacji społecznych (budżetu obywatelskiego). Warto zaznaczyć, iż partycypacja jest formą współuczestnictwa mieszkańców w działaniach samorządu, i bez obustronnej woli i przekonania do słuszności tego procesu nie będzie on funkcjonował prawidłowo i nie osiągnie się zamierzonego efektu, jakim ma być wzrost zaangażowania mieszkańców, ich poczucia współodpowiedzialności za wspólnotę lokalną. Otwarcie się samorządów na włączenie mieszkańców w decydowanie o sprawach lokalnych, mimo że słuszne w swoim zamierzeniu, nie zostanie zaimplementowane prawidłowo jedynie w oparciu o ogólnie narzucone przepisy prawa, a bez zrozumienia idei partycypacji. Zatem forma współpracy między samorządem a mieszkańcami powinna być dopasowana do indywidualnej specyfiki samorządu, a dobór narzędzi partycypacji (konsultacje społeczne, budżet obywatelski, inicjatywa lokalna, panel obywatelski i inne) powinien leżeć w wyłącznej gestii danego samorządu.

(dowód: akta kontroli str. 1980-1982)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sporządzonym przez Prezydenta i przedłożonym do uchwalenia Radzie Miasta projekcie Regulaminu BO zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego, poprzez określenie, że w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat.

Postanowienia te, wprowadzające limit wiekowy w zakresie składania propozycji zadań, podpisywania list poparcia dla propozycji zadania oraz głosowania, stanowiły powielenie zapisów w regulaminach wcześniejszych, tj. w Regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XCVII/1465/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 lutego 2014 r. (projekt grupy radnych) oraz w Regulaminie BO na 2015 rok (projekt Komisji Dialogu Obywatelskiego Rady Miasta Krakowa).

(dowód: akta kontroli str. 63-73, 2022-2024)

Regulamin BO został uchwalony przez Radę Miasta z poprawkami Komisji Dialogu Obywatelskiego, wynikającymi z uzgodnień w ramach Rady Budżetu Obywatelskiego, ale pozostawały one bez związku z ww. ograniczeniami wiekowymi.

(dowód: akta kontroli str. 74-80, 2025)

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. ustawy, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”, ma zatem w tym zakresie zastosowanie

art. 25 Kodeksu cywilnego²⁹, 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.

Regulamin BO na 2015 rok oraz Regulamin BO zawierały również postanowienia, zgodnie z którymi Prezydent miał określić, w drodze zarządzenia, m.in.:

- szczegółowy harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego;
- szczegółową procedurę głosowania (zapis z Regulaminu BO; w poprzednich regulaminach – ustala wzór karty do głosowania).

(dowód: akta kontroli str. 74-80)

Naruszało to art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż przepisy te uprawniają wyłącznie radę gminy (miasta) do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji i nie dają jej prawa do przekazania tych uprawnień innym podmiotom, w tym przypadku – Prezydentowi.

Dyrektor Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (równocześnie – przewodniczący Zespołu ds. budżetu obywatelskiego oraz sekretarz Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa) wyjaśnił:

Na etapie opracowywania regulaminu budżetu obywatelskiego miasta Krakowa, mając na uwadze specyfikę procesu, uznano, że najważniejsze będzie powołanie się w podstawie prawnej uchwały na art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, traktując budżet obywatelski jako specyficzną formę konsultacji społecznych. Powyższy tok rozumowania odnalazł odzwierciedlenie w znowelizowanej ustawie o samorządzie gminnym, gdzie budżet obywatelski w taki sposób jest definiowany. Zaznaczyć należy, że aż do 2018 roku kwestie związane z realizacją procesu budżetu obywatelskiego nie były uregulowane prawnie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że uchwały Rady Miasta Krakowa ws. regulaminu budżetu obywatelskiego nigdy nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę Małopolskiego w trybie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 2029-2031)

2. W zarządzeniach Prezydenta:

- Nr 1463/2015 z 12 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia wzoru karty do głosowania oraz regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa (zmienione zarządzeniem Nr 1537 z 19 czerwca 2015 r.);
- Nr 416/2016 z 19 lutego 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa w roku 2016;
- Nr 446/2016 z 24 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa na poziomie dzielnic w roku 2016;
- Nr 1592/2016 z 17 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa;
- Nr 487/2017 z 27 lutego 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa w roku 2017 na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym (zmienione zarządzeniem Nr 2057/2017 z 21 sierpnia 2017 r.);

²⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.).

- Nr 1397/2017 z 5 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz wzoru karty głosowania na rok 2017;
- Nr 491/2018 z 23 lutego 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego miasta Krakowa w roku 2018 na poziomie ogólnomiejskim oraz dzielnicowym;
- Nr 1496/2018 z 13 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz wzoru karty głosowania na rok 2018;

określono wymóg podawania przez mieszkańców, w trakcie konsultacji, numeru PESEL – w związku ze zgłoszeniem projektu, a także podczas głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 149-158, 164-177, 184-255, 261-268, 272-278)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wprowadzenie takiego wymogu było 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, wykluczając mieszkańców niedysponujących takim numerem (np. cudzoziemców).

Ponadto stanowiło to naruszenie przepisów określonych w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którymi przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego. Przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁰, nr PESEL³¹ to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Nie obejmuje więc danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy.

Dyrektor Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych, że [...] *numer PESEL nie był zbierany w celu uzyskania informacji na temat miejsca zamieszkania zgłaszającego projekt lub głosującego, a w celu identyfikacji wieku oraz, w przypadku głosowania, weryfikacji powtarzalności oddanego głosu.*

(dowód: akta kontroli str. 2029-2031)

Zdaniem NIK potrzeba weryfikacji wieku osób składających projekty i biorących udział w głosowaniu nie uzasadnia niezgodnego z przytoczonymi przepisami wymogu podania nr PESEL przez mieszkańców Miasta w trakcie konsultacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ustalone przez Prezydenta regulacje wewnętrzne dotyczące budżetu obywatelskiego były nieprawidłowe. Zarządzenia Prezydenta w zakresie szczegółowego harmonogramu budżetu obywatelskiego i procedury głosowania w istocie określały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a tym samym naruszały art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, delegującym to uprawnienie do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Z kolei wprowadzenie kryterium wiekowego (16 lat), uprawniającego do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego, jak również wymogu podawania numeru PESEL w ramach tej procedury, ograniczało – wbrew

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

³¹ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

art. 5a ust. 1 wymienionej ustawy – uprawnienia części mieszkańców Krakowa do uczestnictwa w tej formie partycypacji społecznej. W odniesieniu do numeru PESEL stanowiło również naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi Miasta Krakowa w zakresie wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniami Prezydenta Miasta Krakowa³² corocznie powoływany był Zespół ds. budżetu obywatelskiego miasta Krakowa, do zadań którego należało w szczególności:

- 1) koordynacja współpracy między komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta Krakowa, miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz jednostkami pomocniczymi Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji właściwej uchwały Rady Miasta Krakowa ws. Budżetu obywatelskiego miasta Krakowa;
- 2) wdrożenie harmonogramu prac nad budżetem obywatelskim miasta Krakowa;
- 3) koordynacja działań promocyjnych, edukacyjnych i informacyjnych dotyczących budżetu obywatelskiego miasta Krakowa.

W latach 2015-2016 w skład Zespołu wchodziło po 8 osób, a w latach 2017-2018 – po 11 osób. Byli to przedstawiciele komórek organizacyjnych Urzędu: Wydziału Spraw Społecznych (2015 - 2016), Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (2017 - 2018)³³, Wydziału Rozwoju Miasta, Wydziału Informacji, Turystyki i Promocji Miasta (od 2017 r. – Wydziału Promocji i Turystyki), Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa, Biura Prasowego (od 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 135-144, 164-168, 184-249)

Dyrektor Magistratu wyjaśniła m.in., że:

- na etapie weryfikacji złożonych wniosków zaangażowanych było w latach 2015 – 2018 od 21 do 34 komórek organizacyjnych Urzędu oraz miejskich jednostek organizacyjnych;
- na etapie głosowania nad propozycjami zadań zaangażowane były: Biuro Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (wcześniej Wydział Spraw Społecznych), Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa, Wydział Promocji i Turystyki, Wydział Rozwoju Miasta oraz Biuro Prasowe, a ich pracownicy dyżurowali w punktach głosowania; punkty głosowania organizowane były również w lokalach miejskich jednostek organizacyjnych i obsługiwane przez ich pracowników;
- od strony organizacyjnej proces głosowania wspierany był przez Wydział Obsługi Urzędu (transport materiałów, poligrafia);
- zadania dotyczące realizacji budżetu obywatelskiego zapisane są w zakresach czynności pracowników Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych; do zakresów czynności pracowników innych komórek organizacyjnych Urzędu nie wprowadzono takich zadań z uwagi na fakt, że udział w pracach przy budżecie obywatelskim nie stanowi ich podstawowych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 1983-1988)

W strukturze Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych funkcjonował Referat ds. Partycypacji Społecznej i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi,

³² Nr 191/2015 z 30 stycznia 2015 r., Nr 416/2016 z 19 lutego 2016 r., Nr 487/2017 z 27 lutego 2017 r. (zmienione zarządzeniem Nr 2057/2017 z 21 sierpnia 2017 r.).

³³ Do końca 2016 r. Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych wchodził w skład Wydziału Spraw Społecznych. W analizowanym okresie przewodniczącym Zespołu była ta sama osoba.

do którego zakresu działania należała m.in. koordynacja zadań podejmowanych przez Gminę Miejską Kraków w zakresie budżetu obywatelskiego w Krakowie³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2024)

Kolejne zarządzenia Prezydenta w sprawie ustalenia procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa stanowiły, że za wdrożenie i realizację budżetu obywatelskiego na poziomie ogólnomiejskim odpowiada Zespół ds. budżetu obywatelskiego, a na poziomie dzielnicowym – zarząd dzielnicy lub komisja rady dzielnicy³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 127-144, 164-173, 184-249, 261-268)

2.2. Kampania informacyjno-promocyjna dotycząca budżetu obywatelskiego prowadzona była m.in. w oparciu o:

- tematyczną zakładkę na oficjalnej stronie internetowej Krakowa www.budzet.krakow.pl i w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa;
- profil na portalu Facebook;
- konferencje prasowe;
- happeningi, eventy i promocję podczas miejskich imprez;
- prowadzenie punktów konsultacyjnych, m.in. w galeriach handlowych, w których pracownicy Urzędu i miejskich jednostek organizacyjnych promowali ideę budżetu obywatelskiego;
- filmy promocyjne ze znanymi mieszkańcami Krakowa;
- reklamy i artykuły sponsorowane w prasie lokalnej;
- reklamy radiowe;
- reklamy citylight i na ekranach LED;
- spoty reklamowe w telewizji autobusowej BUS TV;
- reklamy na pojazdach komunikacji publicznej;
- ekspozycję banerów internetowych na lokalnych portalach informacyjnych;
- mailing regionalny;
- ulotki reklamowe, plakaty, broszury informacyjne;
- gadżety reklamowe (długopisy, T-shirty, kalendarze, breloki, maskotki, magnesy itp.);
- wydanie w 2018 r. „Gazety Budżetu Obywatelskiego” w nakładzie 40 tys. egz., bezpłatnie dystrybuowanej wśród mieszkańców Krakowa (dwukrotnie).

