

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

KIN – 4100-01/2013
Nr ewid. 90/2013/P/13/070/KIN

Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 18 Budownictwo, gospodarka
przestrzenna i mieszkaniowa

Warszawa maj 2013 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 18 Budownictwo, gospodarka
przestrzenna i mieszkaniowa**

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 9 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	4
II. ZAŁĄCZNIKI	11
Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	11
Załącznik 2. Wystąpienie pokontrolne do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego	29
Załącznik 3. Dochody budżetowe.....	42
Załącznik 4. Wydatki budżetowe.....	43
Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia	44
Załącznik 6. Kalkulacja oceny końcowej	45
Załącznik 7. Wykaz jednostek objętych kontrolą.....	46
Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	47

I. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowią ustalenia kontroli wskazujące na:

- prawidłowe wykonanie budżetu państwa w zakresie realizacji wydatków; wydatki budżetu państwa zostały rzetelnie zaplanowane oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowane;
- rzetelne i prawidłowe sporządzanie sprawozdawczości budżetowej, która przekazuje prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań;
- rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych; pozytywnie oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych;
- prawidłowe sprawowanie nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej;
- prawidłowe wykonanie budżetu państwa w 2012 r. przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego; pozytywnie oceniono sporządzanie sprawozdań budżetowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych.

Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, którego kopia stanowi załącznik nr 1 do Informacji, oraz do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którego kopia stanowi załącznik nr 2 do Informacji.

Synteza

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Sprawozdania budżetowe roczne i kwartalne, przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Dysponent części 18 w ramach sprawowanego nadzoru nad rzetelnością i poprawnością sporządzanych sprawozdań budżetowych na bieżąco monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych m.in. poprzez analizę miesięcznych i kwartalnych sprawozdań. Wszystkie sprawozdania, które wpływały do dysponenta części były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz logicznych powiązań pomiędzy sprawozdaniami.

Księgi rachunkowe prowadzone były rzetelnie. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości².

Badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodności z fakturą oraz zgodności faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) wykazało, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Zbadano próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 3.334,1 tys. zł.

Dochody budżetu państwa³ w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wyniosły 153.039,2 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2012 były niższe o 20.193,8, tj. o 11,7%, a w porównaniu do roku 2011 były wyższe o 7.199,6 tys. zł, tj. o 4,9%. Najwyższe dochody osiągnięto w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w wysokości 152.276,3 tys. zł, które stanowiły 99,5% wszystkich

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

³ Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania dochodów budżetowych.

zrealizowanych dochodów. Największy udział w dochodach, uzyskanych w tym dziale stanowiły dochody uzyskane: w rozdziale 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych - z tytułu spłaty kwot odsetek, podlegających wcześniejszemu przejściowemu wykupieniu ze środków budżetu państwa - 119.986,4 tys. zł (78,8%), a ponadto dochody uzyskane w rozdziale 70014 - Umorzenie kredytów mieszkaniowych - wpłaty banków z tytułu zwrotów przez kredytobiorców nominalnych kwot umorzeń - 29.976,5 tys. zł (19,7%).

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1.122,1 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły kwotę 1.119,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. (wg rocznego sprawozdania Rb-27 za 2011 r. – 988,9 tys. zł) należności ogółem były wyższe o 133,2 tys. zł, a zaległości wyższe o 130,2 tys. zł.

Stan należności wymagalnych, wykazanych w sprawozdaniu Rb-N, wg stanu na koniec IV kwartału 2012 r. ogółem wyniósł 10.642,6 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług wyniósł 407,2 tys. zł, pozostałe należności wyniosły 10.235,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 4 kwartału 2011 r. stan należności był niższy o 179,3 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług był wyższy o 53,4 tys. zł, a z tytułu pozostałych należności był niższy o 232,7 tys. zł.

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących uszczuplenia dochodów. Kwoty dochodów były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 1.533.485,0 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. (1.537.932,0 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. wykonanie wydatków było wyższe o 116.973,8 tys. zł, tj. o 8,3%, co spowodowane było zwiększeniem finansowej pomocy państwa przeznaczonej na wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, realizowanego ze środków Funduszu Dopłat. Wydatki na ten cel, realizowane w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa w rozdziale 70020 - Fundusz Dopłat w porównaniu do roku ubiegłego były wyższe o 289.487,0 tys. zł, tj. o 55,8%.

Kwota wydatków zaplanowana w ustawie budżetowej w wysokości 1.534.245,0 tys. zł, w wyniku przeniesienia środków z rezerw celowych budżetu państwa (cz. 83 – Rezerwy celowe), została zwiększona łącznie o 3.687,0 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- usuwanie skutków klęsk żywiołowych (2.164,3 tys. zł),
- wprowadzenie zmian wynikających z ustawy o finansach publicznych (1.476,0 tys. zł),
- zmiany systemowe - na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej o 2% - (41,4 tys. zł),
- mianowania urzędników służby cywilnej (5,3 tys. zł).

W strukturze wydatków, w części 18, największy udział miały wydatki przeznaczone na:

- refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie w wysokości ogółem 434.747,6 tys. zł,
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych w wysokości 118.996,4 tys. zł, w tym na wynagrodzenie dla banków – 4.558,0 tys. zł,
- zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów w wysokości 120.000,0 tys. zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych,
- dofinansowanie Funduszu Dopłat, z przeznaczeniem na dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych w wysokości 688.571,0 tys. zł,
- przyznanie kwoty w wysokości 120.000,0 tys. zł na udzielenie pomocy państwa dla gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz organizacji pożytku publicznego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

W ocenie NIK, rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prawidłowo sprawował **nadzór i kontrolę** nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ustawy o finansach publicznych⁴, oceniając w formie analizy półrocznej i rocznej, wykonanie dochodów i wydatków realizowanych przez dysponenta części 18.

Ponadto NIK stwierdziła, że w 2012 r. najwyższą kwotę należności budżetowych, stanowiły należności pożyczkobiorców i kredytobiorców, którzy zaciągnęli zobowiązania w latach 1989 r. – 1997 r. z Funduszu

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego i środków na restrukturyzację budownictwa. Saldo należności z tego tytułu, wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosło 9.772,5 tys. zł (16 dłużników). W 2012 r. w porównaniu do 2011 r. saldo tych należności zmniejszyło się o kwotę 234,4 tys. zł, tj. o kwotę umorzenia wierzytelności, dokonanego decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 czerwca 2012 r.

Pomimo prowadzonych postępowań związanych z odzyskaniem wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek i kredytów udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa nie odzyskano w 2012 r. żadnej wierzytelności Skarbu Państwa. W ocenie NIK, w Ministerstwie rzetelnie prowadzono działania zmierzające do odzyskania tych należności.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli celowe jest prowadzenie dalszych działań na rzecz odzyskania tych wierzytelności.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, pismem z dnia 23 kwietnia 2013 r., poinformował Prezesa NIK o kontynuowaniu dalszych działań zmierzających do odzyskania w możliwie jak największym stopniu długoterminowych należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych pożyczek z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego i ze środków na restrukturyzację budownictwa.

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego.

W wyniku dokonanych ustaleń, NIK oceniła pozytywnie wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, w dziale 710 — Działalność usługowa, w rozdziale 71015 - Nadzór budowlany.

Sprawozdania budżetowe roczne i kwartalne zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Kwoty wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa były zgodne z ewidencją księgową.

Księgi rachunkowe prowadzone były rzetelnie i wiarygodnie, w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań, w zakresie operacji finansowych oraz zgodnie z zasadami rachunkowości. Prawidłowo funkcjonował system rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodności z fakturą oraz zgodności faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) wykazało, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Zbadano próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 1.815,0 tys. zł.

Dochody budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie 162,1 tys. zł, tj. w 135,1% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2012 (120 tys. zł), głównie z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750) w kwocie 118 tys. zł. Dochody uzyskane w 2012 r. były wyższe o 23,2 tys. zł, (tj. o 16,7%) od dochodów uzyskanych w 2011 r. Największy udział w dochodach, wynoszący 73% ogółu dochodów, stanowiły dochody uzyskane z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w kwocie 118,0 tys. zł, w rozdziale 71015 - Nadzór budowlany.

Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie 18.690,3 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu wydatków po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wykonanie wydatków było niższe o 447,2 tys. zł, tj. o 2,45%. W ocenie NIK, w GUNB rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, dysponent III stopnia części budżetu państwa 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych prawidłowo i skutecznie sprawował **nadzór i kontrolę** nad wykonaniem budżetu przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, pismem z dnia 28 marca 2013 r. poinformował, że ustalenia kontroli zostaną wykorzystane w pracy Urzędu.

Ustalenia innych kontroli

1. Najwyższa Izba Kontroli z inicjatywy własnej, w ramach głównego priorytetu „zapewnienie bieżącej i długofalowej stabilności finansowej państwa”, przeprowadziła w 2012 r. kontrolę pn. „Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych”. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 15 marca do 30 czerwca 2012 r. w 33 urzędach gmin i w jednej jednostce organizacyjnej gminy realizującej zadania w badanym zakresie oraz w 11 podmiotach, którym powierzono zarządzanie mieszkaniowym zasobem gmin.

Gminy w niewielkim stopniu wywiązywały się z realizacji zadania własnego polegającego na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej ze względu na niewystarczającą wielkość potencjału mieszkaniowego oraz brak środków finansowych na podejmowanie nowych inwestycji mieszkaniowych i modernizację substandardowej części istniejącego zasobu. Sukcesywnie gminy ograniczały wielkość własnych zasobów przez sprzedaż części tych zasobów.

Na ograniczenie możliwości dysponowania zasobem w znacznej mierze wpływały również wyłączenia budynków i lokali ze względów technicznych. Postępowała dekapitalizacja zasobów, powodując zwiększenie liczby „pustostanów”, a stawki czynszu ustalane były na poziomie niewystarczającym do zapewnienia środków finansowych na utrzymanie lokali w dobrym stanie technicznym. Nieskuteczna windykacja zaległości z tytułu najmu lokalu wpływała na niedobór środków na utrzymanie zasobów mieszkaniowych. Na złą sytuację mieszkaniową w gminach oddziaływał także nieskuteczny sposób zarządzania własnymi nieruchomościami.

Brak było przede wszystkim pełnej i zgodnej ze stanem rzeczywistym ewidencji zasobu lokali, obowiązujących wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, a powszechnym zjawiskiem było nierealizowanie założeń ustalonych w tych programach. Utrudniało to podejmowanie racjonalnych decyzji właścicielskich w zakresie gospodarowania zasobem i jednocześnie doprowadzało do nieefektywnego wykorzystania lokali w zasobie gmin.

