



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.029.01.2018  
P/18/064

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/064 - Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/151/2018 z dnia 18 września 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Kaliszu, Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz (dalej: Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krystian Kinastowski, Prezydent Miasta Kalisza <sup>1</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Miasto Kalisz (dalej: Miasto) w latach 2016-2018 (do 5 listopada)<sup>2</sup> prawidłowo i skutecznie realizowało projekty w ramach budżetu partycypacyjnego (dalej także: budżet obywatelski). Budżet ten funkcjonował w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji, zawarte w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. W zarządzeniach Prezydenta określono jednak część zasad i trybu prowadzenia konsultacji zastrzeżonych do wyłącznej właściwości Rady Miasta Kalisza (dalej: Rada Miasta). Zarządzeniami tymi ograniczono także prawo wszystkich mieszkańców Gminy do udziału w konsultacjach społecznych, poprzez wprowadzenie kryterium wiekowego dla osób biorących w nich udział, a także wprowadzono bez uzasadnienia wymóg podawania numeru PESEL<sup>4</sup>.

Stwierdzono również nierzetelne dokumentowanie konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego, co uniemożliwiało dokonanie pełnej oceny jego funkcjonowania. W oparciu o dostępną, fragmentaryczną dokumentację, ustalono ponadto przypadki nieprzestrzegania harmonogramu realizacji tego budżetu w latach 2017-2018.

Urząd natomiast rzetelnie prowadził kampanię informacyjną o budżecie partycypacyjnym, zapewniono też - przy wykorzystaniu innych źródeł finansowania - środki niezbędne do realizacji wybranych przedsięwzięć. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami. Realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. Przyczyniło się to m.in. do poprawy: bezpieczeństwa i integracji mieszkańców oraz estetyki i atrakcyjności przestrzeni publicznej, a także do popularyzowania czytelnictwa, kultury fizycznej, sportu i rekreacji. W celu wypracowania jak najlepszej koncepcji funkcjonowania budżetu partycypacyjnego, w oparciu o prowadzoną ewaluację dokonywano zmian w regulaminach tworzenia tego budżetu.

<sup>1</sup> Od 22 listopada 2018 r. Wcześniej, od 5 grudnia 2014 r. Prezydentem Miasta Kalisza był Grzegorz Sapiński (dalej: Prezydent).

<sup>2</sup> Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r., dalej: okres objęty kontrolą albo kontrolowany okres.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>4</sup> Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, o którym mowa w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.), dalej: ustawa o ewidencji ludności.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Zgodność z przepisami uchwał rady gminy i zarządzeń prezydenta miasta dotyczących budżetu partycypacyjnego.

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. liczyło 100.761 mieszkańców, 1 stycznia 2017 r. – 99.487 i na 1 stycznia 2018 r. - 98.280 mieszkańców. W Mieście utworzono 26 jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z tego 23 osiedla samorządowe i trzy sołectwa.

(dowód: akta kontroli str. 184-208)

1.2. Budżet obywatelski Miasta na poszczególne lata kontrolowanego okresu tworzony był z inicjatywy Prezydenta na podstawie zarządzeń określających m.in. wielkość środków przeznaczonych na ten budżet i ich podział, komórki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za przeprowadzenie budżetu partycypacyjnego oraz jego regulamin.

(dowód: akta kontroli str. 5-182)

1.3. W Mieście obowiązywała uchwała Rady Miejskiej Nr XXV/331/2012 z 28 czerwca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Kalisza<sup>5</sup> (dalej: uchwała w sprawie konsultacji) oraz zarządzenia Prezydenta w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie budżetu obywatelskiego, zawierające regulacje dotyczące funkcjonowania poszczególnych edycji tego budżetu na rok 2016<sup>6</sup>, 2017<sup>7</sup> i 2018<sup>8</sup>. Ponadto, w 2018 roku Prezydent wprowadził nw. zarządzenia dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego na 2019 rok: (1) Nr 274/2018 z 23 kwietnia 2018 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2019 rok, (2) Nr 533/2018 z 21 sierpnia 2018 r. zmieniające ww. zarządzenie, (3) Nr 540/2018 z 24 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia wzoru karty do głosowania w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2019 rok. Uregulowania Prezydenta w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie budżetów obywatelskich Miasta na lata 2016 – 2019 podjęto na podstawie art. 5a ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także na podstawie § 2 i § 5 ust. 2 i ust. 4 uchwały w sprawie konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 12, 54, 99, 136)

Według wyjaśnień Prezydenta, w pracach nad projektem regulaminu budżetu obywatelskiego na 2016 r. czynny udział brali przedstawiciele: młodzieżowej rady miasta, Kaliskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, rad osiedlowych, organizacji pozarządowych, klubów sportowych. W pozostałych latach uregulowania

<sup>5</sup> Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r. poz. 3344.

<sup>6</sup> Nr 229/2015 z 28 maja 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza; Nr 281/2015 z 30 czerwca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2016 r.; Nr 334/2015 z 3 sierpnia 2015 r., Nr 414/2015 z 8 września 2015 r. i Nr 416/2015 z 10 września 2015 r. zmieniające ww. zarządzenie; Nr 428/2015 z 21 września 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. przyjęcia, weryfikacji i wprowadzenia Kart do głosowania nad propozycjami zadań do Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2016 rok do elektronicznego systemu wspomagania procesu głosowania; Nr 432a/2015 z 24 września 2015 r. zmieniające ww. zarządzenie.

<sup>7</sup> Nr 271/2016 z 25 maja 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2017 rok; Nr 301/2016 z 16 czerwca 2016 r., Nr 426/2016 z 8 sierpnia 2016 r. i Nr 476/2016 z 25 sierpnia 2016 r. zmieniające ww. zarządzenie.