(dowód: akta kontroli str. 1989-2003, 2022-2024)

Na stronach www.budzet.krakow.pl oraz w BIP www.bip.krakow.pl/?dok_id=73900 zamieszczone były informacje związane z promocją budżetu obywatelskiego. Opublikowano również m.in. lokalne przepisy regulujące funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, protokoły posiedzeń Rady Budżetu Obywatelskiego, informacje o złożonych propozycjach zadań i sposobie ich weryfikacji, informacje na temat głosowania i ich wyników, a także o stanie realizacji poszczególnych projektów. Informacje te były dostępne w odniesieniu do wszystkich edycji budżetu.

Na stronie www.budzet.krakow.pl znajdowały się m.in. zakładki:

- DLA WNIOSKODAWCY – z informacjami na temat: wysokości środków w ramach budżetu obywatelskiego, sposobu prawidłowego złożenia wniosku, zadań gminy i powiatu z przykładami, a także „cennika budżetu obywatelskiego”, prezentującego szacunkowe koszty funkcjonowania miasta w zakresie: infrastruktury (np. budowy 1 m² chodnika), zieleni miejskiej (np. zakupu i posadzenia drzewa), oświetlenia (np. ustawienia latarni parkowej), małej

³⁴ Od 1 stycznia 2019 r. zadanie to realizuje Referat Partycypacji w Wydziale Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu.

³⁵ Np. § 3 ust. 1 i 2 zarządzeń: Nr 487/2017 z dnia 27 lutego 2017 r. i Nr 491/2018 z dnia 23 lutego 2018 r.

architektury (np. zakupu i montażu ławki), architektury sportowej (np. wykonania siłowni na świeżym powietrzu), bezpieczeństwa (np. ośmiogodzinnej służby funkcjonariusza Policji w patrolu pieszym), kultury (zakupu 50 nowości czytelniczych do biblioteki) i edukacji (np. godziny zajęć lekcyjnych w szkole samorządowej); zamieszczono tam również link do map poszczególnych dzielnic z oznaczeniem struktury własności terenu;

- AMBASADORZY BO2018 – prezentująca Ambasadorów Budżetu Obywatelskiego w 2018 r., z informacją: *Program Ambasador BO 2018 kierowany jest do osób z mocno udokumentowaną działalnością społeczną. W tym roku realizujemy drugą edycję Programu, część ubiegłorocznych ambasadorów BO postanowiła kontynuować pracę z nami również w tym roku. Rolą Ambasadora BO jest aktywizowanie środowisk jemu bliskich po to, aby zwiększyć wśród nich widoczność budżetu obywatelskiego i zachęcić do udziału w procesie. Ambasador BO to również osoba, której praca przekłada się na zwiększenie świadomości obywatelskiej wśród mieszkańców. Ambasador BO edukuje, kształci i zachęca do przyjęcia obywatelskiej postawy.*

(dowód: akta kontroli str. 1533-1534)

Wydatki Wydziału Promocji i Turystyki oraz Biura Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych Urzędu na kampanię informacyjną wyniosły w 2016 r. 470,0 tys. zł, w 2017 r. – 643,3 tys. zł i w 2018 r. – 619,6 tys. zł (zaangażowanie do 28 listopada 2018 r.). Poniesiono je m.in. na reklamy w mediach i przestrzeni ogólnomiejskiej, organizację i logistykę Punktów Obywatelskich (w tym mobilnego), kreację i projekty graficzne, gadżety, wystawy zrealizowanych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1989-2003)

2.3. Wysokość środków przewidzianych do wydatkowania w ramach ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego określana była w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta i w takiej wysokości była podawana przez Prezydenta w ogłoszeniach publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa, w zakładce poświęconej budżetowi obywatelskiemu. Przystąpienie dzielnic do budżetu obywatelskiego, a także wysokość kwot przeznaczonych na realizację projektów o charakterze dzielnicowym, każdorazowo było wynikiem z ich samodzielnych decyzji, związanych z rozdysponowaniem kwot wyodrębnionych dla dzielnic w budżecie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 282-428, 802-838, 1064-1098, 1535, 2022-2024)

Na realizację zadań (projektów) w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano w budżecie Miasta (po zmianach) na: 2016 r. – 5 892,1 tys. zł, na 2017 r. – 6 734,1 tys. zł i na 2018 r. – 9 382,4 tys. zł. Środki te stanowiły 0,12% planowanych wydatków budżetu Miasta na 2016 r. (4 822 860,9 tys. zł), 0,13% planowanych wydatków budżetu Miasta na 2017 r. (5 245 450,8 tys. zł) i 0,16% planowanych wydatków budżetu Miasta na 2018 r. (5 850 155,0 tys. zł). Według kwot ujętych w budżecie Krakowa budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca wynosił w 2016 r. – 8,01 zł, w 2017 r. – 9,16 zł i w 2018 r. – 12,79 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu odpowiednio: 9,42 zł, 10,81 zł i 15,16 zł.

Dodatkowe środki finansowe przyznane przez Prezydenta na 2018 r. na finansowanie zadań dzielnicowych w kwocie 1 999 900 zł rozdzielono zgodnie z algorytmem zaproponowanym przez Radę Budżetu Obywatelskiego³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1752-1755, 1797-1798, 1799, 2022-2024)

³⁶ Milion złotych – proporcjonalnie do procentu, jaki stanowi kwota przeznaczona przez dzielnicę na budżet obywatelski w stosunku do całości budżetu dzielnicy, drugi milion złotych – proporcjonalnie do frekwencji mieszkańców dzielnicy podczas głosowania w ramach budżetu obywatelskiego w roku poprzednim.

2.4. W ramach trzech kontrolowanych edycji budżetu obywatelskiego 2015-2017³⁷ do Urzędu złożono ogółem 1 820 propozycji projektów (zadań):

- w 2015 r. – 622 projekty na kwotę³⁸ 172 902,5 tys. zł, z tego na 452 projekty dzielnicowe na kwotę 28 434,9 tys. zł oraz na 170 projektów ogólnomiejskich na kwotę 144 467,6 tys. zł;
- w 2016 r. – 611 projektów na kwotę 178 241,0 tys. zł, z tego na 395 projektów dzielnicowych na kwotę 23 404,9 tys. zł oraz na 216 projektów ogólnomiejskich na kwotę 154 836,2 tys. zł;
- w 2017 r. – 587 projektów na kwotę 222 344,4 tys. zł, z tego na 352 projekty dzielnicowe na kwotę 21 937,1 tys. zł oraz na 235 projektów ogólnomiejskich na kwotę 200 407,2 tys. zł.

Propozycje projektów ogólnomiejskich składali mieszkańcy Miasta, a propozycje projektów dzielnicowych – mieszkańcy odpowiednich dzielnic.

(dowód: akta kontroli str. 1800-1926)

W 2018 r. do Urzędu złożono ogółem 677 propozycji projektów (zadań), z tego 228 na projekty ogólnomiejskie i 449 na projekty dzielnicowe. Projekty – podobnie jak w latach wcześniejszych – dotyczyły m.in. urządzania terenów zieleni, budowy placów zabaw, urządzeń do ćwiczeń na świeżym powietrzu, zajęć sportowych, rekreacyjnych i rehabilitacyjnych, kupna książek do bibliotek, edukacji (język angielski, pierwsza pomoc przedmedyczna), budowy i remontów dróg, chodników, ścieżek rowerowych i obiektów publicznych, spraw związanych z bezpieczeństwem (monitoring, patrole Policji), przedsięwzięć kulturalnych itp.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2024)

2.5. Stosownie do zarządzeń Prezydenta w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego oraz ustalenia procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa³⁹ złożone propozycje zadań o charakterze ogólnomiejskim były przekazywane do Zespołu, a propozycje zadań o charakterze dzielnicowym – do zarządu lub komisji powołanej uchwałą właściwej miejscowo rady dzielnicy. Zespół/zarząd lub komisja dokonywały weryfikacji formalnej złożonych propozycji zadań, w szczególności pod kątem zakresu informacji niezbędnych do zgłoszenia (imię i nazwisko, adres zamieszkania, PESEL, adres e-mail, numer telefonu kontaktowego⁴⁰, określenie charakteru zadania, tytuł zadania, miejsce realizacji zadania, opis zadania, uzasadnienie dla realizacji zadania, harmonogram działań związanych z wykonaniem zadania) oraz dołączonej listy poparcia. Propozycje zadań pozytywnie zweryfikowane pod kątem formalnym były przekazywane do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej Urzędu lub miejskiej jednostki organizacyjnej (24 w 2016 r., 21 w 2017 r. i 34 w 2018 r.) w celu dokonania weryfikacji prawnej propozycji zadania, w tym jego ogólnodostępności.

Złożone projekty były weryfikowane przez Zespół oraz zarządy lub komisje właściwych miejscowo dzielnic do 31 maja każdego roku (propozycje zadań każdorazowo składane były w okresie 1 – 31 marca), a 2 czerwca następowała publikacja wyników przeprowadzonej weryfikacji. W II edycji budżetu obywatelskiego (w 2015 r.) przebieg oceny dokumentowany był na karcie obiegu formularza

³⁷ Z założoną realizacją głównie, ale nie wyłącznie, w roku następnym – zob. przypis 17.

³⁸ Kwota (i następne w tym akapicie) wg szacunków wnioskodawców, przy czym w 31 wnioskach nie oszacowano kosztów realizacji projektów (w 11 z 2015 r., w 15 z 2016 r. i w 5 z 2017 r.), a w szeregu innych podane koszty były nierealne (np. 20 zł za zestaw *street workout*, 25 zł za przedłużenie linii autobusowej, 100 zł za modyfikację trasy autobusu, 100 zł za instalację filtrującą wodę w fontannie, 226 zł za aplikację mobilną do głosowania, 300 zł za zagospodarowanie placu, a nawet 0,01 zł za projekt „Torebki na psie odchody”).

³⁹ Nr 174/2015 z 29 stycznia 2015 r., Nr 191/2015 z 30 stycznia 2015 r., Nr 416/2016 z 19 lutego 2016 r., Nr 446/2016 z 24 lutego 2016 r., Nr 487/2017 z 27 lutego 2017 r. (zmienionego zarządzeniem Nr 2057/2017 z 21 sierpnia 2017 r.) i Nr 491/2018 z 23 lutego 2018 r.