Umowy najmu często zawierane były bez rzetelnego sprawdzenia posiadanych uprawnień do lokalu w zasobie gminy i nie monitorowano ich aktualności w okresie trwania najmu. Mogło to powodować użytkowanie lokalu przez osoby, których sytuacja ekonomiczna lub osobista umożliwia samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Ponadto, nie był wydzielany zasób lokali socjalnych i tymczasowych pomieszczeń. Znacznie wzrosły wypłaty odszkodowań za niezapewnienie lokalu socjalnego na realizację wyroków sądów nakazujących opróżnienie lokalu z orzeczeniem o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli system realizacji zadań własnych gmin w obszarze tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w ramach aktualnego stanu prawnego, nie sprzyjał prowadzeniu przez gminy skutecznej polityki w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobu do zapewnienia lokali mieszkalnych osobom o najniższych dochodach. Niezaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach było spowodowane nie tylko niedoborem środków finansowych, ale również brakiem niektórych uregulowań prawnych w tym zakresie. Nie zagwarantowano gminom możliwości podejmowania decyzji dotyczących sposobu odzyskiwania lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony w przypadku poprawy warunków ekonomicznych najemcy. Ponadto brak jest systemu wsparcia przez państwo finansowania budownictwa socjalnego i rewitalizacji istniejących zasobów, na poziomie umożliwiającym gminom wypełnianie zadania własnego w tym zakresie.

W celu doprowadzenia do skutecznej realizacji przez gminy nałożonych na nie obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie rozważenia wprowadzenia rozwiązań systemowych służących racjonalnemu gospodarowaniu przez gminy zasobem mieszkaniowym, w tym m.in. wpływających na poprawę sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych, które nie mogą zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, a także

umożliwiających gminom, w trakcie trwania umów najmu, weryfikację kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy mieszkaniowej z zasobów gminy.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o podjętych działaniach w obszarach, których dotyczyły wnioski NIK, przekazując informację o przygotowaniu projektu założeń, mających na celu zmianę ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego.

2. Najwyższa Izba Kontroli z inicjatywy własnej, w ramach głównego priorytetu „zapewnienie bieżącej i długofalowej stabilności finansowej państwa”, przeprowadziła w 2012 r. kontrolę pn. „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego”. Kontrolę przeprowadzono w 32 jednostkach organizacyjnych, tj. w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, 8 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 lipca do 15 listopada 2012 r. i obejmowały lata 2009-2012 (I półrocze). Ponadto na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zwrócono się do 8 wojewódzkich i 23 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o podanie niektórych danych statystycznych z zakresu funkcjonowania inspektoratu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli aktualny system funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, nie zapewnia pełnej i prawidłowej realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego.

Pomimo upływu 10 lat od istotnej zmiany przepisów ustawy – Prawo budowlane, m.in. przez przeniesienie niektórych kompetencji z organów administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie dostosowano w pełni struktury organizacyjnej tych organów do obowiązków nałożonych ww. ustawą, co w konsekwencji nie zapewniało pełnej realizacji zadań określonych przepisami tej ustawy i skutkowało niewydolnością funkcjonowania tych organów, szczególnie na szczeblu powiatowym.

Niekorzystny wpływ na skuteczność i efektywność działania organów nadzoru budowlanego miał również brak pełnej niezależności tych organów od organów administracji publicznej szczebla powiatowego.

Powyższa ocena wynika ze szczegółowych ustaleń kontroli, które pozwoliły wprawdzie pozytywnie ocenić wykonywanie wielu zadań przez organy wyższego szczebla, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast dały podstawę do negatywnej oceny realizacji zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy – Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego nie była prawidłowa i skuteczna. Organy nadzoru budowlanego, a w szczególności szczebla powiatowego nie realizowały w pełni i prawidłowo zadań określonych w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Spowodowane to było głównie brakiem zapewnienia pełnej obsady stanowisk merytorycznych w inspektoratach, co skutkowało ograniczeniem liczby kontroli planowych w terenie oraz nieterminowym prowadzeniem postępowań administracyjnych.

Nadzór budowlany nie był skuteczny w egzekwowaniu przestrzegania prawa budowlanego. Organy nadzoru budowlanego, w tym głównie szczebla powiatowego najczęściej dokonywały kontroli budów w wyniku interwencji stron postępowania lub osób trzecich. Tym samym, sprawdzeniem została objęta tylko część inwestycji na terenie działania inspektoratu, co w konsekwencji nie dawało gwarancji zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu budowlanego dla większej liczby inwestycji, realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia.

Ustalany corocznie dla organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego poziom wydatków finansowych nie zaspokajał ich wszystkich potrzeb, a w tym w zakresie zatrudnienia większej liczby pracowników merytorycznych. Stan ten pogłębiany był dodatkowo znaczną fluktuacją pracowników, co w konsekwencji utrudniało planową realizację części zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane oraz wpływało na jakość wykonywania pozostałych zadań.

Występujące przypadki korzystania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego ze wsparcia finansowego i rzeczowego udzielanego przez samorządy wskazują na możliwość występowania

konfliktu interesów, a tym samym na niedochowanie pełnej bezstronności i niezależności tych organów w prowadzeniu i rozstrzygnięciu toczących się postępowań administracyjnych, dotyczących inwestycji celu publicznego.

Zdaniem NIK, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, powinien zintensyfikować działania analityczne, kontrolne i nadzorcze w celu skuteczniejszego oddziaływania, na organy niższego szczebla, zapewniając zwiększenie skuteczności i efektywności ich działania, w zakresie wykonywanych zadań.

Wyniki kontroli wskazują na pilną potrzebę dokonania reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego mającej na celu uzyskanie niezależności i bezstronności, a także skuteczności i efektywności w realizacji ich ustawowych zadań. Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań powinien posiadać sprawnie działające struktury organizacyjne.

W celu poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, NIK uznała za konieczne podjęcie działań m.in. przez:

Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie rozważenia wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych służących właściwemu wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane, a w szczególności:

- dotyczących wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji zadań i obowiązków, związanych z nadzorem i kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych,
- dających większą niezależność organom nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego,
- dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą - Prawo budowlane,
- umożliwiających prowadzenie w szerszym zakresie planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego niższego szczebla.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, przekazując Prezesowi NIK w dniu 18 kwietnia 2013 r. stanowisko do „Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego”, poinformował, że w Ministerstwie procedowane są założenia do projektu ustawy – Prawo budowlane. Celem projektowanej zmiany jest uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjno-budowlanego w odniesieniu do większości inwestycji. Minister poinformował, że problemy i propozycje usprawnień przedstawione przez NIK, zostaną rekomendowane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań i zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, w stanowisku z dnia 24 kwietnia 2013 r., przekazał informację o prowadzonych działaniach na rzecz poprawy funkcjonowania służb nadzoru budowlanego, zobowiązując się do dołożenia wszelkich starań dla wzmocnienia skuteczności działań organów, podległych GINB. Jednocześnie stwierdził, że ze względu na istniejącą strukturę organizacyjną służb nadzoru, realizacja wniosków NIK jest znacznie utrudniona.

II. Załączniki

**Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej**



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KIN-4100-01-01/2013
P/13/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/070 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Janina Kociszewska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 82485 z dnia 3 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Mirosława Wnuk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82484 z dnia 3 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 00-928 Warszawa ul. Chałubińskiego 4/6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 18 zostały zrealizowane w 88,3%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwanym dalej Ministerstwem) podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.533.485,0 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 96,9% zrealizowanych w części 18 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwany dalej Ministrem) zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa zostały zaplanowane w kwocie 173.233,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 153.039,2 tys. zł, tj. 88,3% kwoty planowanej, głównie z tytułu dochodów osiągniętych w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w wysokości 152.276,3 tys. zł, które stanowiły 99,5% wszystkich zrealizowanych dochodów. Na niższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miały dochody w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70014 – Umorzenie kredytów mieszkaniowych (dochody z wpłat banków z tytułu zwrotów przez kredytobiorców, członków spółdzielni mieszkaniowych, nominalnych kwot umorzeń kredytów mieszkaniowych, w związku z przekształceniem spółdzielczego prawa do lokalu na prawo spółdzielcze własnościowe oraz w związku z przenoszeniem przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członków, którzy posiadają spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, prawa własności do tych lokali), osiągnięte w wysokości 29.976,5 tys. zł, co stanowiło 60,0% kwoty planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 49-109, 412-417)

Niższe niż planowano wykonanie dochodów w 2012 r. spowodowane było mniejszym niż zakładano zainteresowaniem członków spółdzielni mieszkaniowych dokonaniem przekształceń własnościowych zajmowanych lokali mieszkalnych. Z przeprowadzonych w Ministerstwie analiz wynikało, że na podejmowanie indywidualnych decyzji osób występujących o dokonanie tych przekształceń miały wpływ: zmiany przepisów prawa⁴, polegające na przedłużeniu do końca 2017 r. możliwości dokonywania spłaty zadłużenia kredytowego na preferencyjnych warunkach, uprawniających do dokonywania przekształceń własnościowych lokali mieszkalnych, mniejsze możliwości finansowe społeczeństwa, duże zadłużenie lokali zajmowanych przez członków spółdzielni mieszkaniowych, a także ustalony na 2018 r. termin systemowego oddłużenia lokali mieszkalnych. W 2018 r. nastąpi oddłużenie tych lokali w wysokości zadłużenia, określonego według stanu na koniec 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 696-804)

Największy udział w dochodach wynoszący 78,4% stanowiły dochody uzyskane w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych - z tytułu spłaty kwot odsetek, podlegających wcześniejszemu przejściowemu wykupieniu ze środków budżetu państwa - 119.986,4 tys. zł, a ponadto dochody uzyskane w rozdziale 70014 - Umorzenie kredytów mieszkaniowych - wpłaty banków z tytułu zwrotów przez kredytobiorców nominalnych kwot umorzeń - 29.976,5 tys. zł, oraz dochody osiągnięte w dziale 710 - Działalność usługowa, w rozdziale 71095 - pozostała działalność - 544,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 412-417)

W planie finansowym dysponenta III stopnia odpowiadającego za utrzymanie urzędu obsługującego Ministra, dochody w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zostały zaplanowane w kwocie 2.963,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2.906,9 tys. zł, tj. 98,1% kwoty planowanej, głównie z tytułu wpływów z różnych opłat w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane

⁴ Wprowadzone ustawą z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych - Dz. U. z 2012 r., poz. 1413.

z rachunku dochodów własnych, w kwocie 2.305,9 tys. zł (co stanowi 87,0% planowanej kwoty 2.650,0 tys. zł). Realizowane w tym rozdziale dochody osiągnięto m.in. z tytułu opłat za postępowania kwalifikacyjne o nadanie uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie: rzeczoznawstwa majątkowego, pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz zarządzania nieruchomościami, prowadzone przez Państwową Komisję Kwalifikacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 272-289)

Niższa realizacja planu dochodów, w zakresie dysponenta III stopnia, spowodowana była głównie mniejszą – od przewidywanej – liczbą wniosków o nadanie uprawnień i licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości, które zostały złożone w 2012 r. Na wielkość uzyskanych dochodów osiągniętych z opłat za postępowania kwalifikacyjne o nadanie ww. uprawnień i licencji wpływa liczba osób, spełniających warunki uprawniające do ubiegania się o nadanie tych uprawnień i licencji, co uniemożliwia precyzyjne zaplanowanie wysokości dochodów z tego tytułu na dany rok budżetowy, a możliwe jest tylko zaplanowanie szacunkowej liczby wniosków. Dochody uzyskane w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych, stanowiły największy udział w zrealizowanych dochodach, wynoszący 79,3% ogółu dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 511-512)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w rocznym sprawozdaniu Rb-27 sporządzonym w zakresie dysponenta III stopnia odpowiadającego za obsługę Ministerstwa, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 343,0 tys. zł. W 2012 r., podobnie jak w roku 2011 nie udzielano ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 279)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1.122,1 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły kwotę 1.119,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. (wg rocznego sprawozdania Rb-27 za 2011 r. – 988,9 tys. zł) należności ogółem były wyższe o 133,2 tys. zł, a zaległości wyższe o 130,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 326-442, 1042-1043)