<sup>8</sup> Nr 250/2017 z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2018 rok; Nr 285/2017 z 19 maja 2017 r. i Nr 353/2017 z 14 czerwca 2017 r. zmieniające ww. zarządzenie; Nr 512/2017 z 24 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia wzoru karty do głosowania w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2018 rok.

dotyczące budżetów obywatelskich nie były konsultowane i uzgadniane z przedstawicielami lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 285-289)

1.4. W regulaminach budżetów obywatelskich Miasta, stanowiących załącznik do zarządzeń Prezydenta na lata: 2016, 2017 i 2018 określono m.in., że:

- ze środków budżetu partycypacyjnego mogły być finansowane zadania należące do zadań własnych gminy lub powiatu, które były możliwe do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego; zadania te mogły mieć charakter lokalny lub ogólnomiejski,

- nie mogły być finansowane zadania, których wymagany na realizację budżet całkowity przekraczałby wysokość przeznaczonych w ramach budżetu obywatelskiego środków, a także zadania które: po realizacji generowałyby koszty utrzymania niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania, byłyby sprzeczne z obowiązującymi w mieście planami, politykami i programami, w szczególności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, naruszałyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności,

- do zgłoszenia propozycji zadania należało dołączyć listę poparcia zadania, podpisaną przez co najmniej 10 mieszkańców Kalisza, którzy ukończyli 16 rok życia,

- każdy mieszkaniec Kalisza mógł poprzeć więcej niż jedną propozycję zadania zgłaszanego do budżetu obywatelskiego,

- Referat Budżetu Obywatelskiego i Inicjatywy Lokalnej Wydziału Rozbudowy Miasta i Inwestycji prowadził rejestr złożonych zgłoszeń propozycji zadań do ww. budżetu,

- po sprawdzeniu przez ww. referat Urzędu kompletności zgłoszenia przekazywano je właściwym merytorycznie komórkom albo jednostkom organizacyjnym Miasta w celu przeprowadzenia weryfikacji merytorycznej,

- zgłoszenia zadań o charakterze lokalnym podlegały opiniowaniu przez właściwe miejscowo organy jednostki pomocniczej Miasta (radę osiedla lub sołtysa),

- mieszkańcy Kalisza dokonywali wyboru zadań w głosowaniu, w którym mogli brać udział mieszkańcy Miasta, którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat,

- na kartach do głosowania, uprawnieni mieszkańcy Kalisza, dokonywali wyboru trzech zadań ogólnomiejskich i trzech lokalnych.

- głosowanie przeprowadzono na kartach do głosowania dostępnych w wersji papierowej w wyznaczonych przez Prezydenta punktach do głosowania oraz możliwych do wydrukowania ze strony internetowej [www.kalisz.pl](http://www.kalisz.pl) i [www.bo.kalisz.pl](http://www.bo.kalisz.pl)., ponadto istniała możliwość głosowania elektronicznego za pośrednictwem strony internetowej [www.bo.kalisz](http://www.bo.kalisz).

Regulaminy te nie określały trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania oraz zasad i form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty.

(dowód: akta kontroli str. 136-152, 209-225)

Prezydent wyjaśnił m.in., że budżet obywatelski podlegał kontroli społecznej. W trakcie weryfikacji zgłaszanych propozycji wnioskodawcy mieli możliwość uzupełnienia wniosku o brakujące elementy i dokonania zmiany zakresu zadania oraz planowanych kwot, które miały być przeznaczone na jego realizację, a ingerencja w zakres propozycji zadań była możliwa wyłącznie za zgodą osób zgłaszających te propozycje. Wskazał, że w poszczególnych edycjach budżetu obywatelskiego uwzględniono potrzeby mieszkańców oraz rozpoznaną specyfikę

Miasta. Prezydent podał ponadto, że mieszkańcy Kalisza sygnalizowali potrzebę wprowadzenia podziału środków finansowych, aby także mniejsze społeczności mogły wpływać na kierunek rozwoju miasta, osiedla czy też najbliższej okolicy.

(dowód: akta kontroli str. 1322-1323)

1.5. Określone przez Prezydenta zasady podziału środków zaplanowanych i wydatkowanych w ramach budżetów obywatelskich obejmowały całość Miasta i jego części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego każdorazowo przeznaczono 5.000 tys. zł, z tego:

- na zadania ogólnomiejskie 1.530 tys. zł z zastrzeżeniem, że szacunkowa wartość jednego zadania nie mogła przekraczać 510 tys. zł,

- na zadania lokalne 3.470 tys. zł z zastrzeżeniem, że szacunkowa wartość zadań dla poszczególnych jednostek pomocniczych nie mogła przekroczyć:

1) dla Os. Dobro, sołectw Dobrzec, Sulisławice oraz Sulisławice Kolonie - 70 tys. zł,

2) dla Os.: Chmielnik, Majków, Ogrody, Piskorzewie, Piwonice, Rajsków, Rogatka, Rypinek, Szczypiorno, Winiary, Zagorzynek - 120 tys. zł,

3) dla Os. Asnyka, Czaszki, Dobrzec P, Dobrzec W, Kaliniec, Korczak, Śródmieście I, Śródmieście II, Tyniec, Widok, XXV-Lecia - 170 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 102, 139)

1.6. W zarządzeniach Prezydenta, dotyczących budżetu obywatelskiego z: 2015, 2016 i 2017 r. ograniczono prawo do udziału w konsultacjach społecznych w sprawach budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. poprzez określenie, że do zgłaszania propozycji zadań i do głosowania uprawnieni byli mieszkańcy Kalisza, którzy ukończyli 16 lat. W procedurze konsultacyjnej wymagano dodatkowo podawania numeru PESEL. Zarządzenia Prezydenta dotyczące budżetu obywatelskiego określały również część zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Kwestie te opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 58, 60, 99, 102, 104, 139, 141, 1322-1328)

1.7. Uchwałę w sprawie konsultacji przedłożono Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: Wojewoda) 2 lipca 2012 r., tj. w terminie nieprzekraczającym siedmiu dni od dnia jej podjęcia, co było zgodne z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda nie stwierdził naruszeń prawa przy jej wydaniu. Urząd nie przekazał tej uchwały Regionalnej Izbie Obrachunkowej (dalej: RIO).

Prezydent wyjaśnił m.in., że ww. uchwała nie jest aktem prawnym z zakresu spraw finansowych, dlatego też nie podlega przedłożeniu RIO. Przedłożenie RIO kwestii finansowych związanych z budżetem partycypacyjnym dokonywane było w uchwale budżetowej (danego roku), w której przedstawiane były zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego Miasta.

Wojewoda w 2018 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na zarządzenie Prezydenta Nr 250/2017 z 28 kwietnia 2017 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2018 rok<sup>9</sup>. Przepisom tego zarządzenia zarzucił naruszenie art. 5a w zw. z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez uzależnienie prawa udziału w konsultacjach w sprawie budżetu obywatelskiego Miasta na 2018 rok od ukończenia 16 roku życia. WSA, wyrokiem z 18 kwietnia 2018 r. orzekł nieważność § 3 zarządzenia Prezydenta w zakresie słów „którzy ukończyli 16 rok życia”, wskazując że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, do mieszkańców gminy którzy

<sup>9</sup> Zmienione jego zarządzeniami nr 285/2017 z 19 maja 2017 roku i nr 353/2017 z 14 czerwca 2017 roku.

ukończyli 16 rok życia stanowiło istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego zarządzenia w omawianej części. Sąd podkreślił, że w ramach delegacji ustawowej obejmującej określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji (określonej w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się określenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tych konsultacjach. Z ww. przepisu wynika bowiem, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy gminy, a jednocześnie przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1325, 1771-1784)

1.8. Uchwałę w sprawie konsultacji przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 24 lipca 2012 r., tj. bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 5)

1.9. Prezydent wskazał, że przed wejściem w życie uchwały w sprawie konsultacji, istniały mechanizmy partycypacji społecznej mieszkańców Kalisza w zakresie tworzenia budżetu Miasta. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej Nr LIV/711/2010 z 2 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wnioski do projektu budżetu mogą składać Prezydentowi radni, przedstawiciele jednostek pomocniczych Miasta i mieszkańcy w terminie do dnia 15 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 1767)

1.10. W sprawie wejścia w życie przepisów art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, Prezydent podał m.in., że określenie przez radnych w drodze uchwały wymogów i zasad dotyczących przeprowadzania budżetu obywatelskiego może stanowić dodatkowe wzmocnienie kontroli nad poprawnością przeprowadzanych procedur. W jego ocenie, wątpliwości budzą jednak zapisy dotyczące bezpośredniego głosowania mieszkańców, gdyż nie jest jasne, czy będzie to oznaczało konieczność reorganizacji dotychczasowego sposobu głosowania, przygotowania punktów do głosowania, spisu mieszkańców lub ustalania komisji czuwających nad przebiegiem głosowania. Według Prezydenta, może to spowodować spore utrudnienie dla mieszkańców, m.in. znacznie skrócić czas trwania głosowania oraz uniemożliwić oddanie głosu w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 289)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego, w części określono zarządzeniami Prezydenta<sup>10</sup>, a nie uchwałą Rady Miejskiej, co naruszało art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 tej ustawy, w świetle których stanowienie w tych kwestiach należy do wyłącznej właściwości rady gminy. W orzecznictwie wskazuje się, że rada gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej<sup>11</sup>. Analiza treści uchwały w sprawie konsultacji wskazuje, że nie zawiera ona regulacji, z których wynikałby czas i miejsce przeprowadzenia konsultacji oraz reguły ustalania

<sup>10</sup> M.in. Nr 281/2015 (ze zm.), Nr 271/2016 (ze zm.) i <sup>10</sup> Nr 250/2017 r. (ze zm.).

<sup>11</sup> Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13.

wyników<sup>12</sup>. Te trzy zagadnienia ujęto natomiast w regulaminach tworzenia budżetu obywatelskiego określanych zarządzeniami Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 54-83, 99-119, 136-154)

Prezydent wyjaśnił m.in., że przyjęte w Mieście rozwiązanie, polegające na opracowaniu uchwały ogólnej przez Radę Miasta w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, która stanowi podstawę do przeprowadzenia poszczególnych edycji budżetu obywatelskiego na podstawie zarządzenia organu wykonawczego, nie jest niezgodne z obowiązującym prawem.

NIK wskazuje, że w świetle ww. przepisów art. 5a ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu obowiązującym do 30 stycznia 2018 r., zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa wyłącznie uchwała rady gminy. Tym samym, żaden inny organ, w tym Prezydent, nie jest uprawniony do ich określania. Ww. trzech zagadnień nie zawierała uchwała Rady Miasta w sprawie konsultacji, nie podejmowano też w tej sprawie kolejnych uchwał, o których mowa w jej § 5 ust. 4. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy do zadań Prezydenta należy przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta, w tym uchwał zmieniających obowiązujące akty prawa miejscowego. Na marginesie zauważyć należy, że z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż „przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania”<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 58, 60, 102, 104, 157, 159, 1322-1325)

2. W zarządzeniach Prezydenta w sprawach przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawach budżetów obywatelskich na lata 2016-2018 zawarto postanowienia ograniczające prawo do udziału w tych konsultacjach wszystkich mieszkańców Miasta.

2.1. Procedury te określały, że do zgłaszania propozycji i do udziału w głosowaniu uprawnieni byli mieszkańcy, którzy w dniu wypełniania zgłoszenia propozycji zadania i w dniu głosowania ukończyli 16 lat (§ 3 zarządzeń). Z przyczyn opisanych w punkcie 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, jak to podnosił Wojewoda oraz orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, nieuprawnione było formułowanie jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, w tym uzależniających prawo głosu od osiągnięcia przez mieszkańca określonego wieku. Stanowisko to znajduje oparcie w doktrynie oraz utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>14</sup>.

Prezydent wyjaśnił m.in., że zasadne jest aby w konsultacjach brały udział osoby władne do miarodajnego wypowiedzenia się w kwestiach stanowiących przedmiot konsultacji. Dodał jednocześnie, że w budżecie obywatelskim Miasta na 2019 r. mogą już brać udział wszyscy mieszkańcy.

2.2. Ponadto w ww. zarządzeniach dotyczących budżetu partycypacyjnego na 2016 i 2017 r., w regulacjach procedury konsultacyjnej<sup>15</sup>, a także w § 5 ust. 10 pkt 2

<sup>12</sup> Rada Miejska w § 5 ust. 4 ww. uchwały określiła, że zarządzenie Prezydenta lub uchwała Rady powinny zawierać informacje o: przedmiocie oraz formie konsultacji, terenie objętym konsultacjami i osobach uprawnionych do udziału w konsultacjach, terminie i miejscu wyłożenia lub podania do publicznej wiadomości materiałów dotyczących przedmiotu konsultacji oraz udzielania wyjaśnień i przyjmowania opinii, jednostce organizacyjnej wyznaczonej do przyjmowania opinii, ewentualnie udzielania wyjaśnień, bądź adresu e-mail, na który można było kierować opinie, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji.

<sup>13</sup> Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13, oraz wyroku WSA w Gliwicach z 18 sierpnia 2016 r. (sygn. akt: IV SA/GI 540/16).

<sup>14</sup> Por. komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym autorstwa Moniki Augustyniak i Romana Marchaja, LEX Omega 2018, teza 5 oraz m.in. uzasadnienia wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych: we Wrocławiu (z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13), w Olsztynie (z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie I SA/OI 661/15), w Opolu (z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie II SA/Op 64/2018) i w Poznaniu (z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie IV SA/Po 176/2018) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2011 r. w sprawie II OSK 1562/11.

<sup>15</sup> Załącznik nr 5 do Regulaminów Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2016 i 2017 rok (ze zm.) – karta do głosowania.

Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta na 2018 r. (ze zm.) i we wzorze karty do głosowania<sup>16</sup>, żądano od mieszkańców podania numeru PESEL.

Wprowadzenie takiego wymogu jest niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ogranicza krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL. Pomija więc przypadki, w których mieszkaniec Miasta nie dysponuje takim numerem, np. cudzoziemców oraz dzieci obywateli polskich urodzone za granicą (w tym osoby legitymujące się wyłącznie paszportem tymczasowym i nieposiadające polskiego aktu urodzenia).

Ponadto stanowiło to również naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>17</sup>, zgodnie z którymi przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego, gdyż przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, nr PESEL to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Nie obejmuje więc danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy.

Prezydent wyjaśnił, że numer ten stanowił element zabezpieczający oraz dodatkowy element weryfikujący mieszkańców Kalisza. Zadeklarował, że w przypadku kolejnych edycji budżetu obywatelskiego Miasta numer ten nie będzie pobierany.

(dowód: akta kontroli str. 58, 60, 99, 102, 104, 139, 141, 157, 159, 1326-127)

Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta dotyczącym budżetu obywatelskiego na 2019 r. w konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Kalisza i nie jest wymagane podawanie numeru PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 12-53)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że uwzględnienie w regulaminie budżetu obywatelskiego trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania oraz zasad i form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty, przyczyniłoby się do zwiększenia zaufania mieszkańców do działań Urzędu przy wyborze propozycji zadań do budżetu obywatelskiego.

Ocena cząstkowa

Ustalone przez Prezydenta regulacje wewnętrzne dotyczące funkcjonowania budżetu partycypacyjnego nie były w pełni prawidłowe. Częściowo wkraczały bowiem w zakres wyłącznej właściwości Rady Miejskiej, ograniczały prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach oraz wymagały od osób biorących w nich udział podawania zbędnych danych osobowych. Urząd terminowo przekazał uchwałę Rady Miasta w sprawie konsultacji do Wojewody oraz do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

## 2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi Miasta wyboru projektów obywatelskich.

2.1. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego realizowane były:

Opis stanu  
faktycznego

<sup>16</sup> Załącznik do zarządzenia Prezydenta Nr 512/2017 z 24 sierpnia 2017 r.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) – obowiązująca do 24 maja 2018 r.



- w 2016 r. przez czternastoosobowy Zespół ds. Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta, któremu określono zadania i formy prac oraz przez trzy dodatkowe osoby (jedna wykonująca zadania na podstawie umowy zlecenia i dwóch pracowników Urzędu). Przyjęciem, weryfikacją i wprowadzeniem kart do głosowania do elektronicznego systemu wspomagającego proces głosowania zajmował się szesnastoosobowy Zespół ds. przyjęcia, weryfikacji i wprowadzania kart do głosowania nad propozycjami zadań do budżetu obywatelskiego Miasta na 2016 r., który sporządzał również protokoły z tych czynności,
- w 2017 r. przez ośmiu pracowników Urzędu, a wykonanie zarządzenia w sprawie przeprowadzenia konsultacji oraz realizację wybranych projektów zadań powierzono kierownikom komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta,
- w 2018 r. przez trzech pracowników Biura Budżetu Obywatelskiego i Inicjatywy Lokalnej Urzędu, a wykonanie zarządzenia w sprawie przeprowadzenia konsultacji oraz realizację wybranych projektów zadań powierzono kierownikom komórek organizacyjnych Urzędu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta.

(dowód akta kontroli str. 55, 62, 137, 328, 1785)

2.2. W latach 2016 - 2018 w Kaliszu prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim, w oparciu o: stronę internetową Miasta: [www.bo.kalisz.pl](http://www.bo.kalisz.pl) (lata 2016-2018), dedykowany profil Miasta na portalu społecznościowym (lata 2017-2018), plakaty i ulotki informacyjne umieszczane na słupach ogłoszeniowych, ogłoszenia i informacje prasowe, konferencje prasowe, informacje radiowe w dwóch lokalnych rozgłośniach radiowych, informator prasowy, druk kart do głosowania, dystrybucję materiałów reklamowych dotyczących budżetu obywatelskiego.

Na ww. stronie internetowej Miasta zamieszczone były informacje związane z promocją tego budżetu. Publikowano również listy złożonych wniosków, wyniki ich weryfikacji, listy projektów przyjętych do głosowania wraz z ich opisami, wyniki głosowania i zarządzenia Prezydenta.

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną wyniosły 67,1 tys. zł w 2015 r. (dotyczące budżetu obywatelskiego realizowanego w 2016 r.), 51,2 tys. zł w 2016 r. (na 2017 r.) i 58,2 tys. zł w 2017 r. (na 2018 r.). Wydatki te dotyczyły ogłoszeń prasowych, druku ulotek oraz wykonania i dystrybucji plakatów informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 399, 1785-1786)

2.3. Na realizację zadań w ramach budżetu partycypacyjnego przewidziano 5.451 tys. zł (na 2016 r.), 5.246 tys. zł (na 2017 r.) i 4.482 tys. zł (na 2018 r.). Środki te stanowiły odpowiednio: 0,99%, 0,82% i 0,68% planowanych wydatków budżetu Miasta na lata 2016-2018<sup>18</sup>. Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. – 54,09 zł, w 2017 r. – 52,72 zł i w 2018 r. – 45,59 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu, odpowiednio: 64,16 zł, 62,94 zł i 54,50 zł.

Prezydent na zadania przyjęte do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego na lata 2016-2018 przeznaczył:

- na zadania ogólnomiejskie: 1.980.111 zł w 2016 r., 1.442.565,18 zł w 2017 r. i 1.216.280 zł w 2018 r., co stanowiło każdorazowo 129,4%, 94,3%, 79,5% zaplanowanej kwoty przeznaczonej z ogólnej puli budżetu obywatelskiego na zadania ogólnomiejskie (1.530.000 zł) z zastrzeżeniem, że szacunkowa wartość jednego zadania nie mogła przekraczać kwoty 510.000 zł,

<sup>18</sup> 548.114 tys. zł (na 2016 r.), 637.234 tys. zł (na 2017 r.), 651.394 tys. zł (na 2018 r.).

– na zadania lokalne: 3.470.884 zł w 2016 r., 3.802.754,13 zł w 2017 r. i 3.265.008 zł w 2018 r., co stanowiło każdorazowo 100%; 109,6% i 94,1% zaplanowanych środków w kwocie 3.470.000 zł. Jednocześnie w 2016 r. w przypadku pięciu zadań lokalnych zaplanowane wydatki przekraczały, określone w zarządzeniu Prezydenta, szacunkowe wartości zadań dla poszczególnych jednostek pomocniczych o kwotę 250.794 zł. W 2017 r. w przypadku czterech zadań lokalnych zaplanowane wydatki przekroczone o kwotę 376.500 zł, a w 2018 r. poza zaplanowaną kwotą budżetu obywatelskiego (4.481.288 zł) przyjęto do realizacji dodatkowe trzy zadania na łączną kwotę 399.250 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że szacunkowe wartości zgłaszanych zadań różniły się od faktycznie poniesionych wydatków z uwagi na ceny ofertowe składane przez wykonawców, co powodowało angażowanie dodatkowych środków własnych Miasta.

(dowód: str. 15-16, 102, 184, 315, 1324-1325, 1785-1786)

2.4. Do Urzędu w ramach budżetów obywatelskich złożono ogółem 561 propozycji zadań do realizacji w latach 2016 - 2018, dotyczących m.in. budowy i modernizacji dróg, wyposażenia miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych takich jak place zabaw i siłownie zewnętrzne, organizacji spotkań kulturalno-oświatowych i imprez sportowo-rekreacyjnych. Szacunkowy koszt realizacji tych zadań wyniósł 84.352,1 tys. zł, z tego:

– w 2016 r. – 165 wniosków o realizację 102 zadań „lokalnych” na kwotę 7.506 tys. zł i 63 zadania „ogólnomiejskie” na kwotę 15.685 tys. zł,

– w 2017 r. – 240 wniosków o realizację 155 zadań lokalnych na łączną kwotę 13.482 tys. zł i 85 zadań o charakterze ogólnomiejskim na kwotę 25.102 tys. zł,

– w 2018 r. – 156 projektów, tj. 89 lokalnych na kwotę 6.549 tys. zł i 67 zadań ogólnomiejskich na kwotę 16.028 tys. zł.

Propozycje 464 zadań złożyli mieszkańcy Kalisza, a 97 propozycji m.in.: uczniowski klub sportowy, stowarzyszenia, organizacja harcerska i rada osiedla. Prezydent wyjaśnił, że przyjęcie wniosków, a w części także przyjęcie do realizacji propozycji zadań złożonych m.in. przez stowarzyszenie wynikało, z tego że na formularzach zgłoszeń propozycji zadań obok pieczętek był podpis mieszkańca Kalisza, dlatego propozycje tych zadań przyjęto i poddano głosowaniu oraz realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 226, 294-314, 1329, 1785-1789)

2.5. W 2016 roku prawidłowość, w tym terminowość, propozycji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego sprawdzało, powołane przez Prezydenta, Biuro ds. Promocji i Informacji Miejskiej Urzędu. W 2017 roku realizował to Referat Budżetu Obywatelskiego i Inicjatywy Lokalnej Wydziału Rozbudowy Miasta i Inwestycji Urzędu, a w 2018 r. Biuro Budżetu Obywatelskiego i Inicjatyw Lokalnej Urzędu. Komórki te współpracowały z właściwymi merytorycznie komórkami i jednostkami organizacyjnymi Miasta.

Urząd nie posiadał dokumentacji i danych dotyczących przestrzegania harmonogramu konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie budżetu obywatelskiego na lata 2016 - 2017 r. w zakresie terminowości: zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego, weryfikacji zgłoszonych propozycji zadań, ogłoszenia listy zadań pozytywnie zweryfikowanych i poddanych pod głosowanie i głosowania. W odniesieniu do budżetów obywatelskich na lata 2016, 2017 i 2018 brak było także danych o liczbie nieważnych głosów. Kwestie te szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na podstawie fragmentarycznej, posiadanej przez Urząd dokumentacji ustalono, że weryfikację 19 zgłoszonych propozycji zadań do budżetu obywatelskiego

na 2017 r. prowadzono m.in. w sierpniu, listopadzie i grudniu 2016 r. oraz lutym 2017 r., tj. po terminie wynikającym z harmonogramu do budżetu Obywatelskiego na 2017 r. (16 sierpnia 2016 r.). W odniesieniu do budżetu obywatelskiego na 2018 r. w przypadku 10 propozycji zadań zasięgnięto opinii i konsultacji, a także prowadzono korespondencję z wnioskodawcami po upływie terminu weryfikacji propozycji zadań (21 listopada 2017 r.). Kwestie te szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wyznaczone komórki organizacyjne Urzędu – w odniesieniu do posiadanej przez Urząd dokumentacji – weryfikowały kompletność i prawidłowość zgłoszenia, a następnie dokonywały analizy merytorycznej propozycji zadania według formularza karty weryfikacji zadania, stanowiącej załącznik do regulaminu budżetu obywatelskiego. Wyniki weryfikacji i rekomendację wraz z uzasadnieniem, dotyczącym uwzględnienia propozycji zadania, zgodnie z załącznikami do ww. regulaminów, udokumentowane zostały na kartach weryfikacji zadania.

(dowód akta kontroli str. 110-113, 138-149, 1785-1789, 1322-1327)

Zadania związane z utworzeniem budżetu partycypacyjnego na rok 2018 były realizowane zgodnie z harmonogramami ustalonymi w zarządzeniach Prezydenta.

(dowód: str. 297-314, 335-398, 1785-1789)

Spośród 561 zadań zgłoszonych do realizacji w latach 2016-2018, 115 projektów o szacunkowej wartości 21.605 tys. zł nie spełniało kryteriów określonych w regulaminach i zostało odrzuconych

(dowód akta kontroli str. 56-58, 101-103, 138-140, 297-314, 1785-1789)

2.6. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie złożono żadnego odwołania, dotyczącego wyników weryfikacji propozycji zgłoszonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 126, 1785-1789)

2.7. W wyniku badania 30 wybranych losowo projektów (po 10 zgłoszonych do budżetu na 2016, 2017 i 2018 r.), stwierdzono, że zgodnie z obowiązującymi procedurami odrzucono cztery projekty, a 26 pozytywnie zweryfikowano pod względem spełnienia wymogów określonych w regulaminach, tj. złożone wnioski były sporządzone prawidłowo, w szczególności pod względem formalno-prawnym i terminowo przekazane pod głosowanie (dziewięć z nich nie uzyskało wystarczającej liczby głosów).

(dowód: akta kontroli str. 1788, 297-314, 1785-1790)

2.9. Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2017-2018 odbyło się w 25 punktach do głosowania, zgodnie z załącznikami do jego regulaminu.

W głosowaniu dotyczącym budżetu obywatelskiego na 2016 r. na zwycięskie projekty oddano 16.347 głosów.

W głosowaniu dotyczącym budżetu obywatelskiego na 2017 r. oddano 60.568 głosów, w tym 27.795 głosów na projekty zwycięskie.

W głosowaniu dotyczącym budżetu obywatelskiego na 2018 r. oddano 56.393 głosy, w tym 41.870 głosów na projekty zwycięskie.

Z uwagi na brak danych za rok 2016 nie ustalono odsetka osób uprawnionych biorących udział w głosowaniu. W 2017 r. frekwencja podczas głosowania nad wyborem projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyniosła 72,7% (83.328 osób), a w 2018 r. 68,6% (82.224 osób).

W celu przeprowadzenia głosowań na zadania budżetu obywatelskiego za pomocą sieci Internet w 2016 r. zawarto umowę, której przedmiotem było m.in. opracowanie i wdrażanie elektronicznych systemów głosowania. Na realizację tej umowy oraz na

opiekę serwisową nad oprogramowaniem służącym do głosowania w 2016 r. wydatkowano 20,5 tys. zł. W 2017 r. zawarto umowę na realizację wsparcia serwisowego ww. programu na kwotę 4,3 tys. zł, a w 2018 r. nie ponoszono tego rodzaju wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1348-1356, 1789)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Miasta w sprawie realizacji zadań w latach 2016-2018 wybrano 167 projektów, z tego: w 2016 r. 50 zadań (o wartości szacunkowej 5.049,8 tys. zł); w 2017 r. 57 zadań (o wartości szacunkowej 4.913,9 tys. zł); w 2018 r. 60 zadań (o wartości szacunkowej 5.163,3 tys. zł).

Projekty te dotyczyły przede wszystkim: budowy i modernizacji dróg gminnych oraz miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw i siłowni zewnętrznych), a także organizacji spotkań kulturalno-oświatowych i imprez sportowo-rekreacyjnych, szkoleń (m.in. z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej) oraz zakupu defibrylatorów.

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

(dowód: akta kontroli str. 1723-1745, 1789)

W budżecie Miasta nie tworzono rezerw celowych na finansowanie zadań w ramach budżetu obywatelskiego, a wydatki na realizację tych projektów zostały w pełni uwzględnione w uchwale budżetowej danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 235)

2.11. W latach 2016-2018 nie występowały problemy lub utrudnienia związane z planowaniem budżetu partycypacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 184, 296, 297-314, 1790)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie dysponował danymi o liczbie głosów oddanych w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. na zadania, które znalazły się na karcie do głosowania, ale nie uzyskały wystarczającej liczby głosów. Ponadto, nie posiadał danych o liczbie głosów oddanych na wszystkie projekty. W odniesieniu do budżetów obywatelskich na 2016, 2017 i 2018 r. brak było także danych o liczbie głosów nieważnych oraz dokumentacji potwierdzającej przestrzeganie w roku 2016 i częściowo w 2017 harmonogramu konsultacji w zakresie terminowości: zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego; weryfikacji zgłoszonych propozycji zadań; ogłoszenia listy zadań pozytywnie zweryfikowanych i poddanych pod głosowanie i głosowania.

W Urzędzie funkcjonował tradycyjny system dokumentowania i załatwiania spraw<sup>19</sup> określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej<sup>20</sup>. Zgodnie z § 40 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 tego załącznika, punkt kancelaryjny Urzędu powinien być rejestrować przesyłki wpływające poprzez umieszczenie w stosownym rejestrze daty wpływu. Brak tego rodzaju danych uniemożliwiał weryfikację przestrzegania harmonogramu konsultacji w ww. okresie. Ponadto z uwagi na brak danych w 2016 r. o liczbie głosujących nie ustalono frekwencji tego głosowania.

<sup>19</sup> Zarządzenia Prezydenta w sprawie stosowania instrukcji kancelaryjnej w Urzędzie z dnia 23 listopada 2015 r. (nr 549/2015), 22 listopada 2016 r. (659/2016) i 8 grudnia 2017 r. (769/2017).

<sup>20</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. nr 14 poz. 67).

Prezydent przyznał, że na wnioskach do budżetu obywatelskiego na 2016 i 2017 rok nie oznaczano dat wpływu, a Urząd nie posiada kart weryfikacji zadań do budżetu obywatelskiego na 2016 rok ani pism przekazujących listy zadań poddanych pod głosowanie na 2016 i 2017 rok, które miały być wywieszane przez Wydział Administracyjno-Gospodarczy w gablotach informacyjnych. Ponadto Urząd nie posiadał protokołów otwarcia urn na 2016 rok. Prezydent podał ponadto, że Urząd nie posiada informacji na temat przyczyn braku dokumentacji, która potwierdzałaby przestrzeganie realizacji harmonogramu budżetu obywatelskiego Miasta na lata 2016-2017.

(dowód: akta kontroli str. 184, 296, 297-314, 1322-1327, 1790)

2. Przy realizacji budżetu obywatelskiego w latach 2017-2018 nie przestrzegano harmonogramu jego realizacji. Weryfikację 19 zgłoszonych propozycji zadań w ramach ww. budżetu na 2017 r.<sup>21</sup> prowadzono po terminie określonym na 8 sierpnia 2016 r.<sup>22</sup>, tj. m.in. w listopadzie i w grudniu 2016 r. oraz w lutym 2017 r. W odniesieniu do budżetu partycypacyjnego na 2018 r. w przypadku 10 propozycji zadań po upływie terminu weryfikacji propozycji zadań, przypadającym na dzień 21 lipca 2017 r.<sup>23</sup> zasięgano opinii i konsultacji lub prowadzono korespondencję z wnioskodawcą.

(dowód akta kontroli str. 110-113, 138-149, 1322-1327, 1787)

Prezydent wyjaśnił m.in., że w 2017 r. weryfikacja większości zadań odbyła się w wyznaczonym terminie. W kilku przypadkach nieznaczne przekroczenie terminu związane było z wpływem opinii Wojewódzkiego Wielkopolskiego Konserwatora Zabytków Kierownika Delegatury w Kaliszu. W 15 przypadkach, obok kart weryfikacji z datą zgodną z harmonogramem weryfikacji, znajdują się dodatkowe karty weryfikacji z datami listopadowymi, grudniowymi, w odniesieniu do których Urząd nie posiada informacji na temat przyczyn dodatkowej weryfikacji zadań. Prezydent dodał, że weryfikacja zadań do budżetu obywatelskiego na 2018 r. odbyła się w wyznaczonym terminie, a ewentualne pojedyncze przypadki nieзначnego przekroczenia terminu związane są głównie z wpływem opinii Wojewódzkiego Wielkopolskiego Konserwatora Zabytków Kierownika Delegatury w Kaliszu oraz opinii prawnych Biura Radców Prawnych. W opinii Prezydenta nie były to znaczne przekroczenia terminu, a był to czas, w którym Biuro Budżetu Obywatelskiego i Inicjatywy Lokalnej dokonywało analizy weryfikacji i przygotowywało listy zadań poddanych pod głosowanie oraz zadań odrzuconych.

(dowód akta kontroli str. 1322-1327, 1787)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w świetle treści art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, § 2 ust. 1 uchwały w sprawie konsultacji oraz § 3 zarządzeń Prezydenta w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Kalisza w sprawie budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018, propozycje zadań do tego budżetu mogą składać mieszkańcy, tj. wyłącznie osoby fizyczne. W przypadku propozycji zainicjowanych przez przedstawicieli innych podmiotów tj. m.in. uczniowskich klubów sportowych, stowarzyszeń, organizacji harcerskich i rad osiedli, jako wnioskodawca każdorazowo figurować powinna - co najmniej jedna - osoba fizyczna, będąca mieszkańcem Kalisza. Jeśli wymóg ten nie zostanie spełniony, a jego brak uzupełniony, zgłoszenie nie powinno być procedowane, jako pochodzące od osoby nieuprawnionej.

Stwierdzone braki w przedłożonej do kontroli dokumentacji uniemożliwiają dokonanie pełnej oceny funkcjonowania budżetu obywatelskiego Miasta. W oparciu

Ocena cząstkowa

<sup>21</sup> W oparciu o fragmentaryczną dokumentację przedłożoną do kontroli.

<sup>22</sup> Załącznik nr 2 do zarządzenia Prezydenta nr 271/2016 z 25 maja 2016 r.

<sup>23</sup> Załącznik nr 2 do regulaminu stanowiącego załącznik do zarządzenia Prezydenta nr 250/2017 z 28 kwietnia 2017 r.

o dostępną, fragmentaryczną dokumentację, ustalono ponadto przypadki nieprzestrzegania harmonogramu realizacji tego budżetu w latach 2017-2018. Urząd rzetelnie prowadził kampanię informacyjną o budżecie partycypacyjnym, zapewniono też - przy wykorzystaniu innych źródeł finansowania - środki niezbędne do realizacji wybranych przedsięwzięć.

### **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 7.696,1 tys. zł, tj.:

– w 2016 r. 3.200,2 tys. zł, z tego wydatki:

a) inwestycyjne w wysokości 750,3 tys. zł, tj. 44,5% planu wydatków tego budżetu (po zmianach), które przeznaczono m.in. na zadania w zakresie: dróg gminnych (778,8 tys. zł), szkół podstawowych (537,5 tys. zł), oświetlenia ulic placów i dróg (335,8 tys. zł),

b) bieżące w kwocie ogółem 518,3 tys. zł (50,6% planu), na zadania w zakresie m.in. dróg gminnych (223,1 tys. zł), utrzymania zieleni w miastach i gminach (232,4 tys. zł), ochotniczych straży pożarnych (5 tys. zł),

– w 2017 r. – 3.099,6 tys. zł, z tego wydatki:

a) inwestycyjne w wysokości 1.422,9 tys. zł (42,3% planu), na zadania w zakresie m.in.: finansowania ochotniczych straży pożarnych (460,8 tys. zł), szkoły podstawowej (200,8 tys. zł) i dróg publicznych gminnych (27,5 tys. zł),

b) bieżące w kwocie ogółem 1.676,7 tys. zł (89,2% planu), na zadania w zakresie m.in.: dróg publicznych (850 tys. zł), szkół podstawowych (179,3 tys. zł), liceów ogólnokształcących (36,4 tys. zł),

– w 2018 r. (do 30 września) – 1.396,3 tys. zł, z tego wydatki:

a) inwestycyjne w wysokości 679,7 tys. zł (21,6% planu), na zadania w zakresie m.in. finansowania ochotniczych straży pożarnych (203,8 tys. zł), przedszkoli (78,4 tys. zł) i dróg gminnych (72,9 tys. zł),

b) bieżące w kwocie 716,6 tys. zł (54% planu po zm.), na zadania dotyczące szkół podstawowych (228,5 tys. zł), utrzymania zieleni w miastach i gminach (73 tys. zł) i przedszkoli (4,5 tys. zł.).

(dowód: akta kontroli str. 296, 1791)

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

(dowód: akta kontroli str. 1791)

3.2. Środki budżetu obywatelskiego, były w latach 2016-2018 wykorzystywane jako wkład własny Miasta przy realizacji projektów współfinansowanych środkami „zewnętrznymi”, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.

Według wyjaśnień Skarbnika Miasta i Naczelnika Wydziału Partycypacji i Komunikacji Społecznej było to spowodowane koniecznością uzupełnienia zabezpieczonych środków, które były niewystarczające i uniemożliwiały rzeczową realizację tych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1792)

3.3. Część projektów realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego sfinansowano środkami zaplanowanymi na realizację budżetu obywatelskiego, a niektóre zadania w latach 2016-2017 dofinansowano m.in. kwotą 850 tys. zł

ze środków ogólnych budżetu Miasta (zadania realizowane przez Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji oraz Wydział Rozbudowy Miasta i Inwestycji).

Z uwagi na niewyodrębnienie w Polityce rachunkowości wydatków w ramach budżetu obywatelskiego ustalenie faktycznych wielkości środków własnych wydatkowanych na zadania tego budżetu i wielkości środków budżetu obywatelskiego, jako wkładu własnego do zadań dofinansowanych środkami zewnętrznymi wymagałoby weryfikacji wszystkich wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Według wyjaśnień Skarbnika Miasta i Naczelnika Wydziału Partycypacji i Komunikacji Społecznej przyczyną dofinansowania środkami budżetu Miasta zadań z budżetu obywatelskiego była konieczność uzupełnienia środków zabezpieczonych w budżecie obywatelskim, które były niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 1791)

3.4. W okresie objętym kontrolą wydatki na projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego realizował Urząd (łącznie 6.335,3 tys. zł) oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 2.913 tys. zł). W zakresie realizacji wydatków Urzędu na te zadania badaniem objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 30 września) w łącznej kwocie 728,6 tys. zł, dotyczące 15<sup>24</sup> projektów realizowanych w ww. okresie. Stanowiło to 9,5% wydatków Miasta poniesionych na realizację zadań w ramach budżetu partycypacyjnego na lata 2016-2018. W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 8,9,10,12,18 ustawy o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach mieszkańców i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach (w zakresie niezbędnym do realizacji zadania opisanego we wniosku);
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>25</sup>,
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy),
- klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1723-1730, 1747-1764, 1791)

Kontrolą objęto zamówienia publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 i następujących ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>27</sup> na wykonanie czterech zadań, których wydatki wyniosły 607.069,28 zł. Pozostałych siedem zamówień udzielono bez stosowania przepisów ww. ustawy, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy).

W wyniku badania czterech postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie, w szczególności dotyczącymi: powołania komisji przetargowej 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

<sup>24</sup> W tym cztery projekty będące w trakcie realizacji, tj. takie których realizację rozpoczęto ale do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie poniesiono wydatków.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony. W jednym przypadku prowadzone postępowanie było w trakcie procedury wyboru najkorzystniejszej oferty (dot. zamówienia z 2018 r.).

(dowód: str. 1723-1730, 1747-1764, 1792-1793)

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego w okresie objętym kontrolą realizował Urząd (łącznie 122) oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 45).

Spośród 50 wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. 45 wykonano w pełnym zakresie. Pozostałe pięć projektów było w trakcie realizacji, tj. m.in. wszczęto procedurę uzyskania: zezwolenia na usytuowanie obiektu na terenie zagrożonym powodzią, pozwolenia wodnoprawnego, pozwolenia budowlanego, zgody Polskich Kolei Państwowych na dysponowanie nieruchomością.

Spośród 57 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r. 44 wykonano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty. Dwa zadania nie zostaną zrealizowane z uwagi na brak możliwości wydatkowania środków publicznych na danym terenie, a jedno ze względu na brak środków na jego realizację. Wobec braku dokumentacji z weryfikacji zgłoszonych propozycji zadań nie ustalono przyczyn pozytywnej weryfikacji tych wniosków. Pozostałe zadania były w trakcie realizacji z uwagi m.in. na: nierozstrzygnięcie postępowań przetargowych i potrzebę ogłoszenia kolejnych, opracowywanie dokumentacji projektowej, zmianę lokalizacji zadania, trwającą procedurę odbioru zadania.

Spośród 60 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. 27 wykonano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK<sup>28</sup> planowane efekty. Pozostałe zadania były w trakcie realizacji.

W wyniku realizacji zadań m.in.: poprawiono bezpieczeństwo publiczne, zagospodarowano część przestrzeni publicznej miasta, podniesiono standardy nauczania dzieci i młodzieży, zmodernizowano infrastrukturę drogową Miasta. W przypadku pozostałych projektów nie wykonano ich w pełnym zakresie, ze względu na brak środków wystarczających na pełną ich realizację. Niewykonanie pięciu projektów (w toku realizacji) wynikało z trudności w uzyskaniu niezbędnych pozwoleń i nieterminowości wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 126, 1731-1745)

W wyniku oględzin dotyczących przedmiotu pięciu zadań stwierdzono ich pełną realizację, tj.: zakup namiotu ratowniczego z wyposażeniem i instrumentów muzycznych, budowę placu zabaw, oświetlenia ścieżki rowerowej i skweru oraz aranżację dziedzińca liceum ogólnokształcącego.

(dowód: akta kontroli str. 126, 1715-1722, 1731-1745)

3.6. W 2017 r. wprowadzono trzyetapową weryfikację formalną złożonych propozycji zadań. Jak wyjaśnił Prezydent, prowadzona ewaluacja budżetu obywatelskiego polegała na bieżącej ocenie i adekwatnej zmianie zapisów regulaminu tego budżetu oraz skutków wprowadzonych zmian w kolejnych jego edycjach. Oceniano także każdorazowo wykonanie budżetu partycypacyjnego w ramach analizy wykonania budżetu Miasta.

Sprawozdania finansowe z realizacji zadań w ramach ww. budżetu za lata 2016-2018 zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu i stanowiły one załącznik do sprawozdań z realizacji budżetu Miasta za dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 1790-1791)

---

<sup>28</sup> Tj. do 5 listopada 2018 r.



3.7. Trudności związane z realizacją zadań w ramach budżetów obywatelskich wynikały m.in. z braku ofert potencjalnych wykonawców oraz ofert przekraczających kwoty przeznaczone na realizację zadań, a także opóźnienia wykonawców w realizacji zadań i uzyskiwaniu wymaganych opinii i zezwoleń m.in. Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(dowód: str. 1322-1328, 1791)

3.8. W zakresie wpływu funkcjonowania budżetu obywatelskiego na aktywność obywatelską mieszkańców Miasta w latach 2016-2018 ustalono, że przy zmniejszającej się liczbie mieszkańców uprawnionych do głosowania (z 84.950 mieszkańców w 2016 r. do 82.224 osób w 2018 r.) odnotowano wzrost liczby głosów oddanych na projekty zwycięskie w ramach budżetów obywatelskich, z 16.347 głosów na 2016 r. do 41.870 głosów na 2018 r.

(dowód: str. 126, 184, 1791)

3.9. Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach, których przedmiotem byłaby problematyka budżetu partycypacyjnego, z uwagi na fakt, że żadne z zaplanowanych szkoleń z nie odbyło się, z przyczyn dotyczących organizatorów zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 1791)

3.10. W latach 2016-2018, w ramach kontroli wewnętrznej nie przeprowadzono odrębnych czynności kontrolnych związanych z realizacją budżetu obywatelskiego. W 2018 r. przeprowadzono badanie audytowe w zakresie spełniania przez Biuro Budżetu Obywatelskiego i Inicjatywy Lokalnej Urzędu norm systemu zapewnienia jakości. Audytor stwierdził m.in., że:

– Biuro przyjmowało wnioski w sprawie realizacji zadań do budżetu obywatelskiego na 2018 r., a zbadane wnioski zostały poddane prawidłowej weryfikacji. Informacje o zrealizowanych zadaniach zamieszczano na stronie internetowej Urzędu.

– dokumentacja dotycząca realizowanych zadań posiadała odpowiedni znak sprawy zgodny z Rzeczym Wykazem Akt. Ponadto, prowadzony był wydziałowy rejestr zarządzeń Prezydenta,

– opisy stanowisk pracy były zgodne ze strukturą wewnętrzną Biura,

– prawidłowo zabezpieczono dostęp do dokumentacji oraz do stanowisk pracy (komputerów).

Badanie audytowe nie obejmowało procedur tworzenia regulacji wewnętrznych, w tym zarządzeń Prezydenta w sprawie budżetu obywatelskiego.

(dowód: str. 1340-1347)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców – w zakresie przedłożonej do kontroli dokumentacji. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiło się m.in. bezpieczeństwo publiczne oraz warunki nauczania dzieci i młodzieży, zagospodarowano także część przestrzeni publicznej Miasta i zmodernizowano jego infrastrukturę drogową. Ponadto prowadzona ewaluacja budżetu partycypacyjnego przyczyniła się do poprawy jego funkcjonowania.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>29</sup>, wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

- 1) określenia w uchwale Rady Miasta prawidłowych i kompletnych zasad oraz trybu prowadzenia konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego, zgodnie z wymogami określonymi w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) zapewnienia rzetelnego dokumentowania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego,
- 3) zapewnienia terminowego realizowania harmonogramu konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 21 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Jacek Młynarczyk  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>29</sup> Dz.U. z 2017 r. poz.527, ze zm.