⁴⁰ W 2016 r. – opcjonalnie.

zgłoszenia projektu, stanowiącej załącznik nr 4 do zarządzeń Prezydenta: Nr 174/2015 z 29 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego na poziomie dzielnic w roku 2015 i 2016 (budżet obywatelski na poziomie dzielnic) oraz Nr 191/2015 z 30 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (budżet obywatelski ogólnomiejski). Od 2016 r. składanie propozycji zadań odbywało się wyłącznie drogą elektroniczną, a proces weryfikacji przebiegał za pośrednictwem platformy internetowej, dzięki czemu wnioskodawcy mieli możliwość bieżącego monitoringu procesu weryfikacji wniosku. Ponadto na stronach www.budzet.krakow.pl oraz w BIP www.bip.krakow.pl/?dok_id=73900 publikowano informacje o sposobie weryfikacji złożonych propozycji zadań wraz z uzasadnieniem odrzucenia wniosków. (dowód: akta kontroli str. 127-144, 164-173, 184-249, 261-268, 1989-2003, 2022-2024)

Spośród 1 820 projektów zgłoszonych do realizacji w trzech edycjach budżetu obywatelskiego 2015-2017, kryteriów określonych w Regulaminie BO na 2015 rok i w Regulaminie BO, a także kryteriów formalnych określonych w zarządzeniach Prezydenta⁴¹, nie spełniały 633 projekty o szacunkowej wartości 271 608,0 tys. zł, z tego 358 projektów dzielnicowych o szacunkowej wartości 32 623,4 tys. zł oraz 275 projektów ogólnomiejskich o szacunkowej wartości 238 984,7 tys. zł. Przyczynami odrzucenia projektów były w szczególności: brak wymaganej liczby ważnych głosów na liście poparcia, wykraczanie projektu poza zadania własne gminy i powiatu, brak dostępności projektu dla wszystkich mieszkańców Miasta, zlokalizowanie projektu na gruntach nienależących do Miasta, niedoszacowanie kosztów realizacji projektu, przekroczenie dopuszczalnych limitów kosztów, niezgodności projektu z obowiązującymi w Mieście planami, politykami i programami, w tym z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 1927, 2022-2024)

2.6. W badanych latach do Urzędu wpłynęło 156 odwołań, w których zgłaszający propozycje projektów w ramach budżetu obywatelskiego kwestionowali opinie komórek organizacyjnych Urzędu oraz miejskich jednostek organizacyjnych uzasadniające odrzucenie projektów. Niedopuszczenie projektów do głosowania uzasadniano m.in. niezgodnością z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, brakiem zgody konserwatora zabytków na realizację projektu w parkach objętych ochroną konserwatorską, planowaną realizacją projektu na terenach nienależących do Miasta, niespełnianiem kryterium ogólnodostępności projektu, przekroczeniem limitu kosztów realizacji zadania, niezgodnością z przepisami prawa, zakresem projektu wykraczającym poza zadania własne gminy, planowaną realizacją zadania w części. W wyniku rozpatrzenia protestów 34 z nich uznano, a 122 odrzucono. Podstawą odrzucenia odwołań była trwała niezgodność projektów z kryteriami finansowania zadań w ramach budżetu obywatelskiego (np. pomimo wcześniejszego wezwania wnioskodawcy do korekty projektu), a ich uznania – np. zgoda wnioskodawcy na ograniczenie zakresu rzeczowego projektu (w treści zgłoszonego protestu), czy też odmienne stanowisko Rady Budżetu Obywatelskiego w odniesieniu do argumentacji miejskich jednostek organizacyjnych uzasadniających odrzucenie projektu. Rozpatrywanie protestów odbyło się w terminach wskazanych w harmonogramach prac nad budżetem obywatelskim, wprowadzonych kolejnymi zarządzeniami Prezydenta⁴².

(dowód: akta kontroli str. 1682-1697, 1733-1740, 1774-1777, 1927)

⁴¹ Zob. pkt 1.3. wystąpienia.

⁴² Jw.

2.7. Badanie 38 wybranych projektów – poddanych pod głosowanie i wybranych do realizacji – (2 zgłoszone na 2016 r.⁴³, 13 – na 2017 r.⁴⁴ i 23 – na 2018 r.⁴⁵) pod względem spełniania wymogów określonych w Regulaminie BO na 2015 rok i w Regulaminie BO oraz w zarządzeniach Prezydenta, wykazało, że wszystkie wnioski:

- spełniały kryteria pod względem wymogów formalnych, takich jak kompletność wniosków, terminowość ich złożenia, bycie mieszkańcem miasta lub odpowiedniej dzielnicy (w zależności od charakteru projektu), dołączenie list poparcia;
- spełniały kryteria pod względem prawnym, tj. dotyczyły zadań własnych gminy lub powiatu; spełniały kryterium ogólnodostępności; ich budżet był zgodny z limitami finansowymi; nie przewidywały generowania kosztów utrzymania niewspółmiernie wysokich w stosunku do wartości zadania (od 2016 r. dla zadań o wartości powyżej 20 tys. zł – kosztów utrzymania wyższych niż 30% wartości zadania); nie stały w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami, politykami i programami, w tym z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego; w przypadku wymaganej współpracy instytucjonalnej (1 projekt) dołączona była pisemna gotowość do współpracy osoby odpowiedzialnej za kierowanie daną instytucją; nie naruszały obowiązujących przepisów prawa; nie przewidywały realizacji projektu na gruntach nienależących do Miasta oraz nie zakładały częściowej realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1505-1514)

Od 2016 r. składanie propozycji zadań w ramach budżetu obywatelskiego odbywało się wyłącznie drogą elektroniczną – na formularzach internetowych. Na stronie www.budzet.krakow.pl zamieszczono szczegółowe instrukcje wypełniania formularzy projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1533-1534)

2.8. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018 były realizowane – z zaznaczonymi wyjątkami – zgodnie z harmonogramami ustalonymi w zarządzeniach Prezydenta⁴⁶, w szczególności:

- weryfikacja formalno-prawna projektów zakończyła się każdorazowo do 31 maja;
- publikacja wyników weryfikacji – 2 czerwca;
- składanie protestów – 3-7 czerwca;
- rozpatrywanie protestów – do 10 czerwca 2016 r. i do 9 czerwca 2017 r. (harmonogram na 2015 r. nie uwzględniał etapu składania i rozpatrywania protestów);
- ogłoszenie wykazów punktów głosowania – 5 czerwca 2015 r., 3 czerwca 2016 r., 2 czerwca 2017 r.;
- ogłoszenie w BIP listy projektów ogólnomiejskich dopuszczonych do głosowania⁴⁷:
 - w 2015 r. – 17 czerwca (opóźnienie 5 dni);
 - w 2016 r. – 15 czerwca (opóźnienie 2 dni);

⁴³ BO.OM.143/15 i BO.OM.157/15.

⁴⁴ BO.D1.43/16, BO.D3.79/16, BO.D4.66/16, BO.D5.53/16, BO.D6.43/16, BO.D8.68/16, BO.D9.30/16, BO.D10.17/16, BO.D11.33/16, BO.D12.42/16, BO.D15.21/16, BO.D18.45/16 i BO.OM.178/16.

⁴⁵ BO.D1.18/17, BO.D2.11/17, BO.D3.1/17, BO.D3.28/17, BO.D4.34/17, BO.D5.14/17, BO.D6.2/17, BO.D8.24/17, BO.D9.1/17, BO.D10.2/17, BO.D11.13/17, BO.D11.21/17, BO.D12.30/17, BO.D13.26/17, BO.D13.28/17, BO.D14.1/17, BO.D15.26/17, BO.D17.9/17, BO.D18.2/17, BO.OM.2/17, BO.OM.100/17, BO.OM.105/17 i BO.OM.325/17.

⁴⁶ Nr 174/2015 z 29 stycznia 2015 r., Nr 191/2015 z 30 stycznia 2015 r., Nr 416/2016 z 19 lutego 2016 r., Nr 446/2016 z 24 lutego 2016 r. i Nr 487/2017 z 27 lutego 2017 r. (zmienionego zarządzeniem Nr 2057/2017 z 21 sierpnia 2017 r.

⁴⁷ Ogłoszenie listy projektów dzielnicowych dopuszczonych do głosowania należało do obowiązków zarządów lub komisji właściwych dzielnic.

- w 2017 r. – 12 czerwca;
 - głosowanie w sprawie wyboru projektów do realizacji:
 - w 2015 r. – od 20 do 28 czerwca;
 - w 2016 r. – od 18 czerwca do 1 lipca (o jeden dzień dłużej w stosunku do harmonogramu);
 - w 2017 r. – od 17 do 30 czerwca;
 - upublicznienie w BIP list projektów ogólnomiejskich zatwierdzonych do realizacji⁴⁸ (wszystkie harmonogramy ustalały, że winno to być nastąpić do 31 lipca):
 - w 2015 r. – listę zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Prezydent zatwierdził zarządzeniem nr 2041/2015 z 31 lipca 2015 r., opublikowanym w BIP 3 sierpnia 2015 r.;
 - w 2016 r. – listę zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Prezydent zatwierdził zarządzeniem nr 2011/2016 z 29 lipca 2016 r.⁴⁹, opublikowanym w BIP 1 sierpnia 2016 r.;
 - w 2017 r. – listę zadań o charakterze ogólnomiejskim do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Prezydent zatwierdził zarządzeniem nr 1858/2017 z 21 lipca 2017 r., opublikowanym w BIP 24 lipca 2017 r.
- (dowód: akta kontroli str. 127-144, 159-173, 178-249, 256-260, 1537-1537)

2.9. Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego odbyło się w latach 2015-2017 za pośrednictwem platformy internetowej budżetu obywatelskiego, dostępnej w okresie głosowania na stronie budżetu obywatelskiego Miasta www.budzet.krakow.pl, lub w formie papierowych kart do głosowania (z wyjątkiem roku 2016, kiedy można było głosować wyłącznie internetowo). Każdorazowo przed głosowaniem publikowany był wykaz punktów głosowania – od kilku do kilkunastu w każdej dzielnicy, z harmonogramem ich dostępności (dni, godziny).

Na stronie www.budzet.krakow.pl zamieszczano szczegółowe instrukcje głosowania za pośrednictwem platformy internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1778-1779)

Stosownie do regulaminów głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, obowiązujących w latach 2015 i 2017⁵⁰, głosujący byli zobowiązani do podania w kartach głosowania: imienia i nazwiska, adresu zamieszkania, numeru PESEL oraz numeru dzielnicy – zgodnego z adresem zamieszkania. Regulaminy te wprowadziły wzór kart głosowania, w których zamieszczono m.in. pouczenia o zasadach głosowania oraz o sytuacjach, w których głos uznany będzie za nieważny. Wszystkie regulaminy głosowania obowiązujące w latach 2015-2017⁵¹ wprowadziły analogiczny obowiązek dla głosujących za pośrednictwem platformy internetowej, z dodatkowym wymogiem podania numeru telefonu komórkowego.