Zaległości netto dotyczyły:

- zaległości w dziale 710 w kwocie 776,1 tys. zł z tytułu opłat za korzystanie z powierzchni użytkowej w budynku przy ul. Kruczej 38/42 w wysokości 513,4 tys. zł oraz naliczonych odsetek (141,0 tys. zł), opłat z tytułu wyroku Sądu Apelacyjnego (77,5 tys. zł) wraz z naliczonymi odsetkami (34,6 tys. zł), naliczonych kar umownych (7,8 tys. zł) wraz z naliczonymi odsetkami (1,3 tys. zł), zwrotu kosztów postępowania sądowego (0,5 tys. zł). W porównaniu do 2011 r., zaległości w dziale 710 ogółem były wyższe o 79,8 tys. zł. Wzrost kwoty zaległości wynikał przede wszystkim ze wzrostu (o kwotę 68,5 tys. zł) kwoty odsetek za nieterminowe regulowanie należności;
- zaległości w dziale 750, w kwocie 343,0 tys. zł z tytułu: opłat za korzystanie z powierzchni użytkowej w pomieszczeniach wynajmowanych od Ministerstwa w wysokości 208,5 tys. zł wraz z naliczonymi odsetkami w kwocie 121,8 tys. zł, pozostałe należności (m.in. należności z tytułu mediów w wynajmowanych pomieszczeniach) w kwocie 12,8 tys. zł.

Zwiększenie stanu należności wynikało przede wszystkim ze zwiększenia kwoty naliczonych odsetek od kwoty głównej, w dziale 710 o 63,2% i w dziale 750 o 62,3%. W wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych wyegzekwowano kwotę w wysokości 2,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 542-608)

Stan należności wymagalnych, wykazanych w sprawozdaniu Rb-N, wg stanu na koniec IV kwartału 2012 r. ogółem wyniósł 10.642,6 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług wyniósł 407,2 tys. zł, pozostałe należności wyniosły 10.235,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 4 kwartału 2011 r. stan należności był niższy o 179,3 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług był wyższy o 53,4 tys. zł, a z tytułu pozostałych należności był niższy o 232,7 tys. zł.

W 2012 r. najwyższą kwotę należności budżetowych, stanowiły należności pożyczkobiorców i kredytobiorców, którzy zaciągnęli zobowiązania w latach 1989 r. – 1997 r. z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego i środków na restrukturyzację budownictwa.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. saldo należności z tego tytułu wyniosło 9.772,5 tys. zł (16 dłużników) – kwota tych należności została wykazana w zestawieniu obrotów i sald Księgi Głównej i Ksiąg Pomocniczych (konto 226) oraz w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. i było równe stanowi należności wykazanych na dzień 31.12.2012 r.

W 2012 r. w porównaniu do 2011 r. saldo należności pożyczkobiorców i kredytobiorców, którzy zaciągnęli zobowiązania w latach 1989 – 1997 z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego i środków na restrukturyzację budownictwa, zmniejszyło się o kwotę 234,4 tys. zł, tj. o kwotę umorzenia wierzytelności Sochaczewskiego Przedsiębiorstwa Ceramiki Budowlanej w likwidacji, dokonanego decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 czerwca 2012 r.

W okresie objętym kontrolą wydano jedną decyzję o umorzeniu spłaty należności długoterminowych (wyżej opisana decyzja z dnia 28 czerwca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 542-608)

Realizowany był wniosek NIK, sformułowany po kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, dotyczący kontynuowania postępowania związanego z odzyskiwaniem wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego.

(dowód: akta kontroli str. 609-695)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących uszczerpkienia dochodów.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych. Nie stwierdzono również nieprawidłowości dotyczących wydania decyzji o umorzeniu spłaty należności długoterminowych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na celowość prowadzenia dalszych działań windykacyjnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa zostały zaplanowane w wysokości 1.534.245,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 1.534.187,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono także, m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

– w dziale 700 w rozdziale 70015 - Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie - realizacja wydatków w tym rozdziale następuje na podstawie *ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych*⁵, a także trójstronnych umów zawartych między ministrem właściwym ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz bankami - podstawą dla określenia wysokości planowanych wydatków były przede wszystkim wyniki analizy wielkości realizowanych w okresach przeszłych, jak również

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, ze zm.

szacunki banku PKO BP S.A., który posiada ponad 99% portfela rachunków książeczek mieszkaniowych uprawniających do premii gwarancyjnej;

- w rozdziale 70017 - Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych - realizacja wydatków w tym rozdziale następuje na podstawie ww. ustawy, a także trójstronnych umów, zawartych j.w.; podstawą określenia wysokości planowanych wydatków były przedstawiane przez banki na środki z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz wysokość wynagrodzenia dla banków za administrowanie i egzekwowanie zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek;
- w rozdziale 70020 - Fundusz Termomodernizacji i Remontów - realizowane wydatki w tym rozdziale są przeznaczone na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁶. Środki Funduszu przeznaczone są na dofinansowanie części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych; podstawą dla określenia wysokości planowanych wydatków była głównie potrzeba zabezpieczenia środków na realizację wniosków składanych przez inwestorów, dotyczących wypłaty premii termomodernizacyjnej lub remontowej oraz środków na realizację zobowiązań Polski w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie dotyczącej czynszów regulowanych;
- w rozdziale 70022 – Fundusz Dopłat utworzony w BGK na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej⁷ - realizowane wydatki były przeznaczone na obsługę kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej oraz na realizację wsparcia sektora mieszkaniowego, w tym:
 - kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej – wsparcie realizowane na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej⁸. Podstawę określenia wielkości wydatków przeznaczonych na ten cel stanowiła stopa referencyjna, stanowiąca podstawę wyliczenia wysokości dopłat;
 - dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych – dopłaty udzielane na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania⁹. Podstawę określenia wielkości wydatków przeznaczonych na ten cel stanowiła liczba udzielanych kredytów preferencyjnych;
 - pomocy państwa dla gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz organizacji pożytku publicznego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, realizowanej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁰. Podstawę określenia wielkości wydatków przeznaczonych na ten cel stanowiła liczba wniosków spełniających wymogi formalne;
- w rozdziale 70078 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych - wydatki w tym rozdziale nie są planowane w części 18, a realizowane są ze środków części 83–Rezerwy celowe, poz. 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Dysponentem tej rezerwy celowej jest Minister Administracji i Cyfryzacji (MAiC), który planuje środki budżetowe w części 83 na usuwanie skutków powodzi. Środki z rezerwy są uruchamiane przez Ministra Finansów na podstawie wniosków Ministra, opracowanych w oparciu o wystąpienia BGK i uzgodnionych z MAiC. Wnioski dotyczą dopłat dla banków do oprocentowania kredytów udzielonych na usuwanie skutków powodzi oraz prowizji dla BGK z tytułu prowadzenia rozliczeń, stosownie do uregulowań przyjętych w ustawie

⁶ Dz. U. Nr 223, poz. 1459, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 230, poz. 1922, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 230, poz. 1922, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 90.

¹⁰ Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 34-109, 696-804)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 3.687,0 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia środków z rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83 – Rezerwy celowe) o kwotę 3.687,0 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- usuwanie skutków klęsk żywiołowych (2.164,3 tys. zł),
- wprowadzenie zmian ustawy o finansach publicznych (1.476,0 tys. zł),
- zmiany systemowe (41,4 tys. zł),
- mianowania urzędników służby cywilnej (5,3 tys. zł).

Zmiany wprowadzone zostały jedenastoma decyzjami Ministra Finansów (MF).

W zakresie dysponenta III stopnia odpowiadającego za obsługę Ministerstwa, w cz. 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, wydatki zostały zaplanowane w wysokości 33.736,0 tys. zł. Kwota zaplanowanych wydatków została zwiększona per saldo o 950,0 tys. zł. Zmiany pierwotnie zaplanowanej kwoty wynikały:

- ze zwiększenia, pięcioma decyzjami Ministra Finansów, kwoty wydatków o środki z rezerwy celowej (cz. 83 – Rezerwy celowe) w wysokości - 1.476,0 tys. zł w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków zmian systemowych związanych z przejściem zadań realizowanych w 2010 r. ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych,
- ze zwiększenia, jedną decyzją MF, kwoty wydatków o środki z rezerwy celowej (cz. 83 – Rezerwy celowe) w wysokości – 4,0 tys. zł w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla mianowanych z dnia 1 grudnia 2012 r. urzędników służby cywilnej,
- ze zmniejszenia, dwoma decyzjami Ministra kwoty wydatków w rozdziale 71095 – Pozostała działalność o łączną kwotę 530,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 129-149, 162-173)

Minister w 2012 r. dokonał blokady wydatków w części 18 dwoma następującymi decyzjami:

- decyzją z dnia 13 grudnia 2012 r. zablokował kwotę ogółem 1.246,9 tys. zł w dziale 700 (rozdział 70095 w § 4300, § 4390, § 4610), w dziale 710 (rozdział 71095 w § 4300, § 4390) i w dziale 750 (rozdział 75001 w § 4390 i § 4610), ze względu na niewykorzystanie środków w wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej m.in. w związku ze zmianą sposobu ustalania kosztów sądowych oraz rezygnacją z realizacji części zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego,
- decyzją z dnia 27 grudnia 2012 r. zablokował kwotę ogółem 57,5 tys. zł w dziale 710 (rozdział 71015 w § 6050 i w § 6060), ze względu na niewydatkowanie środków w 2012 r. w planowanej wysokości z powodu opóźnienia realizacji zadania pn. „Budowa systemu bezpieczeństwa w budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie” oraz wydatkowanie na realizację zakupów inwestycyjnych kwoty niższej od planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 158-160)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 3.686,95 tys. zł wykorzystano 3.556,8 tys. zł, tj. 96,5%. Główną przyczyną niepełnej realizacji był zwrot przez BGK części niewykorzystanych środków, wynikających z rozliczenia BGK za III kwartał 2012 r., dokonanych stosownie do uregulowań przyjętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 października 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu rozliczeń z tytułu dopłat ze środków budżetu państwa do oprocentowania kredytów udzielonych przez banki na usuwanie skutków powodzi oraz prowizji przysługującej BGK z tytułu tych rozliczeń¹².

(dowód: akta kontroli str. 937-938)

¹¹ Dz. U. Nr 62, poz. 690 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 86, poz. 956.

W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków przeniesionych z rezerw celowych (cz. 83 – Rezerwy celowe) w kwocie 1.480,2 tys. zł i wykorzystanych w kwocie 1.429,4 tys. zł (tj. 96,6%)¹³ ustalono, że środki te przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na sfinansowanie skutków zmian systemowych w Ministerstwie (przejęcie zadań realizowanych w roku 2010 ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych oraz na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2012 r. siedemnastu urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie. Środki przeniesione z rezerw celowych i wykorzystane przez dysponenta III stopnia stanowiły 40,2% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 939-940)

W części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa nie planowano i nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 530-532)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zgłoszone przez dysponenta części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wydatki wyniosły 1.533.485,0 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 116.973,8 tys. zł, tj. o 8,3%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa (stanowiły 97,0% wydatków ogółem w części 18) i wyniosły 1.487.519,9 tys. zł, tj. 99,96% planu po zmianach. Wydatki w tym dziale dotyczyły przede wszystkim rozdziału 70022 – Fundusz Dopłat – 808.571,0 tys. zł, rozdziału 70020 – Fundusz Termomodernizacji i Remontów – 120.000,0 tys. zł oraz rozdziału 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych – 118.996,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 34-48, 110-128, 326-442)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra wyniosły 30.391,7 tys. zł¹⁴ i stanowiły 2,0% wydatków w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

(dowód: akta kontroli str. 161-258, 278-290)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 1.485.461,0 tys. zł, tj. 96,9% wydatków części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. przede wszystkim na:

- refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie w wysokości ogółem 434.747,6 tys. zł. W kwocie zrealizowanych wydatków największą kwotę środków budżetowych na refundację premii gwarancyjnych otrzymał Bank PKO BP S.A., tj. 433.768,6 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach na 2012 r. Pozostałe środki – w wysokości 979,0 tys. zł, tj. 0,2% planu po zmianach, otrzymały banki: Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. - 587,4 tys. zł, SGB-Bank S.A. - 383,7 tys. zł, Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. - 2,2 tys. zł, pozostałe banki - 5,7 tys. zł. Wg informacji PKO BP S.A. w 2012 r. zostało zlikwidowanych łącznie 43.155 książeczek mieszkaniowych z prawem do premii gwarancyjnej, w tym 37.427 książeczek z wypłaconą premią gwarancyjną. Na koniec 2012 r. pozostawały w obsłudze 1.211.184 książeczki mieszkaniowe z prawem do premii gwarancyjnej, a zgromadzone na nich wkłady wynosiły 887.656,1 tys. zł,

¹³ Niewykorzystanie kwoty 50.804,0 zł wynikało ze złożenia przez osoby fizyczne mniejszej niż zaplanowano liczby wniosków o nadanie licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości.

¹⁴ Wydatki Biura Administracyjno-Finansowego (wykonującego zadania dysponenta III stopnia).

- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych w wysokości 118.996,4 tys. zł, w tym na wynagrodzenie dla banków – 4.558,0 tys. zł, co stanowiło 100,0% kwot określonych w planie po zmianach. Wg danych banku PKO BP S.A., który obsługuje największą liczbę kredytów mieszkaniowych, liczba zadłużonych lokali mieszkalnych, wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 63.882 lokale,
- zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów w wysokości 120.000,0 tys. zł. Środki Funduszu przeznaczone są na dofinansowanie części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych. Wsparcie termomodernizacji i remontów stanowi element działań państwa na rzecz poprawy stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych. Pomoc państwa udzielana była inwestorom w formie premii termomodernizacyjnej, premii remontowej oraz premii kompensacyjnej. Od początku funkcjonowania Funduszu do dnia 31 grudnia 2012 r. przekazano z budżetu państwa środki finansowe w kwocie 1.400,8 mln zł. W okresie do 31 grudnia 2012 r. wpłynęło do BGK 29.792 wniosków o przyznanie premii, a przyznano 27.724 premii na łączną kwotę 1.503,7 mln zł. Ogółem wypłacono 24.024 premii na łączną kwotę 1.246,6 mln zł. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. wypłacono 3.627 premii na łączną kwotę 174,5 mln zł,
- dofinansowanie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych w wysokości 688.571,0 tys. zł. Łącznie ze środków Funduszu Dopłat w 2012 r. wypłacono dopłaty należne w wysokości 714.260,2 tys. zł, w ramach realizacji zadania, wynikającego z ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (tzw. „Rodzina na Swoim”). W całym okresie funkcjonowania finansowego wsparcia rodzin w nabywaniu własnego mieszkania do dnia 31 grudnia 2012 r. banki udzieliły łącznie 181.563 kredyty preferencyjne na ogólną kwotę 32.956.823,1 tys. zł. Łączna kwota dopłat przekazanych od początku funkcjonowania wsparcia do dnia 31 grudnia 2012 r. wyniosła 1.463.818,0 tys. zł,
- przyznanie kwoty w wysokości 120.000,0 tys. zł na udzielenie pomocy państwa dla gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz organizacji pożytku publicznego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. W ramach przyznanej pomocy zaplanowano realizację 994 lokali socjalnych, 14 mieszkań chronionych, 942 lokali mieszkalnych komunalnych oraz 44 miejsc w noclegowniach i 19 miejsc w domach dla bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 941-942)

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 870,3 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki na III etap wdrożenia projektu Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów (ESOD), jedno w trybie zapytania o cenę na świadczenie usług hotelarskich dla członków Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej i jedno w trybie przetargu nieograniczonego, które dotyczyło świadczenia usług serwisu pogwarancyjnego Zintegrowanego Systemu Finansowo-Kadrowego Egeria. Na realizację tych umów wydatkowano ze środków części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, kwotę 771,6 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 259-271)

Biuro Administracyjno-Finansowe (wykonujące zadania dysponenta III stopnia) nie prowadziło w 2012 r. rachunków pomocniczych.

(dowód: akta kontroli str. 443-444, 1041)

¹⁵ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Środki budżetu państwa, przeznaczone na pozostałe rozliczenia z bankami (§ 2980), zaliczane do grupy dotacji¹⁶ - zaplanowano w ustawie budżetowej na kwotę ...477.516,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 1.479.819,2 tys. zł, tj. o 2.303,2 tys. zł (0,2%). Dotacje te były przekazywane na:

- refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie, do: Banku PKO BP S.A, Banku Polskiej Spółdzielczości S.A., SGB-Bank S.A., Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. oraz do pozostałych banków wykonujących zadania w tym zakresie;
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, do: Banku PKO BP S.A, Banku Zachodniego WBK S.A, Banku Gospodarki Żywnościowej S.A., SGB-Bank S.A., Banku Polskiej Spółdzielczości S.A., Banku Pekao S.A.;
- zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów, do BGK;
- dofinansowanie Funduszu Dopłat, do BGK;
- usuwanie skutków klęsk żywiołowych, do BGK – stosownie do uregulowań przyjętych w ustawie o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 530-532, 696-804, 942)

Szczegółową kontrolą objęto wszystkie spośród 16 umów, zawartych przed 2012 r. przez dysponenta części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, dotyczących udzielania dotacji ze środków budżetu państwa na realizację zadań wynikających z ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych z beneficjentami. W 2012 r. w Ministerstwie kontynuowano realizację umów, zawartych z bankami w ramach realizacji zadań wynikających z przywołanej ustawy. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 1.479.743,0 tys. zł, tj. 100,0% wartości wszystkich kontynuowanych umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało zgodnie z postanowieniami umów, sporządzonych w oparciu o odrębne przepisy.

(dowód: akta kontroli str. 1034-1036)

Szczegółowe badanie dokumentów prowadzonych w Ministerstwie w zakresie rozliczeń finansowych z bankami, wykazało że w efekcie przekazanej bankom dotacji ze środków budżetu państwa zrealizowano zadania, wynikające z postanowień zawartych umów.

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wyniosły 51.714,0 tys. zł, tj. 92,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 547,4 tys. zł, tj. o 1,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (91,0%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 34.237,6 tys. zł (66,2%) oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 12.842,9 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia¹⁷ wyniosły 29.152,6 tys. zł (56,4%) i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 311,7 tys. zł. Od 2010 roku wielkość wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy nie może przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej w roku poprzednim. Zwiększenie funduszu wynagrodzeń w latach 2010-2012 następowało tylko na skutek pozyskania środków z rezerwy celowej budżetu państwa w związku ze zmianami organizacyjnymi, nowymi zadaniami i mianowaniem nowych urzędników służby cywilnej oraz na skutek wzrostu dodatkowego wynagrodzenia. Wzrost w 2012 r. wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do 2011 roku nastąpił po dokonaniu wewnętrznych zmian organizacyjnych (z dniem 18 listopada 2011 r. zniesione zostało Ministerstwo Infrastruktury i utworzono Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, przeprowadzono w IV kwartale 2011 r. redukcję zatrudnienia, dokonano nowego podziału zadań między komórkami organizacyjnymi i pracownikami bez angażowania środków na wynagrodzenia

¹⁶ Załącznik nr 4 rozporządzenia 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 2010 r. Nr 38, poz. 207). Pozostałe rozliczenia z bankami - § 2980 obejmuje rozliczenia z bankami niezaliczone do § 8010, który obejmuje rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego.

¹⁷ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

osobowe pracowników, z którymi rozwiązano stosunki pracy w 2011 r.) przyporządkowano nowe zadania, w ramach oszczędności w funduszu wynagrodzeń powstałych w wyniku zmniejszenia zatrudnienia w 2011 r., podniesiono wynagrodzenia pracowników... o zwiększonym zakresie obowiązków. W efekcie nastąpiło zwiększenie wykonania wydatków na fundusz wynagrodzeń w 2012 r. w porównaniu do wykonania tych wydatków w 2011 r. Zmiany przeprowadzone w Ministerstwie nie spowodowały dodatkowych skutków dla budżetu państwa.

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zlecenia i umów o dzieło.

(dowód: akta kontroli str. 528-534, 1038-1040, 1044, 1068-1069)

Przeciętne zatrudnienie¹⁸ w 2012 r. w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa wyniosło 421 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 13 osób; zmniejszenie wystąpiło w grupie 03 - członkowie korpusu służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 284, 290, 428, 533-534)

Przeciętne wynagrodzenie¹⁹ w 2012 r. w cz. 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, wynosiło 5.770,5 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 232,7 zł, tj. o 4,0%. Na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2012 r. wpływ miał spadek przeciętnego zatrudnienia, zmiany organizacyjne oraz związane z tym zwiększenie wynagrodzeń z tytułu nałożenia na pozostałych pracowników dodatkowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 278-299, 527-541, 929-933)

W 2012 r. w Biurze Administracyjno-Finansowym (wykonującym zadania dysponenta III stopnia) wydatkowano 15,3 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 2 umów zlecenia i 1 umowy o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (2 umowy zlecenia na kwotę 14,8 tys. zł i 1 umowa o dzieło na kwotę 0,5 tys. zł) i osobami spoza kontrolowanej jednostki (13 umów zlecenia na kwotę 155,0 tys. zł i 22 umowy o dzieło na kwotę 74,4 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 15 umów (§ 4170) w kwocie 155,3 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 13 umów zlecenia i 2 umów zlecenia z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (2 umowy na kwotę 14,8 tys. zł) i osobami spoza kontrolowanej jednostki (13 umów na kwotę 147,6 tys. zł). Na realizację tych umów wydatkowano ogółem kwotę 244,7 tys. zł²⁰. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Zlecone usługi dotyczyły zadań związanych z obsługą postępowań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień i licencji zawodowych w zakresie nieruchomości i nie były związane z obowiązkami służbowymi pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 805-913)

Limit wielkości wynagrodzeń bezosobowych dla wszystkich części, których Minister jest dysponentem, określony na 2012 r. przez Ministra Finansów w kwocie 10.571 tys. zł nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli str. 1045-1046)

W 2012 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 98,0 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 499,0 tys. zł, tj. stanowiły 16,4%. Niższe wydatki poniesione na realizację świadczeń na rzecz osób fizycznych w porównaniu do 2011 r. wynikały z:

- przeprowadzonej racjonalizacji zatrudnienia polegającej na likwidacji stanowisk pracy z jednoczesnym wypowiedzeniem umowy o pracę i wypłacaniu zwalnianym pracownikom odpraw pieniężnych w wysokości wielokrotności wynagrodzenia w zależności od okresu zatrudnienia;

¹⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁰ W § 4170 - Wynagrodzenia bezosobowe – bez wynagrodzeń członków komisji działających w Ministerstwie.

– poniesionych kosztów likwidacji oraz pokrycia niewykonanych zobowiązań likwidowanych jednostek, tj. Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Ekologii Miast w Łodzi oraz Zakładu Badawczo-Doświadczalnego Gospodarki Komunalnej w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 527-541, 929-936)

W Ministerstwie w 2012 r. nie funkcjonowały pracownicze programy emerytalne.

(dowód: akta kontroli str. 1044, 1047-1049)

Wydatki majątkowe zrealizowane w wysokości 1.930,0 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach i 97,7% w porównaniu do planu pierwotnego, były wyższe od wykonania w 2011 r. o 807,0 tys. zł, z czego w dziale 710 – Działalność usługowa o kwotę 436,0 tys. zł (tj. o 126,4%) oraz w dziale 750 – Administracja publiczna o kwotę 371,0 tys. zł (tj. o 47,7%). Ministerstwo wydatkowało na zakupy inwestycyjne kwotę 1.319,0 tys. zł, tj. (63,6% planu po zmianach), na inwestycje budowlane kwotę 611,0 tys. zł (tj. 29,5% planu po zmianach) z przeznaczeniem na przystosowanie budynku oddanego GUNB w trwały zarząd dla potrzeb osób niepełnosprawnych oraz rozpoczęcie budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano m.in. na rozbudowę systemów informatycznych (77,0 tys. zł) i wdrożenie Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów – 841,0 tys. zł oraz na zakup: serwerów, sprzętu informatycznego wraz z oprogramowaniem, kurtyny powietrznej, klimatyzatora (łącznie za 401,0 tys. zł) oraz projektora z ekranem wraz z notebookiem – 13,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. (316-325, 511-532)

W zakresie dysponenta III stopnia wydatki majątkowe zrealizowano w dziale 750 – Administracja publiczna w wysokości 1.149,0 tys. zł, tj. 93,0% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 371,0 tys. zł, (tj. o 47,7%), z czego kwotę 1.136,0 tys. zł, tj. 98,9% przeznaczono na zakupy sprzętu informatycznego wraz z oprogramowaniem oraz urządzenia sieciowe, a kwotę 13,0 tys. zł na zakup maszyn i urządzeń. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

Niepełne wykonanie wydatków majątkowych związane było z dokonaną w ciągu roku budżetowej zmianą zakresu rzeczowego zakupów inwestycyjnych w związku z rezygnacją z zakupu oprogramowania – rejestr świadectw charakterystyki energetycznej budynku. (Rejestr świadectw powstał w ramach Projektu Efektywności Energetycznej GEF, wdrażanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, przy udziale wsparcia finansowego Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju).

(dowód akta kontroli str. 511-526)

Zobowiązania w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 12.091,1 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (o 1.040,0 tys. zł.). Główną pozycję (8.871,7 tys. zł) stanowiły zobowiązania w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa (rozdział 70015 - Refundacja premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych, § 2980 - Pozostałe rozliczenia z bankami), które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 860,4 tys. zł, tj. 10,7%. Na wzrost zobowiązań wpływ miały rozliczenia z bankami z tytułu refundacji premii gwarancyjnych wypłaconych w II i III dekadzie grudnia, których wielkość była zależna od liczby likwidowanych książeczek mieszkaniowych w tym okresie. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. (wykazane w sprawozdaniu Rb - 28 rocznym za 2012 r.) nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 316-442, 433-436, 934-942)

W zakresie dysponenta III stopnia zobowiązania ogółem wyniosły 1.484,1 tys. zł i w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. kwota zobowiązań była wyższa o 58,3 tys. zł, tj. o 4,1%. Najwyższe zobowiązania, występujące w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w łącznej kwocie 1.483,3 tys. zł dotyczyły m.in.: dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, płatności z tytułu faktur m.in. za zakup paliwa, zakup materiałów biurowych i spożywczych, konserwację instalacji sanitarnych, przewóz osób, sprzątanie, ochronę, serwis kopiarek, usługi pocztowe. W porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. kwota zobowiązań wykazana w tym rozdziale była wyższa o 57,8 tys. zł, tj. o 4,1%.

(dowód akta kontroli str. 272-289)

Zostały zrealizowane wnioski NIK, sformułowane po kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, dotyczące:

- dokonania analizy umów zawartych z bankami prowadzącymi rozliczenia z tytułu wykupu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych dla rozważenia możliwości ujednoczenia zapisów dotyczących sukcesywnego kontrolowania, prowadzonej przez spółdzielnie mieszkaniowe analitycznej ewidencji zadłużenia z tytułu kredytu wraz z odsetkami oraz informowania Ministra o wynikach przeprowadzonych kontroli. W ramach podjętych działań Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej po dokonaniu analizy przedmiotowych umów, przygotował projekty aneksów, które zawierały zapisy, zgodne z wnioskiem NIK; sporządzone w Ministerstwie aneksy do umów, zostały podpisane przez Ministra Finansów i przekazane do banków. Według stanu na dzień 5 marca 2013 r. jeden bank przekazał do Ministerstwa podpisany aneks do umowy.
- rozważenia zasadności zwrócenia się do Ministra Finansów o przeprowadzenie postępowań kontrolnych w bankach prowadzących rozliczenia z tytułu wykupu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wystąpił do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości realizacji tego wniosku. W ocenie Ministra Finansów kwota zadłużenia kredytobiorców w wysokości 12,9 mln zł (wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.) w stosunku do kwoty zadłużenia, którym administruje Bank PKO BP SA, t.j. kwoty 5.358,0 mln zł nie stanowi uzasadnienia do przeprowadzenia odrębnej kontroli w tym zakresie.
- uregulowania opłat abonamentowych za korzystanie w 2011 r. z odbiorników radiowych wraz z należnymi odsetkami. Dokonano zapłaty w dniu 27 kwietnia 2012 r.
(dowód akta kontroli str. 609-695)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych oraz realizację wniosków NIK, sformułowanych po kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 grudnia 2011 r., wprowadzającym „Instrukcję obiegu i kontroli finansowej dokumentów w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej”, ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Biuro Administracyjno-Finansowe, wykonujące zadania dysponenta III stopnia w Ministerstwie. Zarządzenie nr 8 zostało zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 34 z dnia 23 lipca 2012 r. oraz zarządzeniem nr 44 z dnia 20 listopada 2012 r. Wprowadzone procedury dotyczyły w szczególności: kontroli wstępnej, bieżącej i następczej. Dysponent części w ramach sprawowanego nadzoru nad rzetelnością i poprawnością sporządzanych sprawozdań budżetowych na bieżąco monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych m.in. poprzez analizę miesięcznych i kwartalnych sprawozdań. Wszystkie sprawozdania, które wpływały do dysponenta części były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz logicznych powiązań pomiędzy sprawozdaniami.

(dowód akta kontroli, str. 935-936, 944-1004)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 przez Biuro Administracyjno-Finansowe realizujące zadania dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także :

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²².

(dowód: akta kontroli str.272-315)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.906,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 30.391,7 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 31 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 278-283, 499-510)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 2.906.859,9 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 279, 445-449, 499-510)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 30.391,7 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 10.043,5 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach 221 i 226.

(dowód: akta kontroli str. 280-286, 445-449, 499-510)

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 287-289, 499-510)

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²³. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 - Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, którego szczegółowa analityka ma odzwierciedlenie na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki budżetowej. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 291-315, 499-510)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości²⁴ (uor).

(dowód: akta kontroli, str. 1036-1037)

W Ministerstwie w 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Ministra²⁵ system księgowości komputerowej Egeria w wersji 5.1.0 zainstalowany w 2010 r. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1036-1037)

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie

²³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²⁴ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁵ W Polityce rachunkowości, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 5 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 grudnia 2011 r., w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w Ministerstwie.

elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50,0 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru 5.075 zapisów księgowych, na koncie 130, na kwotę 32.147,5 tys. zł, dokonano losowania próby 43 dowodów, dotyczących cz. 18 i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁶ na kwotę 2.353,1 tys. zł. W doborze próby losowej, wyłączono z badania 5 dowodów na łączną kwotę 134,0 tys. zł (przyczyną wyłączenia było wczytanie kwot wypłaconych z tyt. nagród jubileuszowych i wynagrodzeń). Ostatecznie po wyłączeniu 5 dowodów dla cz. 18 przebadano 38 dowodów. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy, dotyczące udzielania zamówień publicznych i zawierania umów zlecenia i umów o dzieło. Wydatki objęte badaniem stanowiły 11,0% wydatków w części 18, zrealizowanych przez BAF, wykonujące zadania dysponenta III stopnia.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 2.219,1 tys. zł, wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 1.115,0 tys. zł dobranych w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanego poniżej przypadku, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym:

- na fakturze VAT: Nr 194/2012 – Usługi telekomunikacyjne wystawionej w dniu 01.02.2012 r. na kwotę 10.827,06 zł, przy użyciu korektora dokonano korekty daty zamieszczonej na stronie faktury zawierającej potwierdzenie merytoryczne wykonania zadania zgodnie z umową, tj. niezgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej. Poprawka roku w dacie pod podpisem osoby opisującej merytorycznie fakturę, nie naruszyła rzetelności i poprawności ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych. Jak wyjaśnił Główny Księgowy w Biurze Administracyjno-Finansowym Ministerstwa, taki sposób korygowania błędów jest odstępstwem od standardowego postępowania w MTBiGM z dowodami księgowymi i stanowi zjawisko incydentalne o charakterze marginalnym. Osoby dokonujące kontroli formalno-rachunkowej tych dokumentów zostały pouczone.

(dowód: akta kontroli, str. 914-928)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 ufp.,

²⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

a oceniał w formie analizy półrocznej i rocznej wykonania dochodów i wydatków realizowanych przez dysponenta części 18, w szczególności:

- prawidłowość i terminowość pobierania dochodów,
- zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem,
- prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań,
- wysokość i terminy przekazywania dotacji,
- prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji, jak również stopień realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

W „Instrukcji obiegu i kontroli finansowej dokumentów w MTBiGM”, wprowadzonej zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego z dnia 30 grudnia 2011 r. zostały określone zasady i zakres kontroli finansowej. Kontrola w tym zakresie przeprowadzana była w formie kontroli wstępnej, bieżącej i kontroli następczej.

W Ministerstwie w 2012 r. zasady prowadzenia kontroli uregulowane były:

- zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 29 grudnia 2009 r.,
- zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia kontroli w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 czerwca 2012 r. oraz zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 22 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 34-48, 944-1033)

W ramach obowiązującego w Ministerstwie systemu kontroli zarządczej, dyrektorzy komórek organizacyjnych, a także, w zakresie prowadzonych spraw, ich zastępcy i naczelnicy wydziałów, podejmują działania w celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanych komórkach organizacyjnych w szczególności poprzez przygotowanie planów działalności komórek organizacyjnych, efektywne zarządzanie ryzykiem, monitorowanie stopnia osiągnięcia celów oraz przygotowanie raportu i sprawozdania z realizacji planu działalności. Do najważniejszych procesów systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie należą:

- planowanie działalności, w tym przygotowywania planu działalności Ministra i planów działalności komórek organizacyjnych,
- monitorowanie realizacji planów i oceny stopnia osiągania celów określonych w planie działalności Ministra i planach działalności komórek organizacyjnych,
- zarządzanie ryzykiem związanym z osiąganiem celów Ministerstwa,
- przygotowanie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w działach którymi kieruje Minister.

Na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa przygotowywane są zbiorcze informacje dotyczące planowania działalności, monitorowania Planu działalności Ministra oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Biuro Ministra). Dokonywane są okresowe przeglądy systemu kontroli zarządczej, przeprowadzany jest proces samooceny i stosowanych standardów kontroli zarządczej oraz okresowe przeglądy ryzyka i systemów zarządzania ryzykiem (Biuro Dyrektora Generalnego). W ramach budżetu w układzie zadaniowym następuje proces uzgadniania katalogu zadań, podzadań i działań wraz z procesem ustalania celów dla poszczególnych jednostek kwalifikacji zadaniowej budżetu państwa (Departament Budżetu). Przeprowadzana jest kontrola i ocena kontroli zarządczej w komórkach organizacyjnych Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli, str. 1050-1067)

Z Planu Kontroli Resortowej na rok 2012 oraz sprawozdania z realizacji przeprowadzonych kontroli wynikało, że w 2012 r. nie zaplanowano przeprowadzenia kontroli jednostek podległych i nadzorowanych przez MBiGM oraz komórek organizacyjnych Ministerstwa, realizujących wykonanie budżetu państwa w części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

(dowód: akta kontroli, str. 6-33)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

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 Kontroli²⁷, wnosi o prowadzenie dalszych działań na rzecz odzyskania w możliwie jak największym stopniu wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 08 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KIN- 4100-01-02/2013
P/13/070

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/070 – Wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Katarzyna Peikow-Mentlewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85901 z dnia 16 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego; 00-926 Warszawa, ul. Krucza 38/42.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Dziwiński, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, dziale 710 – Działalność usługowa, rozdziale 71015 – Nadzór budowlany.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (zwanego dalej GUNB), zostały zrealizowane w 135,1% kwoty planowanej i były wyższe o 23,2 tys. zł (tj. o 16,7%) od dochodów uzyskanych w 2011 r. Dochody te były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 18.693,3 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 10% zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (zwany dalej GINB), dysponent III stopnia³ w ramach części budżetu państwa 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴ (ufp) prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Na podstawie Upoważnienia Ministra TBiGM z dnia 26 stycznia 2012 r. ustanawiającego GINB dysponentem środków budżetowych III stopnia w ramach części budżetu państwa 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. GINB wykonuje swoje zadania oraz realizuje wydatki dysponenta III stopnia poprzez GUNB.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych u dysponenta III stopnia części 18 – *Budownictwo, Gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonaniem planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa u dysponenta III stopnia części 18, zostały zaplanowane w kwocie 120 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 162,1 tys. zł, tj. 135,1% kwoty planowanej, głównie z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750) w kwocie 118 tys. zł. Dochody uzyskane w 2012 r. były wyższe o 23,2 tys. zł, (tj. o 16,7%) od dochodów uzyskanych w 2011 r.

Największy udział w dochodach, wynoszący 73% ogółu dochodów, stanowiły dochody uzyskane z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w kwocie 118,0 tys. zł, w rozdziale 71015 - Nadzór budowlany. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego na mocy Decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 61/08 z dnia 2 grudnia 2008 r., był trwałym zarządcą zabudowanej nieruchomości Skarbu Państwa położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 38/42.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z niezaplanowanych dochodów w kwocie:

- 32,9 tys. zł z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580), w tym kary umowne za nieterminowe wykonanie umowy w wysokości 24,8 tys. zł,
- 6,4 tys. zł z tytułu wpływu z różnych dochodów (§ 0970), w tym zwrot nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za lata ubiegłe w wysokości 3,4 tys. zł,
- 1,7 tys. zł z tytułu pozostałych odsetek (§ 0920) – odsetki za zwłokę w zapłacie czynszu za lata ubiegłe, rozliczenie kaucji od najemcy,
- 1,3 tys. zł z tytułu wpływu ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870),
- 0,9 tys. zł z tytułu wpływów z różnych opłat (§ 0690),
- 0,9 tys. zł przychodów z tytułu gospodarowania odpadami (§ 0530).

(dowód: akta kontroli str. 208-209, 249-255, 264)

Plan finansowy GUNB na 2012 r. opracowano na podstawie informacji przekazanej przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwany dalej Ministrem TBiGM) sporządzonej na podstawie art. 146 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁵. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego plan finansowy zatwierdził oraz przekazał do MTBiGM w dniu 4 kwietnia 2012 r.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 266, 541, 575, 940-952)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 779,1 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 776,1 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. (w którym należności ogółem wynosiły 696,2 tys. zł), należności ogółem były wyższe o 82,9 tys. zł (tj. o 10,1%) od należności na koniec 2012 r. Zaległości w 2011 r. wynosiły 696,2 tys. zł i były niższe od zaległości w 2012 r. o 79,9 tys. zł (tj. o 10,3%).

⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

Zaległości dotyczyły:

- opłat za korzystanie z powierzchni użytkowej w budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie w wysokości 513,4 tys. zł oraz naliczonych odsetek (141 tys. zł),
- opłat z tytułu wyroku Sądu Apelacyjnego (77,5 tys. zł) wraz z naliczonymi odsetkami (34,6 tys. zł),
- naliczonych kar umownych (7,8 tys. zł) wraz z naliczonymi odsetkami (1,3 tys. zł),
- zwrotu kosztów postępowania sądowego (0,45 tys. zł).

Należności pozostałe do zapłaty ogółem dotyczyły:

- dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (112,4 tys. zł),
- pozostałych odsetek (177 tys. zł),
- wpływów z różnych dochodów (489,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 170, 259, 264)

Zwiększenie należności pozostałych do zapłaty ogółem, w tym zaległości wynikało przede wszystkim z odsetek od należności przysługujących od dłużników Urzędu naliczonych za 2012 r., tj. 67,9 tys. zł oraz od należności zasądzonych wyrokiem sądu na kwotę 10,7 tys. zł.

Działania podejmowane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, w celu wyegzekwowania należności, poczynawszy od wysyłania pisemnych wezwań do zapłaty i wystąpienia na drogę sądową za pośrednictwem Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, nie doprowadziły do odzyskania zaległych należności.

(dowód: akta kontroli str. 170, 269-336, 541)

W GUNB w 2012 r., podobnie jak w roku 2011 nie udzielano ulg w spłacie należności. Nie wystąpiły także należności, które uległy umorzeniu lub przedawnieniu. Nie dokonywano także umorzeń, odroczeń, rozkładania na raty należności pieniężnych lub ulg w spłacie zaległości. Urząd nie widział dotychczas potrzeby opracowania wewnętrznych procedur regulujących szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 259, 264)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GUNB nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących uszczuplenia dochodów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012, wydatki budżetu państwa dysponenta III stopnia w części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, dział 710 – *Działalność usługowa*, rozdział 71015 – *Nadzór budowlany*, zostały zaplanowane w wysokości 18.190 tys. zł. Wysokość kwot zawartych w planie finansowym jednostki, zgodna była z kwotami wydatków określonymi przez MTBiGM.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki GUNB zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 572,4 tys. zł (plan wydatków po zmianach wyniósł 18.765,4 tys. zł). Zmiany, planowanej pierwotnie kwoty, wynikały:

- ze zwiększenia - w wyniku decyzji Ministra TBiGM, na wniosek GINB - o kwotę 410 tys. zł (część 18, dział 710, rozdział 71015, paragrafy: 4210, 4270, 4300, 4390, 4610, 6060), z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów postępowań sądowych, badania próbek wyrobów budowlanych oraz zakupu usług pozostałych,

- ze zwiększenia - w wyniku decyzji Ministra TBiGM, na wniosek GINB - o kwotę 120 tys. zł (część 18, dział 710, rozdział 71015, paragraf 4110), z przeznaczeniem na sfinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu wzrostu składki rentowej w związku z ustawą z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶,
- ze zwiększenia z rezerwy celowej (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 20) na sfinansowanie dodatku służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla przewidzianego do mianowania z dniem 1 grudnia 2012 r. jednego urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w GUNB, w kwocie 0,1 tys. zł,
- ze zwiększenia z rezerwy celowej (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 73 – rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne) na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenia społeczne pracowników GUNB, w związku z podniesieniem składki rentowej o 2%, w kwocie 41,3 tys. zł.

Przyznana z rezerw celowych kwota 42,4 tys. zł, wykorzystana została w 100%, zgodnie z przeznaczeniem.

Na podstawie upoważnienia wystawionego przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁷, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, sześcioma decyzjami wydanymi w 2012 r., dokonał przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej na kwotę ogółem 443,7 tys. zł. Łącznie, decyzjami GINB, dokonanych zostało 38 przesunięć środków między paragrafami klasyfikacji budżetowej wydatków GUNB, w tym w grudniu 2012 r. dokonano 24 przeniesień (tj. 63,2%).

Największe zwiększenia planu wydatków dotyczyły:

- § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników o 144,3 tys. zł,
- § 4140 Wpłaty na PFRON o 128,4 tys. zł,
- § 4270 Zakup usług remontowych o 82 tys. zł.

Największe zmniejszenia planu wydatków dotyczyły:

- § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej o 127,7 tys. zł,
- § 4040 Dodatkowe wynagrodzenia roczne o 120,9 tys. zł,
- § 4120 Składki na Fundusz Pracy o 91,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 101-120, 171-195, 260, 868-873)

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego nie posiadał rachunków pomocniczych prowadzonych do obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych innych niż wymienione w § 3 ust. 1 pkt 5 lit. a-c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na rachunkach⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 261)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta III stopnia części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania jednostki.

⁶ Dz. U. Nr 291, poz. 1706.

⁷ Upoważnienie do dokonywania przeniesień wydatków GUNB w obrębie rozdziału 71015 – Nadzór budowlany oraz rozdziału 75212 – Pozostałe wydatki obronne, w ramach części budżetowej 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, dział 710 – Działalność usługowa, rozdział 71015 – Nadzór budowlany, wydatki wyniosły 18.693,3 tys. zł, tj. 99,63% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 448,2 tys. zł, tj. o 2,46%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w § 4020 - Wynagrodzenia osobowe pracowników (stanowiły 58% wydatków ogółem w rozdziale 71015) i wyniosły 10.833,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Ponadto najwyższe wydatki dotyczyły: Składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) na kwotę 1.993,9 tys. zł oraz Zakupu usług pozostałych (§ 4300) na kwotę 905,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 267-268)

W dniu 27 grudnia 2012 r., na podstawie Decyzji Nr DB-7hf-0320/56/2012 Ministra TBiGM w sprawie blokowania planowanych na 2012 r. wydatków budżetu państwa w zakresie części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, GINB dokonał blokady wydatków na kwotę 57,5 tys. zł w tym w: § 6050 – 56,7 tys. zł i § 6060 - 806 zł. Wniosek w sprawie wprowadzenia blokady dotyczącej niewykorzystania środków w związku ze zmianą koncepcji w zakresie budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego⁹ i oszczędnościami powstałymi w wyniku uzyskania korzystniejszej ceny zakupu niż zakładano w planie inwestycji, GINB złożył w dniu 21 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 547, 953-954)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 1.815 tys. zł, tj. 10% wydatków dysponenta III stopnia części 18. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, GINB dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wynagrodzenia i pochodne, składki na Fundusz Pracy, wpłaty na PFRON, dostęp do sieci Internet, a także na usługi remontowe czy usługi obejmujące wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

W wyniku wydatkowania środków, w Urzędzie:

- wyremontowano parter budynku oddanego GUNB w trwały zarząd, dostosowując go do potrzeb osób niepełnosprawnych (wydatkowano 399,3 tys. zł),
- dostarczono 36 sztuk drzwi wewnętrznych przeciwpożarowych (wydatkowano 100,7 tys. zł),
- wykonano i wdrożono rozbudowę systemów informatycznych: „Rejestru Wniosków Decyzji o Pozwoleniu na Budowę”, „Rejestru Kontroli Obowiązkowych” oraz „Rejestru Katastrof Budowlanych” (wydatkowano 76,7 tys. zł).

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 718,2 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki na dostawę wody i odprowadzanie ścieków do/z budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie, jedno w trybie zapytania o cenę dotyczące dostawy materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych oraz jedno w trybie przetargu nieograniczonego na usługę ochrony mienia na terenie ww. budynku. Na realizację tych umów w 2012 r., wydatkowano 255 tys. zł.

Zbadano dodatkowo siedem innych postępowań o zamówienie publiczne, na kwotę 1.055,5 tys. zł, w tym na zakup usług pocztowych, wykonanie i wdrożenie rozbudowy systemów, o których mowa powyżej, wykonanie robót budowlanych (przebudowa parteru), zakup serwerów czy zakup drzwi przeciwpożarowych.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zadań, nie stwierdzono nieprawidłowości. Wszystkie zakupy dokonywane przez jednostkę (do i powyżej 14 tys. euro) zgodne były zarówno z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰, jak i wewnętrznymi regulacjami GUNB określonymi

⁹ W zw. z wykonaniem nowej ekspertyzy technicznej, obejmującej rozwiązania zastępcze i zamienne spełniające wymagania w zakresie bezpieczeństwa pożarowego w inny sposób.

¹⁰ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego GUNB w sprawie udzielania zamówień publicznych. Nie stwierdzono naruszenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych określonych ww. ustawą. Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

W 2012 r., w GUNB zawarto 78 umów na łączną kwotę 4.025,6 tys. zł, w tym 14 umów na kwotę 2.085 tys. zł brutto w ramach postępowań prowadzonych w trybie ustawy - Prawo zamówień publicznych, powyżej kwoty 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 264, 504-533, 547, 917-939)

Przeciętne zatrudnienie¹¹ w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego w 2012 r., wyniosło 190,95 etatów i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o trzy etaty (tj. 1,6%). Największe różnice wystąpiły w grupie:

- 03 – korpus służby cywilnej (w 2011 r. – 177,5 etatów, w 2012 r. – 173 etaty),
- 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (w 2011 r. – 9,9 etatów, w 2012 r. – 12,0 etatów).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2012 r. wyniosły 14.785 tys. zł i były wyższe o 163,4 tys. zł od takich wydatków w 2011 r., kiedy to na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 14.621,6 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków GUNB, planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

Zgodnie z informacją Ministra TBiGM z dnia 28 marca 2012 r. o kwotach dochodów i wydatków budżetowych dla GUNB wynikających z ustawy budżetowej na rok 2012, limit wynagrodzeń bezosobowych, o których mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o budżecie¹², wyniósł 25 tys. zł. W 2012 r., na wynagrodzenia bezosobowe GUNB wydatkował 13,5 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r., kiedy to GUNB wydał 21,1 tys. zł na ten cel, wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2012 r. były niższe o 7,6 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w GUNB wynosiło 5.572,07 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 55,84 zł, tj. o 1%. Wzrost wynagrodzenia spowodowany był zwiększeniem o dwa etaty w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 92-98, 143-144, 215, 264, 532)

W GUNB nie wystąpiły przypadki zatrudniania pracowników Urzędu bądź innych osób na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło na wykonywanie zadań statutowych Urzędu. Przedmiotem zawieranych przez GUNB umów cywilnoprawnych były prace remontowe bądź przeprowadzanie szkoleń. Ponadto zawierano umowy na sprzątnięcie budynku, jego ochronę, konserwację urządzeń, dostawę materiałów czy mebli. Umowy zawierano wyłącznie z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 538-542, 549, 557-567)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 3020) wyniosły 2,6 tys. zł, tj. 86,67% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r., były niższe o 97,4%, tj. o 100,1 tys. zł. Niższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wypłaty w 2012 r. jedynie ekwiwalentu za pranie odzieży służbowej, podczas gdy w 2011 r., z tego tytułu, wypłacono także świadczenia przysługujące pracownikom z tytułu rozwiązania stosunku pracy w związku z racjonalizacją zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 215, 267-268)

Wydatki majątkowe (§ 6050 i § 6060) zrealizowano w wysokości 781,2 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 461,9 tys. zł, z czego w § 6050

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹² Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej – Dz. U. Nr 291, poz. 1707

Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 611,3 tys. zł (91,51% planu po zmianach), w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 169,9 tys. zł (99,53% planu po zmianach). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

Plan inwestycji GUNB na 2012 r., według ustawy budżetowej na 2012 r. wynosił 740 tys. zł i obejmował inwestycje budowlane – 668 tys. zł i zakupy inwestycyjne – 72 tys. zł. Plan wydatków majątkowych po zmianach wynosił 838,7 tys. zł, w tym: inwestycje budowlane – 668 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne – 170,7 tys. zł. Planowane wydatki na inwestycje budowlane dotyczyły przebudowy pomieszczeń na parterze budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie (454,9 tys. zł) oraz I etapu budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego w ww. budynku (213,5 tys. zł). Plan zakupów inwestycyjnych obejmował zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania (157,7 tys. zł) oraz zakupu urządzeń technicznych (13 tys. zł). Wykonanie w 2012 r. planu wydatków inwestycyjnych wyniosło 178,2 tys. zł, co stanowiło 93,1% planu, inwestycje budowlane wykonano w wysokości 91,5% planu, a zakupy w wysokości 99,5% planu.

Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano na:

- przebudowę pomieszczeń na parterze budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie (454,5 tys. zł),
- rozpoczęcie budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego (156,8 tys. zł).

Zakupy inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano, m.in. na:

- rozbudowę systemu informatycznego „Rejestr wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę” (48,7 tys. zł),
- wykonanie i wdrożenie rozbudowy oprogramowania: „Rejestr Kontroli Obowiązkowych” oraz „Rejestr Katastrof Budowlanych” (27,9 tys. zł),
- trzy serwery (80,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 143-144,568-569)

Zobowiązania GUNB na koniec grudnia 2012 r. wyniosły 1.124,5 tys. zł i były wyższe o 48,6 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Zobowiązania te dotyczyły:

- naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) za rok 2012 z płatnością w roku 2013 na kwotę 1.017,7 tys. zł,
- faktur, które wpłynęły do GUNB po 1 stycznia 2013 r., za dostawy i usługi wykonane w 2012 r. (m.in. ochrona mienia, sprzątnięcie pomieszczeń, dostawa energii) na kwotę 106,8 tys. zł.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz nie stwierdzono przypadków płatności odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 267-268, 547,568-569, 571-572)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, dotyczącej wydatkowania środków budżetowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Zarządzeniem Nr 18 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez Urząd, określił zasady prowadzenia rachunkowości, zakładowy plan kont, instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów

finansowo-księgowych, instrukcje kasową oraz wykaz osób upoważnionych i odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości. Zapisy dotyczące prowadzonej w GUNB sprawozdawczości budżetowej zawarto w ww. zasadach rachunkowości.

(dowód akta kontroli, str. 56- 91, 132-169, 196-208, 211-231, 264-268)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do sposobu określenia zasad, zgodnie z którymi sporządza się sprawozdania roczne GUNB. W działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012, przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także sprawozdania finansowego za IV kwartał 2012 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 403, 424, 436-438, 584-599, 884-599)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 162.085,74 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 18.693.300,80 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 146-169, 196-208, 216-231, 264-268, 884-599)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 162 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 264, 573-574, 884-599)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 18.693,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 602 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

(dowód: akta kontroli str. 216-223, 267-268, 573-575, 884-599)

W GUNB nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 224-231, 884-599)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GUNB, dotyczącej rocznych sprawozdań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ (uor).

(dowód: akta kontroli, str. 56-79, 874-880)

W GUNB od 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Głównego Księgowego GUNB, system księgowości komputerowej, program Xpertis: Finanse i księgowość & Obieg faktur zakupu, Kasa oraz Kadry i płace w wersji 11.22 firmy Macrologic S.A. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 4),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor) poprzez zamknięcie końcowe każdego okresu sprawozdawczego. System nie daje możliwości generowania sprawozdań. Dane do sporządzania sprawozdań są generowane przez system i przenoszone do arkusza kalkulacyjnego programu Excel.

(dowód: akta kontroli, str. 874-883, 881-882)

Badanie w GUNB przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na kontach Zespołów „0”, „4” i „7”. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),
- dotyczące płatności realizowanych co miesiąc (np.: energia, c.o., czynsz) pozostawiając po jednym (najwyższym) takim wydatku,
- realizowane wielokrotnie w ciągu roku (np. zakup artykułów spożywczych, myjnia, bilety, delegacje) pozostawiając największe wydatki z każdej z grup.

Z określonego w powyższy sposób zbioru, dokonano losowania próby 102 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁶ na kwotę 1.815 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 10% zrealizowanych wydatków w części 18 – *Budownictwo, Gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, dział 710 – Działalność Usługowa, rozdział – 71015 – Nadzór budowlany*.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 1.815 tys. zł, z tego o wartości 378,9 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 1.436 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

W trakcie badania 102 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.815 tys. zł, stwierdzono, że w czterech przypadkach na kwotę 83,7 tys. zł (tj. 4,6%), brak było na fakturze pieczętki wskazującej na sposób ujęcia wydatku w księgach. Dowody te zostały prawidłowo zaksięgowane.

Zgodnie z zasadami prowadzenia księgowości przez GUNB, opisanymi w Zarządzeniu Nr 8 GINB w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez GUNB – dowody księgowe zewnętrzne obce, z datą operacji gospodarczej z poprzednich miesięcy, wpływające do Urzędu do szóstego dnia danego miesiąca włącznie, ujmowane są jako zobowiązania poprzedniego miesiąca i księgowane są na podstawie polecenia księgowania (PK), na którym to poleceniu znajdują się dekrety poszczególnych faktur.

(dowód: akta kontroli, str. 600-867, 892-913)

Przeprowadzona na podstawie Zarządzenia Nr 11 GINB z dnia 19 listopada 2012 r. inwentaryzacja składników majątku Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykazała, że w księgach rachunkowych GUNB nie została ujęta wartość gruntu, na którym stoi budynek przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że fakt niewprowadzenia wartości ww. gruntu do ksiąg rachunkowych GUNB był konsekwencją nieokreślenia wartości gruntu w decyzji Nr 61/08 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2008 r. Zgodnie z art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷, decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu powinna zawierać cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu. Ze względu na fakt, że jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 60a ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy (w tym ministerstwom i urzędem centralnym) nieruchomości Skarbu Państwa przekazuje się w trwały zarząd nieodpłatnie, w dotychczas wydawanych decyzjach na ogół nie określano wartości gruntu. Z tego też względu również w protokole zdawczo-odbiorczym nieruchomości przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie nie było takiej pozycji, zatem GUNB nie miał podstaw do wprowadzenia jej do ksiąg rachunkowych Urzędu. Prace w tym zakresie zostały podjęte na skutek pisma Ministerstwa Finansów z dnia 6 czerwca 2012 r. skierowanego m.in. do wszystkich ministrów i kierowników

¹⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

urzędów centralnych, w którym to zalecono wykazywanie w sprawozdawczości wartości gruntów wchodzących w skład nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie urzędów.

Ustalono, że GINB decyzją z dnia 8 stycznia 2013 r. powołał zespół do spraw wyceny gruntu, który dokonał wyceny nieruchomości w celu określenia wartości gruntu na potrzeby wprowadzenia do ewidencji środków trwałych. Główna Księgowa GUNB stwierdziła, że wartość gruntu zostanie wprowadzona do ksiąg rachunkowych GUNB i wykazana w bilansie za 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 475-498, 534-556)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK wartość gruntu powinna zostać niezwłocznie wprowadzona do ksiąg rachunkowych i wykazana w sprawozdawczości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność prowadzonych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego ksiąg rachunkowych, w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań, w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, m.in. poprzez realizację planów audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej.

W ramach audytu wewnętrznego zrealizowano trzy audyty, m.in. audyt procesów prowadzenia centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych i centralnego rejestru osób ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej oraz audyt procesu reprezentowania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przez radców prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Pomimo, iż audytor stwierdził, że system kontroli zarządczej we wszystkich zbadanych obszarach jest wystarczający, polecił wzmocnić nadzór nad wysyłaniem stronom wydanych decyzji administracyjnych o dokonaniu wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane i centralnego rejestru rzeczoznawców w sposób zapewniający sprawną ekspedycję oraz uwzględniający czas jaki jest niezbędny dla przygotowania dokumentów do wysyłki oraz ich ekspedycję przez kancelarię Urzędu. W przypadku audytu procesu reprezentowania GINB przez radców prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi polecił dokonać zmian w sposobie nadzorowania przekazywania korespondencji z departamentu do Kancelarii Urzędu w sposób zapewniający jej terminową realizację.

Dyrektor Generalny GUNB zobowiązał odpowiednie jednostki do wykonania zaleceń audytora wewnętrznego.

Sprawozdania z poszczególnych audytów, jak również sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2012, były przekazywane na bieżąco GINB.

(dowód: akta kontroli, str. 456-474, 916-917)

W ramach kontroli wewnętrznej zrealizowano dziewięć kontroli (dwie były w trakcie realizacji), m.in. kontrole gospodarowania środkami za każdy kwartał 2012 r. W wyniku tych kontroli pozytywnie oceniono gospodarowanie środkami GUNB, a pracownik kontroli wewnętrznej, nie przekazał żadnych wniosków czy zaleceń do realizacji dla skontrolowanego Biura Budżetu i Finansów GUNB.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zaakceptował plan oraz wykonanie planu kontroli wewnętrznej na 2012 r. oraz zapoznawał się każdorazowo z wynikami z poszczególnych kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 371-455, 581-583)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności GINB, dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej Urzędu, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

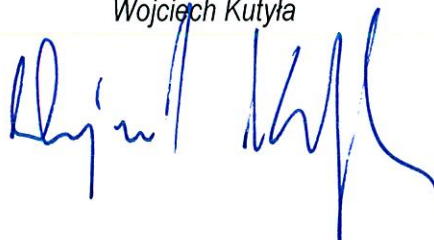
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 18 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Załącznik 3. Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie		Wykonanie 2011	2012		%	
				Ustawa	Wykonanie	5:3	5:4
			w tys. zł				
1	2		3	4	5	6	7
	Ogółem cz. 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, w tym:		145 839,6	173 233,0	153 039,2	105,0	88,3
1	Dział 700	Gospodarka mieszkaniowa	145 036,6	172 808,0	152 276,3	105,0	88,1
1.1	Rozdział 70005	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	816,0	8,0	0,1	0,1	0,7
1.2	Rozdział 70014	Umorzenie kredytów mieszkaniowych	27 724,3	50 000,0	29 976,5	108,1	59,9
1.3	Rozdział 70015	Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie	25,9	150,0	7,3	28,6	4,9
1.4	Rozdział 70017	Wypuk odsetek od kredytów mieszkaniowych	114 300,8	120 000,0	119 986,4	105,0	99,9
1.5	Rozdział 70093	Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	2 130,1	2 650,0	2 305,9	108,2	87,1
1.6	Rozdział 70095	Pozostała działalność	39,5	0,0	0,1	0,3	-
2	Dział 710	Działalność usługowa	760,3	420,0	706,6	92,9	168,2
2.1	Rozdział 71015	Nadzór budowlany	139,0	120,0	162,1	116,7	135,1
2.2	Rozdział 71095	Pozostała działalność	621,3	300,0	544,5	87,6	181,5
3	Dział 750	Administracja publiczna	42,7	5,0	56,3	131,9	1 126,4
3.1	Rozdział 75001	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	42,7	5,0	56,3	131,9	1 126,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 4. Wydatki budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2011	2012			6:3	6:4	6:5
			Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie	%		
			w tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, w tym:	1 416 511, 2	1 534 245,0	1 537 931,9	1 533 485,0	108,3	99,9	99,7
1	Dział 700 - Gospodarka mieszkaniowa	1 370 652, 3	1 484 468,0	1 488 108,3	1 487 520,0	108,5	100,2	99,9
1.1	Rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami	1 583,5	831,0	2 487,0	2 426,3	153,2	291,9	97,6
1.2	Rozdział 70015 - Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie	444 797,0	590 000,0	434 748,6	434 747,6	97,7	73,7	99,9
1.3	Rozdział 70017 - Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	143 005,7	110 000,0	118 996,4	118 996,4	83,2	108,2	100,0
1.4	Rozdział 70020 - Fundusz Termomodernizacji i Remontów	260 000,0	180 000,0	120 000,0	120 000,0	46,1	66,7	100,0
1.5	Rozdział 70022 - Fundusz Dopłat	519 084,0	602 316,0	808 571,0	808 571,0	155,8	134,2	100,0
1.6	Rozdział 70078 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1 402,7	0,0	2 164,3	2 085,0	148,6	-	96,3
1.7	Rozdział 70095 - Pozostała działalność	779,4	1 321,0	1 141,0	693,7	89,0	52,5	60,8
2	Dział 710 - Działalność usługowa	18 687,5	19 391,0	19 433,4	19 128,1	102,4	98,6	98,4
2.1	Rozdział 71015 - Nadzór budowlany	18 242,1	18 190,0	18 762,4	18 690,3	102,5	102,7	99,6
2.2	Rozdział 71095 - Pozostała działalność	445,4	1 201,0	671,0	437,8	98,3	36,5	65,3
3	Dział 750 - Administracja publiczna	27 167,4	30 383,0	30 387,2	26 834,0	98,8	88,3	88,3
3.1	Rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	27 098,1	30 383,0	30 387,2	26 834,0	99,0	88,3	88,3
3.2	Rozdział 75076 - Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	54,3	-	-	-	-	-	-
3.3	Rozdział 75095 - Pozostała działalność	15,0	-	-	-	-	-	-
4	Dział 752 - Obrona narodowa	4,0	3,0	3,0	2,9	74,7	99,7	99,7
4.1	Rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne	4,0	3,0	3,0	2,9	74,7	99,7	99,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Wyszczególnienie		Wykonanie 2011			Wykonanie 2012			8 : 5
		Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego**	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70*	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:	434,0	28 840,9	5 537,8	421,0	29 152,6	5 770,5	104,2
	01	19,0	895,5	3 927,7	20,0	918,1	3 825,3	97,4
	02	6,0	865,0	12 014,1	6,0	839,3	11 656,6	97,0
	03	408,0	26 997,6	5 514,2	395,0	27 395,2	5 779,6	104,8
	10	1,0	82,8	6 899,2	-	-	-	-
1.1	dział: 710 Działalność usługowa	192,0	12 643,2	5 487,5	188,0	12 570,6	5 572,1	101,5
1.1.1	Rozdział: 71015 Nadzór budowlany, w tym:	192,0	12 643,2	5 487,5	188,0	12 570,6	5 572,1	101,5
	01	10,0	434,3	3 619,4	12,0	498,4	3 461,5	95,6
	02	3,0	479,5	13 319,8	3,0	427,9	11 884,7	89,2
	03	178,0	11 646,6	5 452,5	173,0	11 644,3	5 609,0	102,9
	10	1,0	82,8	6 899,2	-	-	-	-
1.2	dział: 750 Administracja publiczna	242,0	16 197,7	5 577,7	233,0	16 581,9	5 930,6	106,3
1.2.1	Rozdział: 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	242,0	16 197,7	5 577,7	233,0	16 581,9	5 930,6	106,3
	01	9,0	461,2	4 270,2	8,0	419,6	4 371,1	102,4
	02	3,0	385,5	10 708,5	3,0	411,4	11 428,5	106,7
	03	230,0	15 351,0	5 562,0	222,0	15 750,9	5 912,5	106,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, od początku roku do końca IV kwartału 2012 r.

*Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Status zatrudnienia :

- 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.
- 02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe.
- 03 - członkowie korpusu służby cywilnej.
- 10 - żołnierze i funkcjonariusze.

**Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

Załącznik 6. Kalkulacja oceny końcowej w części 18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa

Oceny wykonania budżetu części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa dokonano stosując kryteria⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku⁶.

Dochody⁷: 153.039,2 tys. zł

Wydatki: 1.533.485,0 tys. zł

Łączna kwota G : 1.533.485,0 tys. zł (kwota wydatków krajowych)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = 1$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = 0$

Nieprawidłowości w dochodach: brak

Ocena częściowa dochodów: brak

Nieprawidłowości w wydatkach: brak

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 1 = 5$

⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

⁷ W części 18 budżetu państwa, zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie dokonywano oceny częściowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się kwoty dochodów.

Załącznik 7. Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Sławomir Nowak	Minister	P
2.	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	Robert Dziwiński	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (n) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna

Załącznik 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Infrastruktury
10. Minister Finansów
11. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej