



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.03.2018  
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

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marek Gutraj, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/157/2018 z dnia 21 września 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu, ul. Rynek 1, 62-020 Swarzędz (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Szkudlarek, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz <sup>1</sup> (dalej: Burmistrz)  (dowód: akta kontroli str. 2-3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Urząd w latach 2016-2018 (do 30 listopada)<sup>2</sup> skutecznie realizował projekty w ramach budżetu partycypacyjnego (dalej także budżetu obywatelskiego) Gminy Swarzędz (dalej: Gmina). Budżet ten funkcjonował w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. W zarządzeniach Burmistrza określono jednak część zasad i trybu prowadzenia konsultacji ustawowo zastrzeżonych do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy (tutaj: Rady Miejskiej Swarzędza - dalej: Rada Miejska). Ograniczono w nich także prawo wszystkich mieszkańców Gminy do udziału w konsultacjach społecznych, poprzez wprowadzenie kryterium wiekowego dla osób biorących w nich udział oraz wprowadzenie wymogu podawania numeru PESEL<sup>4</sup>.

Wybór projektów zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego nie zawsze odbywał się zgodnie z ustalonymi przez Burmistrza zasadami. Dziewięć wniosków mieszkańców w sprawie realizacji projektów w ramach ww. budżetu (na 90 zgłoszonych) nie zostało jednolicie zweryfikowanych przez komisję (zespół) złożoną m.in. z pracowników Urzędu. Stwierdzono także jednostkowe nieprawidłowości dotyczące m.in. terminu ogłoszenia naboru propozycji do projektów budżetu obywatelskiego oraz zamieszczania zarządzeń Burmistrza w sprawie konsultacji, a także wyników tych konsultacji na wcześniej ustalonych stronach internetowych, miały one jednak charakter wyłącznie formalny.

Tworzenie budżetu partycypacyjnego odbywało się natomiast zgodnie z ustalonym harmonogramem. Wydatki budżetowe na projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami. Realizacja zadań w ramach budżetu partycypacyjnego odpowiadała założeniom wynikającym z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe wskutek czego poprawiła się m.in. gminna infrastruktura drogowa, rekreacyjno-sportowa oraz kulturalna.

<sup>1</sup> Od 4 grudnia 2014 r.

<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 burmistrza dotyczących budżetu partycypacyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba mieszkańców Gminy wynosiła (według stanu na 1 stycznia):

- a) w 2016 r. – 47.947 osób<sup>5</sup>, w tym uprawnionych do udziału w głosowaniu na wybór zadań do budżetu obywatelskiego - 30.967 osób,
- b) w 2017 r. – 48.782 osób<sup>6</sup>, w tym uprawnionych do udziału w głosowaniu na wybór zadań do budżetu obywatelskiego - 35.651 osób,
- c) w 2018 r. – 48.884 osób<sup>7</sup>, w tym uprawnionych do udziału w głosowaniu na wybór zadań do budżetu obywatelskiego - 36.025 osób.

W Gminie utworzono 20 jednostek pomocniczych (sołectw)<sup>8</sup>, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 86, 471)

1.2. Budżet obywatelski Gminy na poszczególne lata kontrolowanego okresu tworzony był z inicjatywy Burmistrza na podstawie corocznie wydawanych zarządzeń. Określały one m.in. kwotę budżetu obywatelskiego oraz jej podział na ilość projektów możliwych do realizacji w ramach budżetu, rodzaj projektów które mogą zostać sfinansowane oraz zasady, tryb i harmonogram konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Gminie następujące zarządzenia Burmistrza dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego

a) na rok 2016:

- Nr WSO.0050.1.68.2015 z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych na terenie Gminy Swarzędz w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok 2016<sup>9</sup>;
- Nr WSO.0050.1.85.2015 z 29 maja 2015 r. w sprawie powołania Zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok 2016<sup>10</sup>;

b) na rok 2017:

- Nr WSO.0050.1.50.2016 z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych na terenie Gminy Swarzędz w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok 2017<sup>11</sup>;
- Nr WSO.0050.1.64.2016 z 9 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok 2017;

c) na rok 2018:

- Nr WSO.0050.1.28..2017 z 23 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych na terenie Gminy Swarzędz w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok 2018<sup>12</sup>;

<sup>5</sup> Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały – 47.242 i na pobyt czasowy – 705.

<sup>6</sup> Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały – 48.089 i na pobyt czasowy – 693.

<sup>7</sup> Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały – 48.044 i na pobyt czasowy – 840.

<sup>8</sup> Wykaz sołectw Gminy Swarzędz zawiera załącznik nr 6 do Statutu Gminy Swarzędz.

<sup>9</sup> Dalej: zarządzenie Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r.

<sup>10</sup> Zmienione zarządzeniem Burmistrza Nr WSO.0050.1.93.2015 z 28 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr WSO.0050.1.85.2015 w sprawie powołania Zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok 2016;

<sup>11</sup> Dalej: zarządzenie Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2017 r.

<sup>12</sup> Dalej: zarządzenie Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2018 r.

- Nr WSO.0050.1.64.2017 z 9 czerwca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na rok „2017”<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 108-146)

Zarządzenia w sprawie budżetu obywatelskiego na poszczególne lata wydano na podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr VIII/69/2015 z 31 marca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Swarzędz<sup>14</sup> (dalej: uchwała w sprawie konsultacji społecznych). Uchwałę podjęto w oparciu o delegację ustawową wynikającą z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, z inicjatywy Burmistrza. W uchwale tej określono m.in.: jakie podmioty mogą inicjować konsultacje społeczne (Rada Miejska, Burmistrz, grupa mieszkańców, organizacje pozarządowe), zasady ogłaszania aktów (uchwał Rady Miejskiej, zarządzeń Burmistrza) inicjujących konsultacje, zasady ogłaszania wyników konsultacji oraz formę konsultacji (zebrania z mieszkańcami, wypełnianie ankiet, sondaże).

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

Powyższych regulacji nie uzgadniano w toku społecznych konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 409, 417)

Do dnia 26 listopada 2018 r. Rada Miejska nie podjęła uchwały na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, który ma zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023<sup>15</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że obecnie trwają prace nad nowymi uchwałami dot. konsultacji społecznych i budżetu obywatelskiego, które zostaną podjęte w I kwartale 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 428-430)

**1.4.** W zarządzeniach w sprawie budżetu obywatelskiego na: 2016, 2017 i 2018 r. określono m.in., że:

- a) konsultacje mają zasięg ogólnogminny;
- b) kwota budżetu obywatelskiego wynosi 1.500 tys. zł, z tego:
  - w 2016 r. przewidziano, że finansowany będzie jeden projekt do kwoty 1.000 tys. zł (projekt główny) oraz projekty o łącznej wartości 500 tys. zł, których wartość jednostkowa nie przekracza kwoty 100 tys. zł (projekty dodatkowe);
  - w 2017 r. i w 2018 r. przewidziano, że finansowany będzie jeden projekt do kwoty 1.000 tys. zł (projekt główny), projekty o łącznej kwocie 300 tys. zł, z których wartość jednostkowa nie przekracza kwoty 100 tys. zł (projekty lokalne) oraz projekty o łącznej wartości 200 tys. zł, których wartość jednostkowa nie przekracza kwoty 50 tys. zł (projekty dodatkowe);
- c) propozycję projektu może złożyć każdy mieszkaniec Gminy, który w momencie jego składania miał ukończone 18 lat;
- d) każdy mieszkaniec Gminy może złożyć maksymalnie jedną propozycję projektu (nie było wymogu poparcia dla wniosku określonej liczby osób);
- e) do weryfikacji projektów powołana zostanie siedmioosobowa komisja (w budżecie obywatelskim na 2016 r. był to zespół) składająca się z pięciu pracowników Urzędu oraz dwóch radnych;

<sup>13</sup> Omyłka pisarska w nazwie zarządzenia – powinno być 2018 r.

<sup>14</sup> Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 27 kwietnia 2015 r. poz. 2813.

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

- f) komisja dokonuje weryfikacji projektów na określonym formularzu, według kryteriów:
- poprawności wypełnienia formularza pod względem formalnym;
  - zgodność projektu z zadaniami i kompetencjami gminy;
  - znaczenia projektu dla społeczności lokalnej;
  - możliwości realizacji projektu (w tym pod względem prawnym, technicznym, technologicznym, przestrzennym i organizacyjnym);
  - szacunkowego kosztu realizacji inwestycji;
  - pozytywnej opinii wydziału merytorycznego Urzędu;
- g) w wyniku weryfikacji złożonych projektów utworzona zostanie lista projektów pozytywnie zweryfikowanych z podziałem na projekty główne, lokalne<sup>16</sup> i dodatkowe, które zostaną poddane pod głosowanie mieszkańców;
- h) uprawnionymi do udziału w głosowaniu są wszyscy mieszkańcy Gminy, którzy w dniu rozpoczęcia głosowania mieli ukończone 16 lat;
- i) głosowanie przeprowadza się poprzez złożenie karty do głosowania w formie papierowej w biurze podawczym Urzędu albo w wyznaczonych punktach, albo w formie elektronicznej na stronie internetowej [www.swarzedz.pl/blogs](http://www.swarzedz.pl/blogs);
- j) tożsamość uprawnionych do głosowania mieszkańców Gminy jest weryfikowana na podstawie wskazanych przez nich danych (imię i nazwisko, adres stałego zamieszkania, PESEL);
- k) obliczenie wyników polega na zsumowaniu głosów oddanych na każdy z projektów;
- l) wyniki konsultacji umieszcza się na stronie internetowej Urzędu oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) w terminie do 30 dni od dnia zakończenia konsultacji.

W przedmiotowych zarządzeniach nie przewidziano możliwości uzupełniania złożonych wniosków (z propozycjami projektów) oraz odwoływania się od decyzji o ich niedopuszczeniu do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145)

W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty - Burmistrz wyjaśnił, że w skład zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 wchodził dwaj radni Rady Miejskiej wskazani przez przewodniczącą Rady.

(dowód: akta kontroli str. 409-412)

Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarz Gminy, mieszkańcy nie składali skarg i wniosków dotyczących uregulowań zawartych w zarządzeniach Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego, w tym ustalonych reguł weryfikacji propozycji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 435-436)

Jak wcześniej wspomniano (w ppkt f, tiret trzecie), w trakcie weryfikacji złożonych projektów komisja powinna m.in. brać pod uwagę to czy dana propozycja ma znaczenie dla społeczności lokalnej. Zgodnie z przyjętymi regulacjami, oceny w tym zakresie komisja zobowiązana była dokonać w dokumencie Analiza poprawności zgłoszonych propozycji (poprzez zaznaczenie odpowiedzi TAK/NIE). W przypadku uznania, że dana propozycja projektu nie ma znaczenia dla mieszkańców, na komisji spoczywał obowiązek podania stosownego uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145)

**1.5.** Obowiązujące w Gminie w okresie objętym kontrolą regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego nie określały podziału środków zaplanowanych

<sup>16</sup> Projekty lokalne przewidziano w budżecie obywatelskim na 2017 i 2018 r.

i wydatkowanych w ramach tego budżetu na pule obejmujące całość Gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145)

**1.6.** Obowiązujące w Gminie w okresie objętym kontrolą regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. nie odpowiadały wszystkim wymogom określonym w art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na to, że w regulacjach tych:

- a) ograniczono prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. poprzez określenie, iż w takich konsultacjach propozycję projektów składać mogą tylko mieszkańcy, którzy mają ukończone 18 lat, a prawo do udziału w głosowaniu przysługuje jedynie mieszkańcom Gminy, którzy mają ukończone 16 lat;
- b) zastrzeżono bezzasadnie, że tożsamość osób składających propozycje projektów oraz osób biorących udział w głosowaniu weryfikowana jest na podstawie numeru PESEL,
- c) określono część zasad i trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego, tj. czas i miejsce ich przeprowadzenia oraz reguły ustalania wyników, pomimo że, zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 tej ustawy, stanowienie w tych kwestiach należało do wyłącznej właściwości Rady Miejskiej.

Kwestie te szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145)

**1.7.** Uchwałę w sprawie konsultacji społecznych przedłożono Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: Wojewoda) w terminie dwóch dni od dnia jej podjęcia, co było zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwały tej nie przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej: RIO). Burmistrz wyjaśnił, że uchwały tej nie przekazano RIO z uwagi na to, że zakres przedmiotowy uchwały nie wpisywał się w zakres działalności nadzorczej RIO, określony w art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>17</sup>.

Wojewoda nie wskazał naruszeń prawa przy wydaniu powyższej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 106-107)

**1.8.** Uchwałę w sprawie konsultacji społecznych niezwłocznie przekazano Wojewodzie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, tj. w terminie dwóch dni od dnia jej podjęcia przez Radę Miejską.

(dowód: akta kontroli str. 100-105)

**1.9.** Przed wejściem w życie uchwały w sprawie konsultacji społecznych, dotyczącej utworzenia pierwszego budżetu obywatelskiego (na rok 2016) nie istniały w Gminie mechanizmy partycypacji społecznej (udziału, współuczestniczenia) mieszkańców w zakresie tworzenia budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 409-412)

**1.10.** Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, nie wpłyną zasadniczo na dotychczasowe funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego, w szczególności z uwagi na to, że Swarzędz nie jest miastem na prawach powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 409-414)

---

<sup>17</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

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

1. W wydanych przez Burmistrza zarządzeniach w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r., zawarto postanowienia ograniczające określone w ustawie o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Gminy w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego. W zarządzeniach tych określono bowiem, że w takich konsultacjach propozycję projektów składać mogą tylko mieszkańcy mający ukończone 18 lat, a prawo do udziału w głosowaniu przysługuje jedynie mieszkańcom Gminy, którzy mają ukończone 16 lat.

Burmistrz wyjaśnił, że prawo do składania projektów powinno przysługiwać osobom odpowiedzialnym. Dlatego wzorując się na czynnym prawie wyborczym określono, że prawo to powinno przysługiwać osobom, które mają ukończone 18 lat. W zakresie prawa do głosowania przyjęto natomiast, że osoba w wieku 16 lat posiada już wiedzę co do potrzeb inwestycyjnych w Gminie.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. ustawy, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są „mieszkańcy” jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Jakkolwiek przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”, to w tym zakresie ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego<sup>18</sup>, 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. Nieuprawnione jest w tym kontekście formułowanie przez organy Gminy 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>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145, 420-424)

2. W zarządzeniach Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r., określono część zasad i trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego, tj. czas i miejsce ich przeprowadzenia oraz reguły ustalania wyników, pomimo że zgodnie z art. 5a ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, stanowienie w tych kwestiach należało do wyłącznej właściwości Rady Miejskiej. Powyższe było konsekwencją sporządzenia z inicjatywy Burmistrza projektu uchwały w sprawie konsultacji społecznych, podjętej następnie przez Radę Miejską w brzmieniu przedłożonym przez Burmistrza.

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 konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej<sup>20</sup>. Wyżej wymienione trzy elementy znajdowały się wyłącznie w zarządzeniach Burmistrza.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

<sup>19</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/Ol 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>20</sup> Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. w sprawie III SA/Wr 140/13.

Burmistrz wyjaśnił, że konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego oparto na zasadach określonych w uchwale w sprawie konsultacji społecznych. Dodał, że w nowej kadencji przewiduje się podjęcie uchwały w oparciu o art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145, 420-424)

NIK podkreśla jednak, 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 Burmistrz, nie jest uprawniony do ich określania. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika ponadto, że „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>21</sup>.

3. W zarządzeniach Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. określono wymóg podawania przez mieszkańców Gminy w trakcie konsultacji numeru PESEL (na formularzu zgłoszenia projektu oraz na karcie do głosowania).

Burmistrz wyjaśnił, że na terenie Polski w dalszym ciągu istnieje obowiązek meldunkowy, a numer PESEL pozwala na zweryfikowanie czy dana osoba jest zameldowana w Gminie, niezależnie czy na okres stały, czy na okres tymczasowy.

NIK wskazuje, że 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 Gminy 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). Należy również zauważyć, że adres zameldowania nie zawsze jest tożsamy z adresem zamieszkania.

Żądanie podawania numeru PESEL stanowiło również naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>22</sup>, zgodnie z którym przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego. Przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>23</sup>, 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.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145, 420-424)

#### Ocena częściowa

Ustalone przez Burmistrza regulacje wewnętrzne dotyczące funkcjonowania budżetu partycypacyjnego nie były w pełni prawidłowe. Zarządzenia Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego częściowo wkraczały bowiem w zakres wyłącznej właściwości Rady Miejskiej oraz ograniczały prawo niektórych

<sup>21</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>22</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm. Ustawa ta obowiązywała (za wyjątkiem niektórych przepisów) do 24 maja 2018 r. Od 25 maja obowiązuje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000).

<sup>23</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.



mieszkańców Gminy do udziału w konsultacjach, a także wymagały od osób biorących w nich udział podawania zbędnych danych osobowych.

Urząd terminowo przekazywał uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do Wojewody oraz do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego realizowała w każdym roku siedmioosobowa komisja (zespół)<sup>24</sup> odpowiedzialna za przeprowadzenie konsultacji, w skład której wchodziło pięciu pracowników Urzędu – Kierowników Referatów (Wydziałów)<sup>25</sup>: Geodezji i Nieruchomości; Architektury i Urbanistyki; Inwestycji; Nadzoru Właścicielskiego i Pozyskiwania Funduszy; Rolnictwa, Melioracji i Ochrony Środowiska<sup>26</sup>; Nadzoru Właścicielskiego i Transportu<sup>27</sup> oraz Pierwszy Zastępca Burmistrza<sup>28</sup> i dwóch radnych Rady Miejskiej). Komisję powoływano corocznie odrębnymi zarządzeniami Burmistrza<sup>29</sup>. Liczeniem głosów oraz obsługą głosowania nad zgłoszonymi projektami zajmował się Doradca Burmistrza (a od listopada 2017 r. Pełnomocnik ds. komunikacji i strategii rozwoju), Tomasz Rybarczyk, który zgodnie z zarządzeniami w sprawie budżetu obywatelskiego na 2017 i 2018 r. był zarazem osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji społecznych związanych z budżetem obywatelskim.

(dowód: akta kontroli str. 108-146)

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

- stronę internetową Gminy: [www.swarzedz.pl](http://www.swarzedz.pl);
- swarzędzkie media społecznościowe;
- informacje w mediach lokalnych.

Na ww. stronie internetowej Gminy zamieszczone były informacje związane z promocją budżetu obywatelskiego. Publikowano również listy projektów pozytywnie zweryfikowanych i poddanych pod głosowanie oraz wyniki samego głosowania. W BIP Gminy zamieszczono zarządzenia Burmistrza dot. budżetu obywatelskiego.

Burmistrz wyjaśnił, że do tej pory kampania informacyjna związana z budżetem obywatelskim była bezpłatna.

(dowód: akta kontroli str. 409-416)

**2.3.** Na realizację zadań (projektów) w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano<sup>30</sup> na: 2016 r. – 1.470 tys. zł, na 2017 r. – 1.415 tys. zł i na 2018 r. – 1.334 tys. zł. Środki te stanowiły 0,68% planowanych wydatków ogółem budżetu Gminy na 2016 r. (215.409,5 tys. zł), 0,52% na 2017 r. (270.928,4 tys. zł) i 0,50% na 2018 r. (269.139,5 tys. zł<sup>31</sup>). Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wynosił w 2016 r. – 30,66 zł, w 2017 r. – 29,01 zł i w 2018 r. – 27,29 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 47,47 zł, 39,69 zł i 37,03 zł.

(dowód: akta kontroli str. 470)

<sup>24</sup> Zespół powołano w 2015 r. w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. W 2016 i 2017 r. powoływano komisję, która opiniowała wnioski w ramach budżetu obywatelskiego odpowiednio na 2017 i 2018 r.

<sup>25</sup> Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu do 28 lutego 2017 r. w Urzędzie funkcjonowały referaty, a od 1 marca 2017 r. wydziały.

<sup>26</sup> W ramach budżetu obywatelskiego na 2017 i 2018 r.

<sup>27</sup> W ramach budżetu obywatelskiego na 2017 i 2018 r.

<sup>28</sup> Pierwszy Zastępca Burmistrza wchodził w skład zespołu powołanego w 2015 r., który opiniował wnioski w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r.

<sup>29</sup> Zarządzeniami nr: WSO.0050.1.85.2015, WSO.0050.1.64..2016 i WO.0050.1.64.2017.

<sup>30</sup> Z uwzględnieniem zmian w trakcie roku.

<sup>31</sup> Według stanu na dzień kontroli – 30 września 2018 r.

**2.4.** Do Urzędu złożono ogółem 90 propozycji projektów (zadań) do realizacji w latach 2016-2018 r., z tego w ramach budżetu obywatelskiego:

- na 2016 r. – 40 projektów, tj. 31 tzw. „dodatkowych” (planowany koszt realizacji nie przekraczał 100 tys. zł) i dziewięć tzw. „głównych” (planowany koszt realizacji do 1.000 tys. zł);
- na 2017 r. – 29 projektów, tj. osiem dodatkowych, 13 lokalnych i osiem dużych;
- na 2018 r. – 21 projektów, tj. dziewięć dodatkowych, dziewięć lokalnych i trzech głównych.

Wszystkie propozycje projektów składali mieszkańcy Gminy. Propozycje te dotyczyły głównie: budowy i modernizacji infrastruktury: drogowej, sportowo-rekreacyjnej oraz kulturalnej.

Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. – 7.044,4 tys. zł, na 2017 r. – 6.654,3 tys. zł, a budżetu na 2018 r. – 3.486,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 488)

**2.5.** Członkowie komisji weryfikowali złożone wnioski w okresach: od 1 do 29 czerwca 2015 r. (budżet na 2016 r.), od 13 czerwca do 29 lipca 2016 r. (budżet na 2017 r.) i od 12 czerwca do 28 lipca 2017 r. (budżet na 2018 r.) – pod względem spełnienia kryteriów formalno-prawnych, takich jak terminowość ich złożenia, wiek wnioskodawcy, czy kompletność wypełnionych formularzy oraz pozostałych kryteriów wymienionych w zarządzeniach w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. (zgodności projektu z zadaniami i kompetencjami gminy; znaczenia projektu dla społeczności lokalnej; możliwości realizacji projektu<sup>32</sup>; szacunkowego kosztu realizacji inwestycji oraz pozytywnej opinii wydziału merytorycznego Urzędu).

Wyniki weryfikacji i oceny propozycji projektów udokumentowane zostały na formularzach (Analiza poprawności zgłoszonych propozycji do Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz na 2016, 2017 i 2018 r.)

Spośród 90 propozycji projektów zgłoszonych do realizacji w budżetach obywatelskich na lata 2016 - 2018, kryteriów określonych w zarządzeniach Burmistrza nie spełniało – według ww. komisji – 29 projektów (o szacunkowej wartości 6.334,5 tys. zł), w szczególności z powodu: niedoszacowania wartości inwestycji, wykraczania projektu poza zadania własne Gminy, braku szczegółowej lokalizacji inwestycji, nieistotności dla społeczności lokalnej, czy niezgodności projektu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 266-360, 472-487)

**2.6.** W kontrolowanym okresie obowiązujące w Gminie regulacje nie przewidywały trybu odwoławczego od decyzji o niedopuszczeniu projektu pod głosowanie mieszkańców. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że mieszkańcy nie składali skarg lub wniosków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 108-119, 122-133, 135-145, 488)

**2.7.** Badanie 30 wybranych losowo projektów (po 10 zgłoszonych do budżetu na 2016, 2017 i 2018 r.) pod względem spełnienia wymogów określonych w zarządzeniach Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. wykazało, że:

- a) pięć z nich nie spełniało niektórych kryteriów określonych w § 3 ust. 2 tych zarządzeń, a co za tym idzie zostało odrzuconych;

<sup>32</sup> W tym pod względem prawnym, technicznym, technologicznym, przestrzennym, organizacyjnym.

- b) 16 z nich spełniało wszystkie kryteria i zostało umieszczonych na liście projektów dopuszczonych do głosowania (o której mowa w § 4 ust. 1 ww. zarządzeń).
- c) dziewięć pozostałych zweryfikowano w niejednolity sposób (kwestie te szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 452-455)

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

- zgłaszanie propozycji projektów wnioskowanych do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego – w okresach odpowiednio: od 4 do 29 maja 2015 r., od 9 maja do 10 czerwca 2016 r. i od 8 maja do 9 czerwca 2017 r.
- powołanie Komisji (Zespołu) odpowiedzialnego za przeprowadzenie konsultacji odbyło się w dniach: 29 maja 2015 r., 9 czerwca 2016 r. i 9 czerwca 2017 r.
- weryfikacja formalno-prawna projektów zakończyła się – odpowiednio do: 29 czerwca 2015 r., 29 lipca 2016 r. i 28 lipca 2017 r.;
- ogłoszenie listy projektów pozytywnie zweryfikowanych i dopuszczonych do głosowania – w dniach: 30 czerwca 2015 r., 29 lipca 2016 r. i 31 lipca 2017 r.;
- głosowanie w sprawie wyboru projektów do realizacji – w okresach od: 1 lipca do 18 września 2015 r., 1 sierpnia do 30 września 2016 r. i 1 sierpnia do 29 września 2017 r.;
- ogłoszenie wyników wyboru projektów – w dniach: 22 września 2015 r., 5 października 2016 r. i 3 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 442-447)

**2.9.** Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego odbywało się poprzez złożenie karty do głosowania w formie papierowej w biurze podawczym Urzędu albo w formie elektronicznej poprzez stronę internetową [www.swarzedz.pl/bogs](http://www.swarzedz.pl/bogs).

Według danych przedstawionych przez Urząd, w głosowaniu na budżet na 2016 r. wzięło udział 8.662 głosujących. Każdy głosujący mógł oddać dwa głosy (jeden na projekt „dodatkowy” i jeden na projekt „główny”). Na projekty zwycięskie oddano łącznie 8.294 głosów (w tym na projekt „główny” – 3.414 i na projekty „dodatkowe” – 4.880 głosów). Burmistrz wyjaśnił, że dane o liczbie wszystkich oddanych głosów nie były zbierane, gdyż do statystyk istotna była ilość osób głosujących.

W głosowaniu na budżet na 2017 r. wzięło udział 5.140 głosujących, którzy oddali łącznie 12.638 głosów. Każdy głosujący mógł oddać trzy głosy (po jednym na projekt „dodatkowy”, „lokalny” i „główny”). Na projekty zwycięskie oddano łącznie 8.366 głosów (w tym na projekt „główny” – 1.710, na projekty „lokalne” – 2.532 i na projekty dodatkowe – 4.124 głosów).

W głosowaniu na budżet na 2018 r. wzięło udział 7.124 głosujących, którzy oddali 17.176 głosów. Każdy głosujący mógł oddać trzy głosy (po jednym na projekt „dodatkowy”, „lokalny” i „główny”). Na projekty zwycięskie oddano łącznie 11.513 głosów (w tym na projekt „główny” – 2.131, na projekty lokalne – 4.277 i na projekty „dodatkowe” – 5.105 głosów).

(dowód: akta kontroli str. 488)

Urząd nie posiadał danych o liczbie osób głosujących na zwycięskie projekty w ramach budżetu na 2016, 2017 i 2018 r. Burmistrz wyjaśnił, że w zależności od edycji każdy mieszkaniec mógł oddać od dwóch do trzech głosów (na projekt „główny”, „lokalny” i „dodatkowy”). Uznano zatem, że trudno zdefiniować, którzy

głosujący zwyciężyli, tj., czy zwycięzcą jest osoba, która zagłosowała na trzy zwycięskie projekty, na dwa, czy na choćby jeden.

(dowód: akta kontroli str. 428-433)

Frekwencja<sup>33</sup> wyniosła w 2017 r. – 16,6% uprawnionych (30.967 osób) i w 2018 r. – 20% uprawnionych (35.651 osób).

(dowód: akta kontroli str. 488)

Wzory kart do głosowania określano każdorazowo w zarządzeniach w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. (w załączniku nr 4).

Głosujący mieszkańcy, oprócz zaznaczenia na karcie do głosowania wybranych przez siebie projektów, podawali również swój nr PESEL, a w głosowaniu na budżet obywatelski na 2016 r. również takie dane jak „imię i nazwisko” oraz „adres zamieszkania”.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 132-133, 145)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie zawierał umów z podmiotami zewnętrznymi na obsługę głosowania w formie elektronicznej. Obsługę głosowań poprzez stronę internetową [www.swarzedz.pl/bogs](http://www.swarzedz.pl/bogs) zapewnili informatycy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 410-416)

Pełnomocnik ds. komunikacji i strategii rozwoju, wyjaśnił, że osobiście zajmował się wprowadzeniem kart do głosowania do komputera. Pomocy w tym zakresie udzielali mu pracownicy biura podawczego. Głosy zliczał program komputerowy (stworzony przez informatyków Urzędu). Zazaczył, że z czynności tej nie sporządzano żadnej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 440-441)

Odnosnie do weryfikacji prawidłowości oddanych głosów, ww. pełnomocnik wyjaśnił, że weryfikacji numerów PESEL głosujących dokonywał program komputerowy. W przypadku podania błędnego numeru karta taka była odrzucana. Tak samo działo się w przypadku gdy osoba głosująca nie była zameldowana na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 440-441)

**2.10.** W wyniku głosowania mieszkańców Gminy, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. zostały wybrane 22 projekty, z tego:

- w 2016 r. pięć „dodatkowych” (o wartości do 100 tys. zł) i jeden „główny” (do 1.000 tys. zł);
- w 2017 r. cztery „dodatkowe” (do 50 tys. zł), trzy „lokalne” (do 100 tys. zł) i jeden „główny” (do 1.000 tys. zł);
- w 2018 r. cztery „dodatkowe” (do 50 tys. zł), trzy „lokalne” (do 100 tys. zł) i jeden „główny” (do 1.000 tys. zł).

Na zwycięskie projekty oddano od: 652 do 3.414 głosów w 2016 r., 354 do 1710 w 2017 r. i 684 do 2131 w 2018 r.

Projekty te dotyczyły przede wszystkim budowy i modernizacji: dróg gminnych, ścieżek pieszo-rowerowych, chodników, miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw, boisk i siłowni zewnętrznych) oraz przebudowy byłej remizy na muzeum. Część projektów dotyczyła sporządzenia samej dokumentacji technicznej dla inwestycji o takim charakterze.

Planowane efekty dotyczyły w szczególności: poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, poprawy estetyki i podniesienia atrakcyjności przestrzeni publicznej,

---

<sup>33</sup> Brak możliwości wyliczenia frekwencji w głosowaniu na budżet na 2016 r. z uwagi na brak danych o liczbie głosujących mieszkańców.

popularyzowania kultury regionalnej, upowszechniania kultury fizycznej, sportu i rekreacji, oraz zaspokajania potrzeb dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 472-487)

W budżecie Gminy na lata 2016-2018<sup>34</sup> z utworzonych rezerw celowych nie finansowano zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego. Wydatki na ich realizację ujmowano w pełnej wysokości w budżecie na dany rok - w wykazie zadań majątkowych, zgodnie z przyjętą klasyfikacją budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 203-228, 245-253)

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

(dowód: akta kontroli str. 410, 414-415)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W dniu 4 maja 2015 r. ogłoszono nabór propozycji projektów do budżetu obywatelskiego na rok 2016 jeszcze przed wejściem w życie uchwały w sprawie konsultacji społecznych, co nastąpiło dopiero 11 maja 2015 r. Uchwałę tę opublikowano bowiem w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 27 kwietnia 2015 r., a w jej § 7 określono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. sytuacja miała miejsce w wyniku niedopatrzania.

(dowód: akta kontroli str. 96-105, 108-111, 420-424)

2. Weryfikacja dziewięciu zgłoszonych projektów nie była jednolita pod względem szacunkowego kosztu realizacji inwestycji (ppkt a i b) oraz znaczenia projektu dla społeczności lokalnej (ppkt c), co skutkowało tym, że:

a) projekt pn. „Wymiana nawierzchni boiska sportowego na sztuczną trawę (w Swarzędzu)” złożony w ramach konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r. został odrzucony przez zespół z uwagi na niedoszacowanie wartości inwestycji (w Analizie poprawności zgłoszonych inwestycji szacunkowy koszt realizacji projektu przekraczał o 205 tys. zł kwotę przeznaczoną w budżecie na projekty „dodatkowe” – do 100 tys. zł), w sytuacji gdy dwa inne projekty<sup>35</sup> zostały pozytywnie zweryfikowane przez zespół, a co za tym idzie zostały poddane pod głosowanie mieszkańców, pomimo że szacunkowe koszty realizacji tych inwestycji przekraczały – pierwszy o 1,3 mln zł kwotę przeznaczoną w budżecie na finansowanie projektu „głównego” (do 1 mln zł), a drugi o 305 tys. zł kwotę przeznaczoną w budżecie na finansowanie projektów „dodatkowych” (do 100 tys. zł).

Burmistrz nie odniósł się do przyczyn zaistnienia ww. zróżnicowania, wyjaśniając jednocześnie, że projekt „główny” musi mieć przede wszystkim charakter gminny i służyć jak największej liczbie mieszkańców. Wymiana nawierzchni boiska służy tylko wąskiej grupie osób na danym terenie. Projekty takie klasyfikowane były jako projekty „lokalne”, a one co do zasady miały oscylować w granicach 100 tys. zł.

b) projekt pn. „Wybieg dla psów pod nazwą Kyno-Park (Swarzędz)” złożony w ramach konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego na 2017 r. został odrzucony przez komisję z uwagi na niedoszacowaną wartość inwestycji (określony w Analizie poprawności zgłoszonej propozycji szacunkowy koszt realizacji inwestycji przekraczał o 20 tys. zł kwotę przeznaczoną w budżecie na

<sup>34</sup> Wg. danych na 30 czerwca 2018 r.

<sup>35</sup> Pn. „Budowa ścieżki pieszo-rowerowej przy Jeziorze Swarzędzkim” oraz pn. „Dziecięco młodzieżowy plac zabaw (w Swarzędzu)”.

finansowanie projektów „lokalnych” – do 100 tys. zł), w sytuacji gdy trzy inne projekty<sup>36</sup> zostały pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie mieszkańców, pomimo że szacunkowe koszty realizacji tych inwestycji (wykazane w Analizach poprawności zgłoszonych propozycji) przekraczały o: 75 tys. zł, 60 tys. zł i 80 tys. zł kwotę przeznaczoną w budżecie na finansowanie projektów „lokalnych” (do 100 tys. zł).

Burmistrz wyjaśnił, że pomysł budowy wybiegu dla psów w miejscu wskazanym we wniosku uznano za bardzo dobry i społecznie potrzebny. W wyniku rozmów podczas spotkania komisji opiniującej okazało się jednak, że szacunkowy koszt jest dużo wyższy, niż założyła to osoba szacująca po stronie Urzędu. Osoba ta, jak wskazał Burmistrz, opierała się na projekcie wybudowanego już wybiegu dla psów w zachodniej części Swarzędza. Projekt Kyno-Parku był jednak zupełnie inny i znacznie przekraczał założone kwoty.

- c) projekt pn. „Wybieg dla psów w okolicy Jeziora Swarzędzkiego” złożony w ramach konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016 r. został odrzucony przez zespół z uwagi na jego nieistotność dla społeczności lokalnej, w sytuacji gdy inny projekt pn. „Wybieg dla psów – Swarzędz obszar byłego wysypiska śmieci” został pozytywnie zweryfikowany i poddany pod głosowanie mieszkańców, pomimo że w Analizie poprawności zgłoszonych propozycji wskazano, że również ten projekt nie jest istotny dla społeczności lokalnej.

Burmistrz wyjaśnił, że kluczowa w ocenie tego projektu była jego lokalizacja. Zrealizowany wybieg dla psów obsługuje całą centralną i zachodnią część Swarzędza. Odrzucony projekt natomiast obsługiwałby zaledwie parę bloków.

NIK wskazuje, że zgodnie z przyjętymi w Gminie regulacjami, dokumentem który służył ocenie złożonych propozycji projektów w ramach przeprowadzonych konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego była „Analiza poprawności zgłoszonych propozycji do Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz”. Dokument ten był sporządzany odrębnie dla każdej propozycji projektu. W tym miejscu należy zauważyć, że okoliczności przytoczone przez Burmistrza w wyjaśnieniach nie znalazły odzwierciedlenia w „Analizach poprawności...” sporządzonych dla ww. projektów. Przyjąć zatem należy, że komisja (zespół) opiniująca nie brała ich pod uwagę w czasie dokonywania weryfikacji lub uznała je za nieistotne.

NIK podkreśla, że wszystkie propozycje projektów powinny być oceniane według jednolitych kryteriów określonych w § 3 ust. 2 zarządzeń w sprawie budżetu obywatelskiego. Zatem istniały podstawy, aby wszystkie te projekty, których szacunkowy koszt realizacji przewyższał ustalone wcześniej limity były co do zasady odrzucone. To samo dotyczyło sytuacji, gdy dany projekt został uznany przez komisję za nieistotny dla społeczności lokalnej. Jeśli jednak z jakichś względów postanowiono, że projekty takie zostaną pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie mieszkańców, to dotyczyć to powinno wszystkich dziewięciu projektów, a nie jedynie wybranych sześciu. Nie uzasadniono także dlaczego w konkretnym przypadku postąpiono odmiennie niż w pozostałych, co ograniczyło transparentność postępowania. Podkreślić też należy, że ideą budżetu obywatelskiego jest to, aby o wybraniu projektów do realizacji decydowali w głosowaniu mieszkańcy.

(dowód: akta kontroli str. 266-359, 429, 433, 437-439, 472-487)

3. Zgodnie z ustalonym wzorem dokumentu – Analiza poprawności złożonych propozycji do Budżetu Obywatelskiego Gminy Swarzędz (stanowiącym załącznik do zarządzeń Burmistrza w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017

<sup>36</sup> Pn.: „Budowa integracyjnego placu sportowo-rekreacyjnego dla mieszkańców Kobylnicy”, „Naprawa chodnika na ul. Wilkońskiego w Swarzędzu” oraz „Rozwój sportu w Kobylnicy”.

i 2018 r.) do zadań ww. komisji należało m.in. ocenienie propozycji pod względem formalnym. Miało to być dokonywane przez zaznaczenie na formularzu odpowiedzi TAK/NIE. Z ustaleń kontroli wynika, że w wybranych do szczegółowego badania 10 analizach poprawności złożonych propozycji projektów budżetu obywatelskiego na 2016 r. żadnej odpowiedzi nie zaznaczono.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn braku takiego zaznaczenia, zadeklarował jednak, że formularze te będą w przyszłości wypełniane.

(dowód: akta kontroli str. 272, 279, 299, 306, 312, 429, 432)

4. Na stronie internetowej Urzędu ([www.swarzedz.pl](http://www.swarzedz.pl)) nie zamieszczono zarządzeń Burmistrza dot. budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. Obowiązek taki wynikał z § 4 ust. 1 uchwały w sprawie konsultacji społecznych. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że wszystkie uchwały oraz zarządzenia Burmistrza publikowane były na swarzędzkiej stronie BIP.

NIK wskazuje, że z powyższego przepisu wynika, iż zarządzenie te powinny być opublikowane nie tylko na jednej, lecz na dwóch stronach internetowych, tj. Urzędu oraz BIP Urzędu. Potrzebę rozróżniania tych dwóch stron potwierdza także treść § 4 ust. 2 tej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 435-436)

5. Na stronie BIP Urzędu (<http://bip.swarzedz.eu/>) nie zamieszczono informacji o wynikach konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. Obowiązek taki wynikał z § 4 ust. 2 uchwały w sprawie konsultacji społecznych. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że wyniki budżetu obywatelskiego ogłaszano na stronie [www.swarzedz.pl](http://www.swarzedz.pl); [facebook.pl/swarzedz.pl](https://www.facebook.com/swarzedz.pl); w lokalnej telewizji STK oraz w Tygodniku Swarzędzkim. Potwierdziła zarazem, że na stronie BIP Urzędu takich informacji nie zamieszczono.

(dowód: akta kontroli str. 435-436)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że społecznie korzystną sytuacją jest, gdy ogłaszane są w pełni przejrzyste i kompleksowe wyniki głosowania na projekty zgłoszone do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Można to osiągnąć poprzez ogłaszanie nie tylko danych o liczbie głosów oddanych na zwycięskie projekty, lecz również danych o liczbie głosów oddanych na poszczególne projekty niewybrane do realizacji oraz danych o liczbie głosów uznanych za nieważne.

Ocena cząstkowa

Tworzenie budżetu partycypacyjnego w kolejnych latach odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem. Zapewniono również środki niezbędne do sfinansowania wybranych do realizacji przedsięwzięć. Natomiast wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów w ramach budżetu obywatelskiego, w dziewięciu przypadkach nie były jednolicie weryfikowane przez komisję (zespół) złożoną m.in. z pracowników Urzędu. Pozostałe nieprawidłowości miały charakter formalny.

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Wydatki budżetowe Gminy w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego były w całości wydatkami inwestycyjnymi i wyniosły ogółem 2.959,9 tys. zł, tj.:

- w 2016 r. – 461,9 tys. zł, tj. 31,4 % planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (66,2 tys. zł), oczyszczania miasta (99,1 tys. zł) i kultury fizycznej (296,6 tys. zł);

- w 2017 r. – 1.409,9 tys. zł, tj. 99,6% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (226,6 tys. zł), oświetlenia ulic, placów i dróg (6,6 tys. zł), centra kultury i sztuki (1.000 tys. zł) i kultury fizycznej (176,6 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30.09) – 1.088,1 tys. zł, tj. 81,6% planu (po zm.<sup>37</sup>), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (1.052,1 tys. zł) i kultury fizycznej (36 tys. zł).

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

(dowód: akta kontroli str. 470, 514-536)

**3.2.** Dwa projekty główne - „Swarzędzkie Centrum Kultury i Sztuki” (projekt zwycięski w budżecie na 2017 r.) oraz „Budowa drogi dla pieszych i rowerów w ul. Transportowej i Borówki” (projekt zwycięski w budżecie na 2018 r.) zostały w trakcie roku włączone do projektów - „Adaptacja remizy strażackiej na cele Swarzędzkiego Centrum Kultury i Sztuki” (w 2017 r.) oraz „Rozwój niskoemisyjnej mobilności miejskiej na terenie Gminy Swarzędz - etap II” (w 2018 r.), realizowanych przez Urząd z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>38</sup>. Obydwa projekty otrzymały dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020.

Całkowita wartość pierwszego projektu wyniosła 3.969.893,05 zł, z czego dofinansowanie - 2.248.736,11 zł. Projekt unijny był szerszy od projektu obywatelskiego (jednocześnie w pełni uwzględniał założenia w nim określone) i zakładał m.in. przebudowę i działania rewitalizacyjne, dawnego budynku strażnicy (remizy ochotniczej straży pożarnej) przy ul. Bramkowej 6 w Swarzędzu na cele kulturalne - Centrum Historii i Sztuki. Na parterze przewidziano pomieszczenie z kotłem, magazyn, salę biblioteki regionalnej oraz salę główną ze stałą ekspozycją. Na piętrze zaplanowano sale wystawowe, salę wielofunkcyjną z oddzielnym aneksem kuchennym oraz węzłem sanitarnym, a także salę interaktywną wraz z obsługującym ją pomieszczeniem serwerowni, dostępnym z korytarza. We wnętrzu wieży (wg. założeń) przewidziano przestrzeń ekspozycyjną.

W związku z powyższym, środki w uchwale budżetowej przeznaczone na zadanie realizowane w ramach budżetu obywatelskiego (w wysokości jednego mln zł) zostały przesunięte na realizację projektu objętego dofinansowaniem (z przeznaczeniem na udział własny beneficjenta do projektu unijnego, który wyniósł 1.721.156,94 zł, z tego wkład własny<sup>39</sup> – 396.835,79 zł). Założono, że projekt będzie realizowany w latach 2017-2018. W 2017 r. poniesiono wydatki w kwocie 2.466,9 tys. zł (zakończono prace budowlane i adaptacyjne na obiekcie, wykonano projekt wyposażenia meblowego oraz program funkcjonalno-użytkowy dla wyposażenia multimedialnego). W I półroczu 2018 r. wydatki wyniosły 410,4 tys. zł (zrealizowano dostawę mebli oraz wykonano identyfikację wizualną obiektu).

(dowód: akta kontroli str. 176, 193, 263)

Całkowita wartość drugiego projektu wyniosła 37.024.428,60 zł, z czego dofinansowanie - 13.894.205,09 zł. Termin realizacji projektu obejmuje lata 2018-2020. Projekt unijny, wg. założeń, był o wiele szerszy od projektu obywatelskiego (jednocześnie w pełni uwzględniał założenia w nim określone) i zakłada m.in. zbudowanie infrastruktury podziemnej (rozbudowę kanalizacji, przebudowę sieci gazowej, elektro-energetycznej i telekomunikacyjnej, kanał technologiczny oraz

<sup>37</sup> Według stanu na 30 września 2018 r.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>39</sup> Środki finansowe zagwarantowane przez beneficjenta w kwocie niezbędnej do uzupełnienia dofinansowania projektu.



oświetlenie ledowe), położenie jezdni o szerokości 7 m, budowę obustronnych chodników o szerokości 2,2 m oraz asfaltowej ścieżki rowerowej o szerokości 2 m, budowę zatok autobusowych oraz ronda na skrzyżowaniu z ul. Planetarną. W związku z powyższym, środki w uchwale budżetowej przeznaczone na zadanie realizowane w ramach budżetu obywatelskiego zostały przesunięte na realizację projektu objętego dofinansowaniem. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wydatki dotyczące przebudowy ul. Transportowej zaliczone były w 100% do kosztów niekwalifikowanych, na które Gmina nie otrzymała dofinansowania ze środków zewnętrznych. Wydatki te finansowane były ze środków własnych Gminy (w tym ze środków budżetu obywatelskiego na 2018 r. w wysokości 1 mln zł, zaplanowanych wcześniej na realizację projektu „Budowa drogi dla pieszych i rowerów w ul. Transportowej i Borówki”).

W 2018 r. na realizację ww. projektu zaplanowano kwotę 8.300 tys. zł<sup>40</sup>, jako udział własny Gminy na rzecz realizacji projektu. Do 30 września 2018 r. poniesiono wydatki w wysokości 5.131,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 188, 263, 419)

**3.3.** Projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego finansowane były (poza dwoma wyjątkami, opisanymi w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia) tylko ze środków zaplanowanych na realizację budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 409-413)

**3.4.** Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował w całości Urząd.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego kontrolą objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 30 września) w łącznej kwocie 9.134,7 tys. zł (w tym 2.835 tys. zł w ramach wydatków poniesionych z puli z budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018<sup>41</sup> r. oraz 6.299,7 tys. zł wydatkowanych ze źródeł, o których mowa w pkt 3.2 i 3.3), dotyczące 15 projektów realizowanych w ww. okresie w ramach tego budżetu (po pięć z każdego roku, w tym po dwa o największej łącznej kwocie wydatków). Kwota zbadanych wydatków z puli budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018<sup>42</sup> r. stanowiła 95,8% wydatków Gminy poniesionych w ww. okresie na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018<sup>43</sup>.

W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 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 o finansach publicznych;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>44</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 456-462)

<sup>40</sup> Stan na 30 września 2018 r.

<sup>41</sup> Do 30 września.

<sup>42</sup> Do 30 września.

<sup>43</sup> Do 30 września.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

Zamówień publicznych na wykonanie dwóch<sup>45</sup> z 15 zadań, których wydatki objęto kontrolą, Urząd udzielił w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 i następnych ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>46</sup>. Pozostałych 13 zamówień udzielono z pominięciem tych przepisów, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy).

W wyniku badania dwóch 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 umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 463-466)

**3.5.** Wszystkie zadania w ramach budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 22 zadania)<sup>47</sup>.

Spośród sześciu wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. pięć zostało wykonanych w pełnym zakresie w roku 2016, a jedno w roku 2017. Osiągnięto przy tym planowane efekty.

Niewykonanie w 2016 r. projektu (Ścieżka pieszo-rowerowa wzdłuż Jeziora Swarzędzkiego) wynikało z faktu wystąpienia problemów proceduralnych. Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na lokalizację inwestycji na terenach Natura 2000 zaszła konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Procedura z tym związana wpłynęła na opóźnienie w realizacji inwestycji, która została w pełni zrealizowana w 2017 r. (jako inwestycja własna Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 169, 413, 489-494)

Spośród ośmiu wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r., sześć zostało wykonanych w pełnym zakresie w roku 2017, jedno w roku 2018, a jedno pozostaje w trakcie realizacji. W przypadku projektów zrealizowanych osiągnięto planowane efekty.

Niewykonanie w 2017 r. pierwszego projektu (Budowa integracyjnego placu sportowo-rekreacyjnego dla mieszkańców Kobylnicy) wiązało się ze wzrostem kosztów jego budowy. Burmistrz wyjaśnił, że w 2017 r. wydatkowano na sporządzenie dokumentacji technicznej kwotę niespełna 10 tys. zł. Po jej opracowaniu, w oparciu o kosztorys inwestorski, określone zostały koszty szacunkowe budowy, które znacznie przekroczyły zabezpieczone środki finansowe w roku 2017. Dodatkowo zaszła możliwość uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Wobec tego, jak zaznaczył Burmistrz, podjęto decyzję o budowie ww. placu w roku 2018 zabezpieczając w budżecie Gminy odpowiednie środki finansowe. Ostatecznie inwestycję przekazano do użytkowania i rozliczono w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 194, 432-434, 489-494)

Niewykonanie w całości, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK<sup>48</sup>, drugiego projektu pn. Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę chodnika

<sup>45</sup> „Przebudowa remizy przy ul. Bramkowej 6 w Swarzędzu na Swarzędzkie Centrum Historii i Sztuki” oraz „Rozbudowa ul. Transportowej w Garbach i Zalasewie – etap I”.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>47</sup> W 2016 r. – 6, w 2017 r. – 8, w 2018 r. – 8.

<sup>48</sup> Tj. 7 grudnia 2018 r.

w ul. Średzkiej w Paczkowie wiązało się to z tym - jak wyjaśnił Burmistrz – że istniejący pas drogowy ul. Średzkiej nie zapewnia optymalnej szerokości pozwalającej na wybudowanie chodnika spełniającego normy techniczne (szer. min. 2 m). Konieczne stało się, jak wskazał dalej Burmistrz, pozyskanie części gruntów od prywatnych właścicieli, a co za tym idzie przeprowadzenie procedury administracyjnej związanej z ich nabyciem. Ponadto zaznaczył, że zaszła również konieczność zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Okoliczności te spowodowały, że realizacja tego zadania nie została zakończona. W roku 2017 na realizację tego zadania zaplanowano kwotę 29 tys. zł. Do końca tego roku poniesiono wydatek w kwocie 14,5 tys. zł (50% kosztów opracowania). Kwotę 14,5 tys. zł przeniesiono do realizacji w roku 2018 w ramach zadań niewygasających z upływem roku budżetowego. Do 30 września 2018 r. nie poniesiono wydatków z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 414-415, 489-494)

Spośród ośmiu wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. trzy wykonano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty. Pozostałe zadania były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 185-196, 489-494)

W wyniku realizacji zadań osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe – m.in. poprzez budowę, rozbudowę lub modernizację gminnej infrastruktury drogowej, sportowo-rekreacyjnej oraz kulturalnej. Pozwoliło to na zwiększenie bezpieczeństwa w Gminie, rozwinięcie jej sieci drogowej, upowszechniło kulturę fizyczną, sport i rekreację oraz zapewniło jej mieszkańcom większy dostęp do kultury i sztuki.

(dowód: akta kontroli str. 489-494)

W wyniku oględzin trzech inwestycji (po jednej z budżetu na 2016, 2017 i 2018 r.) stwierdzono, że cele i założenia określone we wnioskach mieszkańców zostały zrealizowane, tj. wybudowano wybieg dla psów w Swarzędzu, na którym zamontowano wymagane elementy oraz ścieżkę pieszo-rowerową wzdłuż ul. Transportowej w Zalasewie, a także dokonano przebudowy remizy strażackiej na Swarzędzkie Centrum Kultury i Sztuki.

(dowód: akta kontroli str. 495-513)

**3.6.** W kontrolowanym okresie, jak wyjaśnił Burmistrz, nie prowadzono formalnej ewaluacji budżetu obywatelskiego. Analizowano jednak opinie o budżecie umieszczane na forach internetowych oraz w trakcie rozmów z mieszkańcami i radnymi. W efekcie tego wprowadzono kilka zmian zapisów w kolejnych zarządzeniach. Najistotniejszą zmianą była modyfikacja podziału kwot puli budżetu obywatelskiego (na projekty „główne”, „lokalne” i „dodatkowe”) dokonana po pierwszym roku jego funkcjonowania<sup>49</sup>, a tym samym od 2017 r. zwiększono ilość inwestycji realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego, z sześciu do ośmiu.

(dowód: akta kontroli str. 421-424)

Sprawy budżetu obywatelskiego nie były omawiane na sesjach Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 438)

Na stronach internetowych Gminy nie zamieszczono odrębnych sprawozdań finansowych z realizacji zadań wybranych w głosowaniu do wykonania w ramach budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. Informacje o stanie realizacji tych zadań były zawarte w sprawozdaniach z wykonania zadań majątkowych na 2016, 2017 i 2018 r. (I połowa) będących załącznikami do sprawozdań z wykonania budżetu za ww. okres, które zamieszczano na stronie internetowej BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 147-201)

<sup>49</sup> W budżecie na 2016 r. projekty dzielono na „główne” i „dodatkowe”.

**3.7.** W sprawie występowania trudności i problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego Burmistrz wyjaśnił, że trudności takie wystąpiły w przypadku realizacji dwóch projektów - Ścieżka pieszo-rowerowa wzdłuż Jeziora Swarzędzkiego oraz Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę chodnika w ul. Średzkiej w Paczkowie. Przyczyny tych problemów zostały szerzej opisane w pkt 3.5 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 414)

**3.8.** Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018, w ocenie Burmistrza wpłynęło na aktywność obywatelską mieszkańców Swarzędza, co potwierdza wysoka, według Burmistrza, frekwencja w przeprowadzonych konsultacjach.

(dowód: akta kontroli str. 412-417)

**3.9.** Pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach, których przedmiotem była problematyka budżetu partycypacyjnego. Burmistrz wyjaśnił, że budżet obywatelski został wdrożony na podstawie doświadczeń innych samorządów i dostosowany do potrzeb mieszkańców Swarzędza.

(dowód: akta kontroli str. 415)

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

(dowód: akta kontroli str. 415, 418)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Realizacja projektów w ramach budżetu partycypacyjnego była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Wydatki budżetowe na te projekty zostały poniesione zgodnie z przepisami. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa, drogowa oraz kulturalna. Ponadto prowadzona nieformalna ewaluacja budżetu partycypacyjnego sprzyjała poprawie jego funkcjonowania.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>50</sup>, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) zapewnienia wszystkim mieszkańcom Gminy równego prawa do udziału w konsultacjach społecznych;
- 2) przedkładania radzie miejskiej projektów uchwał oraz wydawania zarządzeń w sprawie konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, uwzględniających ustawowy podział właściwości pomiędzy organem uchwalodawczym i wykonawczym Gminy;
- 3) zwiększenia nadzoru nad funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego, w szczególności nad weryfikowaniem propozycji projektów złożonych przez mieszkańców.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 uwagi 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 17 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Marek Gutraj  
st. inspektor kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*