Zgodnie z regulaminami głosowania każdy głosujący był zobowiązany do oddania głosu na 6 różnych projektów⁵², w tym na 3 zadania o charakterze dzielnicowym i na 3 zadania o charakterze ogólnomiejskim, przy czym najwyżej ocenione przez głosującego zadanie otrzymywało 3 punkty, a najniżej oceniane – 1 punkt.

⁴⁸ Zatwierdzenie listy projektów dzielnicowych do realizacji oraz ich upublicznienie należało do obowiązków zarządów lub komisji właściwych dzielnic.

⁴⁹ Zmienione zarządzeniami nr 2872/2016 z 28 października 2016 r. i nr 719/2017 z 24 marca 2017 r.

⁵⁰ Wprowadzonych zarządzeniami Prezydenta nr 1463/2015 z 12 czerwca 2015 r. (zmienionego zarządzeniem nr 1537/2015 z 19 czerwca 2015 r.) i nr 1397/2017 z 5 czerwca 2017 r.

⁵¹ Dodatkowo regulamin wprowadzony zarządzeniami Prezydenta nr 1592/2016 z 17 czerwca 2016 r.

⁵² Zapisy w regulaminach na lata 2015 – 2017: Każdy głosujący musi oddać głos na 6 różnych projektów zadań, w tym 3 głosy na zadania o charakterze dzielnicowym zgłoszone w dzielnicy swojego zamieszkania i 3 głosy na zadania o charakterze ogólnomiejskim.

Przy głosowaniu osobistym wymogiem było okazanie dokumentu potwierdzającego tożsamość. Do weryfikacji oddanych głosów służył, wymagany przy głosowaniu, numer PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 149-158, 174-177, 250-255)

W kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego oddano:

- w 2015 r. – 290 772 głosy⁵³, z tego 58 722 głosy na projekty zwycięskie (581 544 przyznane punkty ogółem, z tego 123 441 punktów na projekty zwycięskie);
- w 2016 r. – 238 806 głosów, z tego 79 415 głosów na projekty zwycięskie (477 600 przyznanych punktów ogółem, z tego 169 340 punktów na projekty zwycięskie);
- w 2017 r. – 178 092 głosy, z tego 74 992 głosy na projekty zwycięskie (352 670 przyznanych punktów ogółem, z tego 155 436 punktów na projekty zwycięskie).

Liczba głosujących w kolejnych latach była następująca:

- w 2015 r. – 50 061, z tego 48 462 oddało głosy ważne (96,8%), a 1 599 – głosy nieważne (3,2%);
- w 2016 r. – 44 896, z tego 39 801 oddało głosy ważne (88,7%), a 5 095 – głosy nieważne (11,3%);
- w 2017 r. – 32 277, z tego 29 682 oddało głosy ważne (92,0%), a 2 595 – głosy nieważne (8,0%).

Frekwencja w głosowaniu wyniosła: w 2015 r. – 8,0% uprawnionych do głosowania, w 2016 r. – 7,2% uprawnionych do głosowania oraz w 2017 r. – 5,2% osób uprawnionych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 1927, 1978)

W raporcie z ewaluacji IV edycji budżetu obywatelskiego wyszczególniono wydatki związane z platformą internetową obsługującą budżet obywatelski:

- w 2015 r. – 147,1 tys. zł na stworzenie miejskiej platformy, składającej się z trzech modułów: budżet obywatelski, wsparcie techniczne podczas procesu budżetu obywatelskiego, opłata hostingu i domeny, a także na szkolenia dla pracowników Urzędu;
- w 2016 r. – 46,1 tys. zł na rozbudowę istniejącego systemu informatycznego i jego dostosowanie do założeń regulaminowych budżetu obywatelskiego wraz ze wsparciem technicznym;
- w 2017 r. – 125,9 tys. zł na modyfikację miejskiej platformy internetowej na potrzeby budżetu obywatelskiego wraz ze wsparciem technicznym, w tym opracowanie elementów systemu obsługi głosowań budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (moduł zarządzania profilami użytkowników systemu „System Głosowań BO” oraz moduł obsługi głosowania na projekty budżetu obywatelskiego), a także opracowanie modułów oprogramowania dla bazowego systemu zarządzania projektami budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (moduł zarządzania procesem rejestracji projektów budżetu obywatelskiego oraz moduł zarządzania procesem weryfikacji projektów budżetu obywatelskiego).

(dowód: akta kontroli str. 2022-2024)

⁵³ Przez „głos” należy tu rozumieć wybór przez głosującego jednego projektu. W tym znaczeniu każdy głosujący w budżecie obywatelskim oddawał 6 głosów – 3 na projekty ogólnomiejskie i 3 na projekty dzielnicowe.

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Miasta do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. zostało wybranych 290 projektów⁵⁴, z tego:

- w 2015 r. – 101 dzielnicowych (o wartości 4 392,9 tys. zł) oraz 7 ogólnomiejskich (9 999,8 tys. zł);
- w 2016 r. – 77 dzielnicowych (2 324,5 tys. zł) oraz 13 ogólnomiejskich (8 494,0 tys. zł);
- w 2017 r. – 78 dzielnicowych (2 099,4 tys. zł) oraz 14 ogólnomiejskich (9 990,8 tys. zł).

Kwoty te nie były w pełni uwzględniane w uchwałach budżetowych Miasta na kolejne lata z uwagi na fakt, że – stosownie do § 2 Regulaminu BO – realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego odbywa się w cyklu jednorocznym lub wieloletnim. Ponadto realizacja części zadań planowana jest w okresach późniejszych, niż w roku następującym po roku, w którym wybrano projekty, np. z 14 zadań o charakterze ogólnomiejskim, wybranych w ramach IV edycji budżetu obywatelskiego (tj. w 2017 r.), 9 przewidziano do realizacji w roku 2018, a 5 – w 2019.

(dowód: akta kontroli str. 1797-1798, 1927, 2022-2024)

Projekty te dotyczyły przede wszystkim: remontów i modernizacji dróg gminnych, organizowania miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. parków, placów zabaw i siłowni zewnętrznych), organizacji spotkań kulturalno-oświatowych i imprez sportowo-rekreacyjnych, zakupów dla bibliotek, szkoleń (m.in. z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, nauki języka angielskiego) itp.

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

(dowód: akta kontroli str. 1800-1926, 2022-2024)

W okresie objętym kontrolą w budżecie Miasta nie tworzone rezerw celowych na wydatki związane z finansowaniem projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego – zwycięskie projekty były uwzględniane bezpośrednio w projekcie budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1928)

2.11. W odniesieniu do problemów związanych z planowaniem budżetu obywatelskiego Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej, Kultury i Promocji Miasta wskazał na fakt, że harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego, w tym etapy składania wniosków, ich weryfikacji oraz głosowania, wprost wynikał z treści statutów dzielnic Miasta Krakowa, co uniemożliwiało elastyczne dostosowywanie się do potrzeb wynikłych w toku realizacji tego procesu.

(dowód: akta kontroli str. wyjaśnienia)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ogłoszenie w BIP listy projektów ogólnomiejskich dopuszczonych do głosowania nastąpiło w 2015 r. – 17 czerwca, tj. 5 dni po terminie ustalonym w harmonogramie budżetu obywatelskiego na ten rok, a w 2016 r. – 15 czerwca, tj. 2 dni po terminie ustalonym w harmonogramie. Z kolei zatwierdzenie list projektów ogólnomiejskich do realizacji oraz ich upublicznienie miało nastąpić, zgodnie z harmonogramami

⁵⁴ Dane na podstawie liczb projektów zatwierdzonych do realizacji w wyniku głosowania mieszkańców, nieznacznie odbiegające od liczby projektów realizowanych (pkt 3.5. wystąpienia), co było wynikiem zmian/zwiększenia list zadań realizowanych przez niektóre dzielnice.

budżetu obywatelskiego na lata 2015 i 2016, w terminie do 31 lipca danego roku. Zatwierdzenie takich list nastąpiło w formie zarządzeń prezydenta: nr 2041/2015 z 31 lipca 2015 r. oraz nr 2011/2016 z 29 lipca 2016 r., tj. terminowo. Opóźnienia nastąpiły w odniesieniu do upublicznienia tych list: zarządzenie nr 2041/2015 opublikowano 3 sierpnia 2015 r., tj. z opóźnieniem 3 dni, a zarządzenie nr 2011/2016 – 1 sierpnia 2016 r., tj. z opóźnieniem 1 dnia.

(dowód: akta kontroli str. 1536-1537)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rozdział 5 Regulaminu BO reguluje kwestie głosowania i obliczania wyników. Ustalono w nim m.in., że za wybrane do realizacji uznaje się zadania, które uzyskały największą liczbę punktów, aż do wyczerpania puli środków przeznaczonych na budżet obywatelski. Jeżeli środki na realizację kolejnego zadania z listy nie będą wystarczające, uwzględnione zostanie pierwsze z następnych zadań na liście, którego koszt nie spowoduje przekroczenia dostępnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 74-80)

W raporcie z ewaluacji I edycji budżetu obywatelskiego w Krakowie⁵⁵ stwierdzono, że przyjęty w Krakowie sposób głosowania⁵⁶ [...] oznacza [...], że oprócz projektów, które otrzymały największą liczbę punktów, realizowane będą również takie, które otrzymały małą liczbę punktów, ale były stosunkowo tanie. Przykładem jest sytuacja mająca miejsce w dzielnicy I Stare Miasto, w której do realizacji skierowane zostały projekty, które po głosowaniu zajmowały 1, 2 oraz 10 i 11 miejsce pod względem liczby otrzymanych punktów. [...] Zaletą opisanego rozwiązania jest maksymalne wykorzystanie puli pieniędzy przeznaczonej w ramach BO dla dzielnic i miasta.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2024)

Podobnie było w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego w Krakowie, np. w przypadku budżetu ogólnomiejskiego Prezydent zatwierdzał do realizacji zadania zajmujące następujące miejsca w głosowaniu mieszkańców:

- w 2015 r.: 1-4, 20, 21 i 76;
- w 2016 r.: 1-3, 6, 9, 10, 15, 16, 23, 27, 32, 40 i 45;
- w 2017 r.: 1-5, 7-9, 11, 14, 21, 38, 44 i 63;
- w 2018 r.: 1-5, 11, 13 i 34.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do wyboru projektów dzielnicowych⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 159-163, 178-183, 256-260, 270-281, 2022-2024)

Zdaniem NIK przyjęcie takiego rozwiązania może podważać istotę budżetu obywatelskiego, tj. realizację projektów wybranych przez mieszkańców. Może także rodzić próby projektowania zadań „pod głosowanie”, np. poprzez sztuczny podział przedsięwzięć o charakterze ogólnomiejskim na szereg, mniejszych wartościowo, zadań dzielnicowych.

Ocena cząstkowa

Wybór projektów zgłaszanych w ramach budżetu obywatelskiego Miasta odbywał się zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie, z wyjątkiem nielicznych uchybień. Polegały one na niedotrzymaniu niektórych terminów wynikających z harmonogramów, ustalonych przez Prezydenta

⁵⁵ Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, *Ewaluacja pierwszej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa-Kraków, listopad 2014.

⁵⁶ W pierwszej edycji każdy głosujący wybierał po 5 projektów dzielnicowych i ogólnomiejskich, a następnie przyznawał im od 5 do 1 punktu. W kolejnych edycjach ograniczono liczbę projektów wybieranych przez głosujących, ale sposób głosowania, a w konsekwencji – wybór projektów do realizacji – pozostawał bez zmian.

⁵⁷ Przykładowo w wyniku głosowania w 2015 r. zakwalifikowano do realizacji projekt dzielnicowy, który uzyskał 37 punktów (zwykleski projekt w tej samej dzielnicy uzyskał 2042 punkty).

w zarządzeniach w sprawie ustalenia szczegółowej procedury realizacji budżetu obywatelskiego Miasta, w zakresie ogłaszania list projektów dopuszczonych do głosowania oraz list projektów zatwierdzonych do realizacji.

NIK zwraca uwagę, że kampania informacyjno-promocyjna o budżecie obywatelskim, jakkolwiek prowadzona w szerokim zakresie, nie była skuteczna, gdyż nie spowodowała poprawy frekwencji, tj. liczby głosujących osób, która z roku na rok malała. Zmniejszała się także liczba projektów składanych w ramach kolejnych budżetów obywatelskich.

3. Prawdliwość 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 12 236,2 tys. zł, tj.:

- w 2016 r. – 4 747,7 tys. zł, z tego wydatki na zadania:
 - inwestycyjne w wysokości 2 253,5 tys. zł (74,1% planu po zmianach), które przeznaczono na: pozostałą działalność w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (1 075,8 tys. zł), utrzymanie zieleni (365,0 tys. zł), drogi publiczne (342,0 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie oświaty i wychowania (311,8 tys. zł) i obiekty sportowe (158,9 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 2 494,2 tys. zł (87,5% planu po zmianach), które przeznaczono na: utrzymanie zieleni (1 124,1 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie oświaty i wychowania (849,5 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie administracji publicznej (236,1 tys. zł), biblioteki (91,8 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (49,5 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie polityki społecznej (46,9 tys. zł), domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby (25,9 tys. zł), ratownictwo medyczne (25,0 tys. zł), pozostałe instytucje kultury (16,0 tys. zł) i inne (29,3 tys. zł);
- w 2017 r. – 5 939,3 tys. zł, z tego wydatki na zadania:
 - inwestycyjne w wysokości 4 096,2 tys. zł (83,8% planu wydatków po zmianach), które przeznaczono na: pozostałą działalność w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (2 137,4 tys. zł), drogi publiczne (622,5 tys. zł), utrzymanie zieleni (381,9 tys. zł), ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu (341,7 tys. zł), obiekty sportowe (237,6 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie oświaty i wychowania (234,3 tys. zł), szpitale (60,0 tys. zł), domy pomocy społecznej (39,9 tys. zł), oświetlenie ulic, placów i dróg (35,2 tys. zł) i ochotnicze straże pożarne (5,8 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 1 843,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach), które przeznaczono na: utrzymanie zieleni (489,5 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie administracji publicznej (295,1 tys. zł), kulturę fizyczną (238,0 tys. zł), pozostałe instytucje kultury (191,9 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie oświaty i wychowania (190,1 tys. zł), drogi publiczne (184,6 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie pomocy społecznej (46,2 tys. zł), biblioteki (44,8 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie edukacyjnej opieki wychowawczej (35,9 tys. zł), obiekty sportowe (32,5 tys. zł), ratownictwo medyczne (30,0 tys. zł), domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby (22,0 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (20,8 tys. zł) i inne (21,8 tys. zł);

- w 2018 r. (do 30 września) – 1 549,2 tys. zł, z tego wydatki na zadania:
 - inwestycyjne w wysokości 533,8 tys. zł (9,6% planu po zm.⁵⁸), które przeznaczono na: pozostałą działalność w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (185,7 tys. zł), utrzymanie zieleni (121,0 tys. zł), drogi publiczne (65,1 tys. zł), obiekty sportowe (64,7 tys. zł), domy pomocy społecznej (60,5 tys. zł) i pozostałą działalność w zakresie oświaty i wychowania (26,9 tys. zł) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (10,0 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 1 015 tys. zł (26,6% planu po zmianach), które przeznaczono na: drogi publiczne (441,5 tys. zł), utrzymanie zieleni (100,5 tys. zł), domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby (97,2 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (89,3 tys. zł), oświaty i wychowania (76,3 tys. zł) oraz kultury fizycznej (55,4 tys. zł), biblioteki (38,3 tys. zł), kulturę fizyczną (32,0 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie edukacyjnej opieki wychowawczej (23,5 tys. zł), oświetlenie ulic, placów i dróg (23,1 tys. zł), pozostałą działalność w zakresie pomocy społecznej (15,6 tys. zł), ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu (12,4 tys. zł) i inne (10,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1797-1798)

W złożonych wyjaśnieniach przewodniczący Zespołu ds. budżetu obywatelskiego jako przyczyny niepełnej realizacji planów wydatków budżetowych dla zadań finansowanych w ramach budżetu obywatelskiego wskazał m.in. niższy, niż szacowany na etapie weryfikacji prawnej, koszt realizacji części zadań, a także niemożność realizacji niektórych zadań z powodu braku oferentów w ogłaszanych otwartych konkursach ofert oraz przetargach, a także niedoszacowania kosztów na etapie weryfikacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 2053-2055)

W wyjaśnieniach w sprawie wyodrębnienia w polityce rachunkowości Miasta wydatków na zadania w ramach budżetu obywatelskiego Zastępca Skarbnika ds. Polityki Rachunkowości Miasta poinformował, że:

- w budżecie Miasta Krakowa są wyodrębnione środki na zadania zarówno bieżące, jak i inwestycyjne realizowane w ramach budżetu obywatelskiego;
- zadania inwestycyjne ujęte są w załączniku nr 4 do uchwały budżetowej; nazwy przedmiotowych zadań są tożsame z tytułami wybranych do realizacji projektów i dookreślone zapisem *budżet obywatelski ogólnomiejski* lub *budżet obywatelski dzielnic*;
- zadania bieżące identyfikowane są poprzez przypisany akronim, który określa symbol jednostki realizującej oraz skrót BOO lub BOD (np. BZ/BOO/01).

(dowód: akta kontroli str. 2004-2005)

3.2. Jak wyjaśniła Skarbnik Miasta środki budżetów obywatelskich Miasta Krakowa nie były wykorzystywane jako wkład własny przy realizacji projektów współfinansowanych środkami zewnętrznymi, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2036-2038)

⁵⁸ Według stanu na 30 września 2018 r.

3.3. Przedsięwzięcia realizowane w ramach budżetu obywatelskiego były w niektórych przypadkach współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Miasta Krakowa – do planu wydatków wprowadzano dodatkowe środki:

- w planie na 2016 r. kwotę 50,0 tys. zł na projekt ZMZ/O1.51/16 *Zagospodarowanie Zalewu Bagry* (o wartości 2 000,0 tys. zł, realizowany przez Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie⁵⁹);
- w planie na 2017 r. kwotę 1 159,0 tys. zł na projekt ZMZ/O1.85/17 *Nowa Huta przyszłości – rewitalizacja Zalewu Nowohuckiego* (o wartości 145 tys. zł, realizowany przez ZMZ);
- w planie na 2018 r. kwotę 210,0 tys. zł, z tego 5,0 tys. zł na projekt ZMZ/O1.129/18 *Park przy ul. Wadowickiej* (wartości 60,0 tys. zł, realizowany przez ZMZ) oraz 205,0 tys. zł na projekt ZMZ/O1.130/18 *Strefy chilloutu – relaks na leżakach* (o wartości 50,0 tys. zł, realizowany przez ZMZ).

(dowód: akta kontroli str. 2036-2038)

Jak wyjaśniła Skarbnik Miasta przyczyną wprowadzenia do budżetu Miasta dodatkowych środków stanowiących współfinansowanie zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego było:

- w przypadku zadań ZMZ/O1.51/16, ZMZ/O1.85/17 i ZMZ/O1.129/18 – rozszerzenie ich zakresu rzeczowego;
- w przypadku zadania ZMZ/O1.130/18 – konieczność zwiększenia planu wydatków w celu zawarcia umowy, ponieważ wartość najniższej oferty w postępowaniu przetargowym przewyższała wysokość pierwotnie zaplanowanych środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 2036-2038)

Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego środkami ogólnymi z budżetu Miasta miało również miejsce – na mniejszą skalę – w przypadku zadań realizowanych przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie. Wydatkowano w ten sposób 66,2 tys. zł, z tego w roku 2016 – 45,4 tys. zł, w roku 2017 – 6,0 tys. zł i w roku 2018 – 14,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1797-1798)

Zgodnie z § 22 Regulaminu BO w przypadku, gdy koszty rzeczywiste realizacji zadania przekroczą szacunkowe koszty określone przez Prezydenta [...], dopuszcza się dofinansowanie realizacji propozycji zadania w ramach środków własnych komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Krakowa lub miejskiej jednostki organizacyjnej właściwej do realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 74-80)

3.4. Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018 (do 30 września) realizował Urząd (łącznie 416,5 tys. zł) oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 13 900,2 tys. zł). Wydatki Urzędu na projekty w ramach budżetu obywatelskiego stanowiły 2,9% wszystkich wydatków.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu kontrolą objęto wybrane płatności w łącznej kwocie 336,3 tys. zł, dotyczące 36 projektów⁶⁰ realizowanych w ww. okresie w ramach tego budżetu. Stanowiło to 80,7% wszystkich wydatków Urzędu i 2,3% wydatków Miasta poniesionych w ww. okresie na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018.

Dodatkowo zbadano wydatki poniesione po 30 września 2018 r. na realizację dwóch projektów: *Bezpieczny ratownik – bezpieczny krakowianin* oraz *Bezpieczeństwo*

⁵⁹ Dalej ZMZ.

⁶⁰ Projekty wymienione w pkt 2.7. wystąpienia – z wyjątkiem projektów: BO.OM.105/17 *Bezpieczny ratownik – bezpieczny krakowianin* oraz BO.D13.28/17 *Bezpieczeństwo mieszkańców Dzielnicy XIII Podgórze*, w ramach których wydatkowanie środków nastąpiło po 30 września 2018 r.

mieszkańców Dzielnicy XIII Podgórze⁶¹ w łącznej kwocie 297,0 tys. zł – jedynych w latach 2016-2018 realizowanych przez Urząd w ramach budżetu obywatelskiego, na których wykonanie udzielono zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (wspólnego dla obu projektów)⁶².

W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 6 ust. 1 pkt 1, 5, 8 i 14 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 publicznych⁶³;
- 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 rozchodów⁶⁴, z wyjątkiem trzech wydatków w kwocie 145,7 tys. zł, które ujęto w nieprawidłowym rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 515-1530, 1929-1950, 2022-2024, 2039-2050)

Zamówienie publiczne na wykonanie dwóch⁶⁵ z 38 zadań, których wydatki objęto kontrolą, Urząd udzielił w trybie przetargu nieograniczonego. Kolejnych 31 projektów finansowano w formie dotacji dla Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego (KPR)⁶⁶, a pozostałych 5 zamówień udzielono z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶⁷, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy).

W wyniku badania jednego postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (obejmującego ww. dwa projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego) stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie, w szczególności dotyczącymi powołania komisji przetargowej i opracowania jej regulaminu, ustalenia wartości zamówienia, opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, kompletności ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacji, ważności złożonych ofert, prawidłowości wyznaczenia terminu na złożenie ofert, wyboru najkorzystniejszej oferty, zawarcia umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 1160-1241, 1406-1504, 1515-1530, 1531-1532, 1929-1950)

Ponadto zbadano udzielenie w latach 2016-2018 i rozliczenie w latach 2017-2018 dotacji dla KPR, na realizację 30 projektów *Mali Ratownicy* (jednego w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r., 12 w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r. i 17 w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r.) oraz jednego projektu *Duzi Ratownicy* (w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1370-1405, 1515-1530)

⁶¹ Obydwa związane z zakupem sprzętu dla Ochotniczych Straży Pożarnych.

⁶² W projekcie *Bezpieczny ratownik – bezpieczny krakowianin* przetargiem nieograniczonym objęto część zamówień udzielonych w ramach tego zadania (165,8 tys. zł), a w projekcie *Bezpieczeństwo mieszkańców Dzielnicy XIII Podgórze – całość* (12,5 tys. zł).

⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁶⁴ 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.).

⁶⁵ *Bezpieczny ratownik – bezpieczny krakowianin* oraz *Bezpieczeństwo mieszkańców Dzielnicy XIII Podgórze*.

⁶⁶ Podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą, działający jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, którego podmiotem tworzącym jest Województwo Małopolskie.

⁶⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Umowami dotacji z 13 maja 2016 r.⁶⁸, z 28 kwietnia 2017 r.⁶⁹ oraz z 28 maja 2018 r.⁷⁰ Miasto udzieliło dotacji KPR w wysokości, odpowiednio: 92 000 zł, 93 000 zł i 154 700 zł. Umowy zawarte zostały w celu realizacji uchwały Nr LXVIII/895/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia programu zdrowotnego *Poprawa stanu bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców Miasta Krakowa w zakresie dostępności pomocy przedmedycznej*⁷¹. W § 3 uchwały ustalono, że realizacja programu finansowana będzie ze środków budżetu Miasta poprzez udzielenie dotacji dla KPR. We wszystkich umowach dotacji dla KPR jako podstawę udzielenia dotacji wskazano uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie budżetu Miasta Krakowa na poszczególne lata (2016-2018), zarządzenia Prezydenta w sprawie przyjęcia planu finansowego Urzędu Miasta Krakowa na poszczególne lata oraz przepisy ustawowe – art. 115 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej⁷² i art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych⁷³. Umowy podpisał, reprezentujący Gminę Miejską Kraków, dyrektor Biura ds. Ochrony Zdrowia Urzędu, a umowę z 2018 r. – dodatkowo Sekretarz Miasta⁷⁴.

W § 1 umów wskazano, że ich przedmiotem było udzielenie KPR dotacji na realizację następujących zadań:

- 1) zadań w ramach programu zdrowotnego *Poprawa stanu bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców Miasta Krakowa w zakresie dostępności pomocy przedmedycznej* poprzez utrzymanie Sieci AED⁷⁵ KRAKOWSKI IMPULS ŻYCIA – (dotacje na lata 2016 - 2018);
- 2) zadań w ramach środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic na szkolenia z zakresu pierwszej pomocy i zakupy dla KPR – (2016 - 2018)⁷⁶;
- 3) zadań w ramach ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego – projekty *Mali Ratownicy* – (2016 i 2018);
- 4) zadań w ramach ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego – projekt *Duży Ratownicy* – (2018);
- 5) zadań w ramach budżetu obywatelskiego poszczególnych dzielnic – projekty *Mali ratownicy* – (2017 i 2018).

Na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego z ogólnych kwot dotacji przewidziano:

- w 2016 r. – 25,0 tys. zł na realizację projektu ogólnomiejskiego *Mali Ratownicy* (20,0 tys. zł na przeszkolenie 400 osób oraz 5,0 tys. zł na zakup sprzętu do nauki pierwszej pomocy);
- w 2017 r. – 30,0 tys. zł na realizację 12 projektów dzielnicowych *Mali Ratownicy* (przeszkolenie 600 osób);
- w 2018 r. – 90,7 tys. zł, z tego: 40,5 tys. zł na realizację 16 projektów dzielnicowych *Mali Ratownicy* (przeszkolenie 800 osób), 25,0 tys. zł na realizację projektu ogólnomiejskiego *Mali Ratownicy* (20,0 tys. zł na przeszkolenie 500

⁶⁸ Nr W/II/2247/BZ/177/2016.

⁶⁹ Nr W/II/1579/BZ/159/2017.

⁷⁰ Nr W/II/1898/BZ/204/2018.

⁷¹ Podstawą ustanowienia programu były m.in. przepisy art. 55 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Z przepisów tych wynikało, że właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego mógł przyznać dotacje zakładowi opieki zdrowotnej prowadzonemu w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia, a także na remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, natomiast nie miał takiej możliwości w odniesieniu do pokrywania kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne.

⁷² Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.).

⁷³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

⁷⁴ Na podstawie pełnomocnictw Prezydenta: umowa z 2016 r. – nr 74/2015 z 6 marca 2015 r., umowa z 2017 r. – nr 167/2016 z 29 kwietnia 2016 r., umowa z 2018 r. – nr 171/2016 z 9 maja 2016 r.

⁷⁵ ang. *Automated External Defibrillator* – automatyczny defibrylator zewnętrzny.

⁷⁶ 2016 r. – dzielnice I i II, 2017 - 2018 r. – dzielnice II i XIV.

osób oraz 5,0 tys. zł na zakup materiałów) oraz 25,2 tys. zł na realizację projektu ogólnomiejskiego *Duzi Ratownicy* (przeszkolenie 60 osób).

Zakres rzeczowy zadań w ramach projektu *Mali Ratownicy* obejmował szkolenie z pierwszej pomocy wraz z obsługą urządzeń AED w miejscach wskazanych przez KPR – po uzgodnieniu z Biurem ds. Ochrony Zdrowia (przedszkola, szkoły) wraz z zakupem materiałów profilaktyczno-edukacyjnych i wydaniem certyfikatu dla każdego uczestnika, natomiast projektu *Duzi Ratownicy* – szkolenia dla ratowników medycznych pracujących w zespołach ratownictwa medycznego oraz w szpitalnych oddziałach ratunkowych i w izbach przyjęć na terenie Krakowa, realizowane w ramach doskonalenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1405, 2022-2024)

Miasto przekazało KPR dotacje w kwotach zgodnych z umowami dotacji (i wnioskami mieszkańców). Z terminowo złożonych do Urzędu rozliczeń dotacji za lata 2016-2017 wynikało, że zostały one zrealizowane, a środki w wysokości 55,0 tys. zł – wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1361-1405, 1515-1530, 2039-2050)

3.5. W latach objętych kontrolą realizowano łącznie 250 zadań w ramach budżetu obywatelskiego⁷⁷, z tego Urząd – 58 zadań, a inne jednostki organizacyjne Miasta – 192 zadania⁷⁸.

Spośród:

- 67 zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. zrealizowano 62 zadania (tj. 92,5%), w tym wszystkie (7) realizowane przez Urząd;
- 90 zadań wybranych do realizacji na 2017 r. zrealizowano 80 zadań (tj. 88,9%), w tym 22 na 23 realizowane przez Urząd.

W wyniku realizacji projektów osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe, m.in.:

- zagospodarowano tereny na cele rekreacyjno-wypoczynkowe;
- wyremontowano i doposażono obiekty publiczne;
- przeprowadzono rewitalizację terenów zieleni i parków;
- zainstalowano zewnętrzne urządzenia do treningu, obiekty małej architektury;
- wybudowano lub wyremontowano drogi, ciągi piesze;
- uzupełniono księgozbiory bibliotek;
- wybudowano place zabaw;
- zrealizowano szereg przedsięwzięć o charakterze sportowym, kulturalnym, edukacyjnym;
- zorganizowano dodatkowe patrole Policji;
- wyposażono w sprzęt jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych;
- zainstalowano karmę i budki dla kotów wolno żyjących, zwierzęta objęto opieką weterynaryjną;
- zainstalowano ule na dachu jednego z budynków publicznych, zapewniając możliwość podglądu pszczół *on line*.

Działania te służyły zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w sprawach ochrony środowiska i przyrody, dróg gminnych i powiatowych, ochrony zdrowia, edukacji, kultury, kultury fizycznej i turystyki, zieleni gminnej, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁷⁷ Z naboru w 2015 r. – 66 zadań, z naboru w 2016 r. – 90 zadań oraz z naboru w 2017 r. – 93 zadania. W 2015 r. wybrano do realizacji łącznie 111 zadań, ale 45 z nich zostało zrealizowanych w tym samym roku.

⁷⁸ Różnice w zakresie liczby realizowanych zadań w stosunku do pierwotnych wyników głosowania (pkt 2.10. wystąpienia) wynikają z korekt uchwał niektórych rad dzielnic list zadań.

Projekty niezrealizowane, to m.in.:

- „Tor motocyklowo-samochodowy w Krakowie” o wartości 3 000 tys. zł, zakładający budowę toru wraz z placem manewrowym, dedykowany motocyklistom oraz kierowcom samochodów chcącym podnosić swoje umiejętności – realizator: ZIKiT⁷⁹;
Wykonanie zostało opóźnione, ponieważ wiązało się z koniecznością zapewnienia obsługi komunikacyjnej toru, a zadanie polegające na budowie układu komunikacyjnego nie zostało dotychczas zrealizowane. Realizator złożył wnioski w wprowadzenie zmian do wieloletniego planu finansowego Miasta z realizacją zadania na 2018-2020;
- „Publiczne kąpielisko wraz z ogólnodostępną plażą miejską zlokalizowane na terenie kamieniołomu na Zakrzówku” o wartości 3 000 tys. zł – realizator: Zarząd Zieleni Miejskiej;
Zadanie zostało włączone w projekt zagospodarowania Parku Zakrzówek. Dokumentacja dla całości przedsięwzięcia wraz z uzyskaniem niezbędnych pozwoleń ma zostać wykonana do 31 marca 2019 r.
- „Pierwszy wodny plac zabaw w Parku Jordana” o wartości 2 550 tys. zł – realizator: Zarząd Zieleni Miejskiej;
Ukończono etap projektowy. Ogłoszony przez ZZM przetarg na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych nie przyniósł rezultatu – nikt nie złożył oferty. Próba znalezienia wykonawcy w trybie z wolnej ręki również zakończyła się niepowodzeniem. Kolejny przetarg na rewitalizację Parku Jordana, w tym wodny plac zabaw z amfiteatrem, został ogłoszony w listopadzie 2018 r.
- „Przedłużenie ścieżki rowerowej wzdłuż alei Solidarności” o wartości 440 tys. zł – realizator: ZIKiT;
W 2017 r. opracowano program funkcjonalno-użytkowy. Opóźnienie związane z bezskuteczną próbą znalezienia wykonawcy zadania w formule „zaprojektuj i zbuduj”. W wyniku ogłoszenia trzech przetargów nie wpłynęły żadne oferty.

Spośród 93 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. zrealizowano – wg stanu na 30 listopada – 39 zadań (tj. 41,9%), w tym 6 na 28 realizowanych przez Urząd. Pozostałe zadania były w trakcie realizacji⁸⁰. W ramach zrealizowanych zadań m.in. wykonano zewnętrzne siłownię, przeprowadzono remont chodnika, zamontowano sensor smogu, wykonano dodatkowe patrole Policji (18), zorganizowano piknik rodzinny, przeprowadzono treningi biegowo-ruchowe, zakupiono sprzęt do działań ratowniczych dla Ochotniczych Straży Pożarnych.

(dowód: akta kontroli str. 1951-1976, 2022-2024)

3.6. Wszystkie edycje budżetu obywatelskiego poddane zostały ewaluacji, której celem było dokonanie oceny sposobu wdrażania tego procesu na etapie: kampanii informacyjno-edukacyjnej, spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami, zgłaszania propozycji zadań, weryfikacji zgłoszonych propozycji zadań, głosowania oraz monitorowania realizacji przyjętych zadań. Ewaluację przeprowadziły podmioty zewnętrzne⁸¹. Raporty z ewaluacji – w wersji roboczej – były omawiane na posiedzeniach Rady Budżetu Obywatelskiego, podczas których członkowie Rady przedstawiali swoje uwagi oraz propozycje zmian i uzupełnień. W rezultacie

⁷⁹ Od 1 listopada 2018 r. – Zarząd Dróg Miasta Krakowa.

⁸⁰ Zgodnie z § 2 Regulaminu realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego odbywa się w cyklu jednorocznym lub wieloletnim.

⁸¹ Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” – *Ewaluacja pierwszej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa-Kraków, listopad 2014 oraz *Ewaluacja drugiej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa-Kraków, listopad 2015, Biostat sp. z o.o. – *Ewaluacja procesu wdrażania budżetu obywatelskiego w Krakowie w 2016 r.*, Ośrodek Ewaluacji sp. z o.o. – *Ewaluacja wdrażania IV edycji budżetu obywatelskiego w Krakowie*.

sformułowane w raportach rekomendacje były wdrażane w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego, np.: rozpoczęcie kampanii informacyjno-edukacyjnej wyrazistym wydarzeniem, skupiającym uwagę mieszkańców i mediów (tzw. *flash mob* obywatelski); wprowadzenie nowego zapisu w regulaminie budżetu obywatelskiego, umożliwiającego złożenie odwołania (protestu) w razie uzyskania negatywnej oceny w wyniku weryfikacji złożonych propozycji zadań⁸²; zwiększenie stopnia wykorzystania w kampanii informacyjnej potencjału gazet lokalnych (nie tylko reklamy, ale również artykuły i wywiady); zaangażowanie tzw. ambasadorów budżetu obywatelskiego; zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych podczas spotkań konsultacyjnych; poprawa skuteczności kontaktu między urzędnikami (podmiotami weryfikującymi złożone propozycje zadań), a wnioskodawcami (dzięki platformie internetowej); przywrócenie możliwości głosowania w formie tradycyjnej (papierowe karty do głosowania)⁸³.

(dowód: akta kontroli str. 1605-1777, 2022-2024)

Sprawy budżetu obywatelskiego były omawiane również na sesjach VII kadencji Rady Miasta Krakowa (2014-2018). Termin *budżet obywatelski* pojawił się w porządku obrad sesji z 11 lutego, 13 maja, 23 września i 16 grudnia 2015 r., ale kwestie budżetu obywatelskiego były dyskutowane także przy innych okazjach, np. 6 grudnia 2017 r. oraz 14 i 28 marca 2018 r., gdy procedowano zmiany statutów dzielnic⁸⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1780)

3.7. W wyjaśnieniach w sprawie problemów związanych z realizacją projektów w ramach budżetu obywatelskiego Zastępca Prezydenta Miasta odwołał się do zapisów w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli. Zostały one przedstawione w pkt 3.5. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1980-1982)

3.8. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Gmina Miejska Kraków nie przeprowadzała badań socjologicznych mogących wykazać związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego a aktywnością obywatelską w mieście.

dowód: akta kontroli str. 1980-1982)

3.9. W 2018 r. pracownik Wydziału Sportu Urzędu wziął udział w szkoleniu Budżet obywatelski na rok 2019 w gminach, powiecie i województwie samorządowym – partycypacja społeczna, procedura budżetowa, dokumenty prawne. Program szkolenia obejmował zagadnienia: 1) postulaty społecznej partycypacji w zarządzaniu sprawami wspólnot samorządowych oraz formy jej realizacji na przełomie XX/XXI wieku; 2) dotychczasowa praktyka budżetowa obywateli w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce; 3) wymagania prawne w stosunku do budżetu obywatelskiego w gminie, powiecie i województwie; 4) omówienie szczegółowych rozwiązań w zakresie ustawowego budżetu obywatelskiego i rozwiązań indywidualnych, odbiegających od ustawy; 5) omówienie wzoru uchwały o budżecie obywatelskim z analizą dotychczasowych zapisów

⁸² W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w Krakowie nie przewidziano takiej możliwości.

⁸³ W 2016 r. można było głosować wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy internetowej budżetu obywatelskiego.

⁸⁴ Te zmiany statutów dotyczą głównie i przede wszystkim spraw dotyczących budżetu obywatelskiego, po to żeby budżet obywatelski mógł być głosowany, można powiedzieć, w czasie jesiennym, kiedy jest więcej zainteresowania, są studenci, jest więcej czasu wtedy na przygotowanie poszczególnych etapów działań. Takie były też wytyczne dotyczące tzw. ewaluacji budżetu obywatelskiego. Bez tej zmiany zostanie tak, jak jest, czyli mało czasu na analizy, kłopoty z tym głosowaniem w okresie zaraz przed wakacjami (cyt. ze stenogramu XCVIII Sesji Rady Miasta Krakowa 28 marca 2018 r., s. 26-27).

uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego. Organizatorem szkolenia był Ośrodek Kształcenia Administracji.

Również w 2018 r. dwóch pracowników Wydziału Rozwoju Miasta wzięło udział w 5. Forum Praktyków Partycypacji we Wrocławiu – dwudniowym wydarzeniu, mającym na celu wymianę doświadczeń między osobami na co dzień zajmującymi się procesami włączania mieszkańców w procesy podejmowania decyzji. Organizatorami szkolenia byli: Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej prowadzone przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Urząd Miejski Wrocławia oraz Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 1983-1988)

3.10. Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego nie było przedmiotem audytu oraz kontroli wewnętrznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2006-2009)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kolejnych budżetach Miasta Krakowa na lata 2016-2018⁸⁵ (załącznik nr 7 *Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta Krakowa* pkt 1.1. *Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej*), a także w sprawozdaniach Prezydenta Miasta Krakowa z wykonania budżetu miasta Krakowa za lata 2016-2017⁸⁶ (załącznik nr 7 *Sprawozdanie z wykonania kwot dotacji udzielonych z budżetu Miasta Krakowa* pkt 1.1. *Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej*) dotacje dla KPR (kolejno: 92 000 zł, 93 000 zł i 154 700 zł) ujmowano w rozdziale 85141 *Ratownictwo medyczne* jako dotacje podmiotowe § 256 *Dotacja podmiotowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego*, podczas gdy zgodnie z art. 218 ustawy o finansach publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2024)

Z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁷ wynika, że właściwym rozdziałem klasyfikacji budżetowej dla wydatków na finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego programów polityki zdrowotnej (przed 1 stycznia 2015 r. – programów zdrowotnych) jest rozdział 85149 *Programy polityki zdrowotnej*.

Z kolei w § 256 ujmowane są dotacje podmiotowe, które – w myśl art. 131 ustawy o finansach publicznych – obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej

⁸⁵ Uchwała Nr XXXIV/549/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 roku w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2016 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r. poz. 354), uchwała Nr LXI/1319/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2016 roku w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2017 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2017 r. poz. 347), uchwała Nr XCI/2374/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2018 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 334).

⁸⁶ Zarządzenie Nr 742/2017 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29.03.2017 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2016 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2016 rok oraz zarządzenie Nr 798/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29.03.2018 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za rok 2017, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za rok 2017.

⁸⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Dotacje udzielone KPR nie były dotacjami podmiotowymi, a więc nie powinny być ujęte w § 256.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny ujęcia kwot dotacji dla KPR w rozdziale 85141 i w § 256 klasyfikacji budżetowej p.o. dyrektor Wydziału Budżetu Miasta Urzędu wyjaśnił m.in., że:

- w budżecie Miasta ujmowane są wydatki w klasyfikacji budżetowej i zadaniach zgodnie z materiałami złożonymi przez poszczególne wydziały Urzędu i miejskie jednostki organizacyjne;
- w latach 2016-2018 środki finansowe zaangażowane umowami zawartymi pomiędzy Miastem a KPR na udzielenie dotacji podmiotowej ujmowane były w rozdziale 85141 Ratownictwo medyczne, § 2560; wskazana klasyfikacja budżetowa jest prawidłowa, ponieważ zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych rozpoczęcie wdrożenia, realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej (albo warunkowo pozytywnej) opinii wydanej przez Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, o której mowa w art. 48a ust. 11;
- zadania realizowane na podstawie umowy z KPR nie były poddane ocenie AOTMiT i nie stanowią programu polityki zdrowotnej;
- analogiczne uzasadnienie odnosi się do powołanego w umowie § 2560; zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wskazany paragraf jest właściwy i dotyczy dotacji podmiotowej z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego; paragraf ten obejmuje dotacje, o których mowa w art. 115 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, z przeznaczeniem na wydatki bieżące.

(dowód: akta kontroli str. 2051-2052)

W ocenie NIK nieuzyskanie opinii Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji nie może stanowić kryterium rozstrzygnięcia, że dany program nie jest programem polityki zdrowotnej. Może co najwyżej świadczyć o ewentualnym uchybieniu wymogom art. 48a ust. 11 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Ponadto należy zauważyć, że § 256, jak zresztą wskazano w wyjaśnieniach, obejmuje dotacje, o których mowa w art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Dotacje te mogą być przeznaczone na zadania wyszczególnione w art. 114 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o działalności leczniczej, przy czym z katalogu tych zadań jedynym, jakie może być rozważane w odniesieniu do omawianych umów dotacji, jest realizacja zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia (pkt 1).

Uznanie, że zadania realizowane w ramach umowy z KPR nie stanowiły realizacji programu polityki zdrowotnej (przed 1 stycznia 2015 r. – programu zdrowotnego) musiałoby prowadzić do konkluzji, że dotowanie KPR w ramach umów dotacji nie było uprawnione.

2. Jako podstawę prawną zawarcia wszystkich umów dotacji dla KPR wskazano m.in. art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jest

on umieszczony w Dziale III ustawy *Wieloletni Plan Finansowy Państwa i ustawa budżetowa*, w rozdziale 3 *Przeznaczenie wydatków budżetu państwa* i nie może stanowić podstawy prawnej do udzielania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawę taką stanowią przepisy art. 219 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1405)

W odpowiedzi na pytania:

- dlaczego w podstawie prawnej zawartych umów wskazano m.in. na art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych, odnoszący się do wydatków budżetu państwa i stanowiący, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zamiast na odpowiedni artykuł z rozdziału 1 w dziale V ustawy o finansach publicznych?

oraz

- dlaczego odwołano się do przepisu dotyczącego dotacji celowych, skoro w załącznikach nr 7 do uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie budżetu Miasta Krakowa na lata 2016-2018, a także w załącznikach nr 7 do sprawozdań Prezydenta Miasta Krakowa z wykonania budżetu miasta Krakowa za lata 2016-2017, wskazano, że dotacje dla Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego w poszczególnych latach były dotacjami podmiotowymi?

dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu (do 31 grudnia 2018 r. – dyrektor Biura ds. Ochrony Zdrowia Urzędu), reprezentujący Miasto przy podpisywaniu umów dotacji, wyjaśnił m.in., że:

- art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych daje podstawę do udzielenia dotacji celowej z przeznaczeniem na bieżące zadania własne jednostki samorządu terytorialnego;
- zadania objęte umowami z KPR, na które Miasto udzieliło finansowania, są zadaniami własnymi; na tej podstawie prawidłowe było powołanie w umowach ww. przepisu.

W udzielonej odpowiedzi dyrektor nie ustosunkował się do kwestii ujęcia tych dotacji w budżecie Miasta jako dotacji podmiotowych.

(dowód: akta kontroli str. 2032-2035, 2056-2060)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych, z racji swego brzmienia i umiejscowienia, odnosi się do sytuacji, w których jednostka samorządu terytorialnego występuje w roli podmiotu dotowanego, a nie dotującego. Wskazać również należy, że nie ustosunkowano się w nich do przyczyn ujmowania tych samych dotacji raz jako dotacji podmiotowych (w budżecie), a raz – jako dotacji celowych (w umowach).

3. W preambule wszystkich umów dotacji, na podstawie których Gmina Miejska Kraków udzieliła dotacji KPR w latach 2016-2018, wskazano, że celem ich zawarcia była realizacja uchwały Nr LXVIII/895/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia programu zdrowotnego *Poprawa stanu bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców Miasta Krakowa w zakresie dostępności pomocy przedmedycznej*. Tymczasem, jak wynika z brzmienia § 1 ust. 1 umów, ich przedmiotem – oprócz realizacji ww. programu zdrowotnego – były również inne, niewymienione w tym programie zadania, tj. zadania w ramach środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic na szkolenia z zakresu pierwszej pomocy i zakupy dla KPR oraz projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego – *Mali Ratownicy i Duzi Ratownicy*.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1405, 2022-2024)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny objęcia zakresem umów dotacji – oprócz realizacji programu zdrowotnego *Poprawa stanu bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców Miasta Krakowa w zakresie dostępności pomocy przedmedycznej* – również innych zadań, w tym projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego, dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu:

- odwołał się do wyjaśnień złożonych wcześniej – w jego zastępstwie – przez kierownika referatu w b. Biurze ds. Ochrony Zdrowia Urzędu, w których stwierdzono, że oprócz realizacji Programu zdrowotnego w przedmiocie umów były uwzględnione zadania finansowane z budżetu obywatelskiego, które dotyczyły organizacji szkoleń w zakresie udzielania pomocy przedmedycznej, adresowanych głównie do uczniów szkół i placówek; było to zgodne z uchwałą nr LXVIII/895/09 z 15 kwietnia 2009 r., w której § 2 wskazano cele Programu, a w szczególności: stworzenie warunków do prowadzenia szkoleń podstawowych i specjalistycznych dla mieszkańców Miasta w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej oraz stworzenie warunków do wprowadzania edukacji udzielania pierwszej pomocy do szkół;
- wyjaśnił, że przedmiotem umów nie były świadczenia zdrowotne, ani też program polityki zdrowotnej, a zadania nimi objęte wynikały z treści uchwał Rady Miasta Krakowa – Nr XX/264/07 z dnia 12 września 2007 r. i Nr LXVIII/895/09 z dnia 15 kwietnia 2009 r.;
- podkreślił, że w ramach jednej umowy zostały wskazane także zadania realizowane przez wykonawcę w ramach budżetu obywatelskiego, ale środki finansowe na wykonanie tych zadań nie były planowane i wydatkowane ze środków dotacyjnych, wskazując przy tym, że szczegółowe ujęcie środków finansowych zawiera § 2 każdej z umów, z wyszczególnieniem klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji zadaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 2032-2035, 2056-2060)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że:

- stworzenie warunków do prowadzenia szkoleń w zakresie udzielania pierwszej pomocy oraz stworzenie warunków do wprowadzania edukacji udzielania pierwszej pomocy do szkół jest czymś innym, niż samo prowadzenie szkoleń czy wprowadzenie edukacji;
- z przywołanego w wyjaśnieniach § 2 umów wynika, że środki wydatkowane w ich ramach miały charakter dotacji (§ 2560).

4. W ramach umowy dotacji nr W/II/1898/BZ/204/2018 z 28 maja 2018 r. Gmina Miejska Kraków udzieliła KPR dotacji w wysokości 25,2 tys. zł na realizację – w ramach ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego – projektu *Dużi Ratownicy*, polegającego na przeprowadzeniu szkoleń dla ratowników medycznych pracujących w zespołach ratownictwa medycznego oraz w szpitalnych oddziałach ratunkowych i w izbach przyjęć na terenie Krakowa. Dotacji udzielono na podstawie art. 115 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 1398-1405)

Przepis art. 115 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej stanowi, że podmiot wykonujący działalność leczniczą może uzyskać (m.in. od jednostki samorządu terytorialnego) dotację na realizację zadań, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1-6 ustawy⁸⁸. Zadanie polegające na kształceniu i podnoszeniu kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne wymienione zostało w art. 114 ust. 1 pkt 7 ustawy, a tym samym zostało wyłączone z możliwości dotowania w trybie art. 115 ust. 3.

⁸⁸ W pkt 1 wymieniono zadania w zakresie programów polityki zdrowotnej, programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań.

W wyjaśnieniach złożonych w zastępstwie dyrektora Biura ds. Ochrony Zdrowia Urzędu kierownik referatu w tym Biurze wyjaśniła, że przepis art. 115 ust. 3 był przywołany w umowach jako jedna z podstaw prawnych, ale faktyczne finansowanie projektu Duzi Ratownicy zostało założone nie z dotacji celowej, ale uszczegółowione zostało w zapisach umowy jako finansowane ze środków zaplanowanych w ramach realizacji budżetu obywatelskiego (rozdział 85141, § 2560; zadnia budżetowe BZ/BOO/02). Dodała, że projekt ten nie jest finansowany w trybie art. 115 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 2032-2035)

W ocenie NIK fakt finansowania zadania w ramach budżetu obywatelskiego pozostaje bez związku z formą tego finansowania, jaką w tym przypadku była dotacja, o czym świadczy przytoczony paragraf klasyfikacji wydatków budżetowych. Ponadto kwestionowanie, jako podstawy prawnej, przywołanego w umowie art. 115 ust. 3 wymagałoby wskazania innej, właściwej według składającej wyjaśnienia podstawy prawnej.

Ocena częściowa

Realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego w przeważającej mierze była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Wydatki budżetowe na realizację projektów poniesiono zgodnie z przepisami – z wyjątkiem dotacji dla Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego na realizację projektów *Mali Ratownicy* oraz *Duzi Ratownicy*. W wyniku zrealizowanych projektów osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe.

Nieprawidłowości stwierdzone w związku z udzielanymi dotacjami polegały na błędnym ujęciu wydatkowanych kwot w podziałkach klasyfikacji budżetowej, dotowaniu zadań, które nie mogły być finansowane w takiej formie oraz zastosowaniu niewłaściwej podstawy prawnej udzielanych dotacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu aktualizacji postanowień regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa wprowadzonego uchwałą Rady Miasta Krakowa, tak aby zawierał on regulacje dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji oraz prawo do udziału w nich wszystkich mieszkańców Miasta.
2. Udzielanie dotacji, w tym na finansowanie projektów w ramach budżetu obywatelskiego, z uwzględnieniem wymaganej formy i przedmiotu dotowanych zadań, a także z zastosowaniem prawidłowej klasyfikacji budżetowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach – jeden do przekazania kierownikowi 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

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

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 uwagi 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.

Kraków, dnia stycznia 2019 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis