



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KIN.410.001.06.2020

Jadwiga Emilewicz
Ministerstwo Rozwoju
Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie
i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju ¹ , Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa (zwane dalej: „Ministerstwem” lub „MR”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju ² , od 15 listopada 2019 r. do dnia zakończenia kontroli. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa pełnił Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju ³ , Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 22 stycznia 2018 r. ⁴ do 14 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Maciej Brzosko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/4/2020 z 3 stycznia 2020 r. 2. Michał Klawinowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/10/2020 z 3 stycznia 2020 r. (akta kontroli str.1-4, 12-14)

I. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo ⁶ oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,

¹ Utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 2291).

² Zwana dalej: „Ministrem” lub „Ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa”.

³ Zwany dalej „Ministrem” lub „MIIR”.

⁴ Tj. od dnia przejścia z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa spraw działu budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm, dalej: ustawa o NIK.

⁶ Dysponentem części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w okresie od 1 stycznia do 14 listopada 2019 r. był Minister Inwestycji i Rozwoju. Od 15 listopada 2019 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. 10 kwietnia 2020 r.) dysponentem tej części był Minister Rozwoju (Ministerstwo powstałe w wyniku przekształcenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii). W dniu 9 grudnia 2019 r. Minister Rozwoju oraz Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (Ministerstwo powstało w wyniku przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju), w związku z rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261) i szczegółowego zakresu działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. poz. 2263) oraz rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. poz. 2291) oraz utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. poz. 2293), zawarli porozumienie, na mocy którego, w celu zapewnienia ciągłości realizacji działań, do 31 grudnia 2019 r. zadania związane z realizacją budżetu państwa w części 18 realizował Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (tj. dotychczasowy dysponent tej części przed 15 listopada 2019 r.).

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁷ w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Ponadto, przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 18 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2019 r. dysponenta III stopnia w Ministerstwie – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju (dalej: dysponent III stopnia), Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii⁸ oraz planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o finansach publicznych” lub „ufp”.

⁸ Zwanego dalej: „GUGiK”.

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Kontrola wydatków budżetu państwa zrealizowanych w tej części oraz wydatków budżetu środków europejskich wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W wyniku wydatkowania środków osiągnięto cel priorytetowy określony w budżecie państwa w układzie zadaniowym jakim było zwiększenie dostępności mieszkań. *Liczbę nowo wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców (szt.)* zaplanowano na 4,8 – wykonano 5,4¹⁰.

Dysponent części 18 rzetelnie i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

NIK pozytywnie opiniuje łączne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 18, a także sprawozdania jednostkowe dysponenta tej części i dysponenta III stopnia w Ministerstwie.

Sprawozdania łączne dysponenta części 18 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe dysponenta tej części oraz dysponenta III stopnia zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej. Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość sporządzanych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹², a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³.

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Miernik wskazuje na aktywność inwestorów budownictwa mieszkaniowego w danym roku, na którą wpływają zarówno działania regulacyjne władz publicznych (m.in. przepisy regulujące proces budowlano-inwestycyjny, przepisy dot. gospodarki nieruchomościami, regulacje dot. zarządzania zasobem mieszkaniowym i wpływające na prawa właścicieli i lokatorów) oraz bezpośrednie instrumenty finansowania budownictwa mieszkaniowego. Przyjęcie jako podstawy pomiaru liczby nowo wybudowanych mieszkań w stosunku do 1.000 mieszkańców ułatwia porównywanie międzynarodowe efektów budownictwa mieszkaniowego, eliminując efekt skali.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. dochody w części 18 wyniosły 49 574,4 tys. zł i były wyższe o 39 033,4 tys. zł, od kwoty zaplanowanej na 2019 r. w ustawie budżetowej z 16 stycznia 2019 r.¹⁵ (10 541 tys. zł), na co istotny wpływ miało umorzenie kredytów mieszkaniowych. W porównaniu do wykonania w 2018 r. dochody w 2019 r. w części 18 były niższe o 20 311,5 tys. zł.

Głównym źródłem dochodów w 2019 r. były:

- dokonane przez banki zwroty kwot umorzeń kredytów mieszkaniowych w wysokości 32 020,8 tys. zł (wobec planowanych 7000 tys. zł) – środki te pochodziły ze zrealizowanych przez kredytobiorców zwrotów nominalnych kwot umorzeń kredytów mieszkaniowych w związku z przenoszeniem przez spółdzielnie mieszkaniowe prawa własności lokali na rzecz członków, którzy posiadali spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu (rozdział 70014 – umorzenie kredytów mieszkaniowych¹⁶),
- dokonywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁷ zwroty środków z tytułu rozliczenia programu dopłat do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi „Mieszkanie dla młodych”¹⁸ za lata 2014-2018 w kwocie 11 307 tys. zł (dochody nieplanowane). Wysokość zwrotów wynikała ze zwrotów dofinansowania wkładu własnego udzielanego w ramach programu MdM dokonywanego przez beneficjentów programu (rozdział 70022 – Fundusz Dopłat)¹⁹.

Zmniejszenie dochodów zrealizowanych w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. było spowodowane przede wszystkim niższym wykonaniem dochodów w rozdziale 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych (w 2019 r. wykonano dochody w wysokości 3878,2 tys. zł, podczas gdy w 2018 r. wykonano 25 314,7 tys. zł). Tak wysokie wykonanie dochodów w 2018 r. wynikało z trudnego do przewidzenia zwiększonego zainteresowania kredytobiorców możliwością spłaty zadłużenia na tzw. preferencyjnych warunkach obowiązujących wyłącznie do 31 grudnia 2017 r. (w 2018 r. dokonywano rozliczenia IV kwartału 2017 r.)²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 30-65, 141-144, 198-321, 537-581)

Na koniec 2019 r., w części 18 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 5406 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były niższe o 422,4 tys. zł. Na należności składały się zaległości, które na koniec 2019 r. wyniosły 4098,3 tys. zł i były niższe o 1475,2 tys. zł od zaległości na koniec 2018 r. (5573,5 tys. zł). Zaległości dotyczyły przede wszystkim dysponenta III stopnia w Ministerstwie i wyniosły 2269 tys. zł (były

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 198. Ustawa zwana dalej: „ustawą budżetową na 2019 r.”.

¹⁶ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2019 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2162). Ustawa zwana dalej: „ustawą o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów”.

¹⁷ Zwany dalej: „BGK”.

¹⁸ Zwany dalej „MdM” lub „Mieszkanie dla Młodych”.

¹⁹ Przesłanki dotyczące konieczności zwrotu określone są w art. 14-16 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1116) - ustawa zwana dalej: „ustawą o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania”. Należą do nich czynności dokonane przez nabywcę w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania zakupionego z dofinansowaniem wkładu własnego, m.in. zbycie prawa własności lub współwłasności tego mieszkania, wynajęcie całości lub części albo użyczenie innej osobie, uzyskanie prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego.

²⁰ W związku z możliwością uzyskania od 2018 r. umorzenia pozostającego po 20 latach regularnej spłaty zadłużenia²⁰, szacowano, że liczba spłat jednorazowych nie osiągnie poziomu lat ubiegłych i nie wpłynie w sposób znaczący na prognozowaną wysokość dochodów.

niższe o 95,2 tys. zł od zaległości na koniec 2018 r.) Na kwotę zaległości składały się głównie należności z tytułu pożyczki udzielonej Zakładowi Stolarki Budowlanej W.D. Wolniak ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego wraz z odsetkami na kwotę 2188,6 tys. zł oraz należności z tytułu nieuregulowania w latach 2008-2009 faktur za najem pomieszczeń wraz z mediami dot. Wytwórni Cukierniczej P. Wiernicki na kwotę 55,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 153-155, 701-704)

W planie finansowym dysponenta III stopnia dochody w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo wyniosły 852,9 tys. zł i były niższe o 38,1 tys. zł (4,3%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2019 r. (891 tys. zł). W porównaniu do wykonania w 2018 r. (846,8 tys. zł) dochody w części 18 dysponenta III stopnia były wyższe o 0,7%. Głównym źródłem tych dochodów (639,2 tys. zł) były wpływy z tytułu opłat za postępowania kwalifikacyjne o nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, o których mowa w art. 191 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹.

(akta kontroli str. 36, 701-703, 1909-1910)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 r. plan wydatków budżetu państwa w części 18 został ustalony na 772 416 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan podlegał zmianom, wynikającym przede wszystkim ze:

- zwiększeń dostępnego limitu wydatków środkami przenoszonymi z rezerw celowych budżetu państwa (na łączną kwotę 57 283,1 tys. zł)²²,
- zmniejszeń dostępnego limitu wydatków w wyniku podejmowania (zarówno przez Ministra Finansów²³ jak i dysponenta części 18) decyzji o blokowaniu poszczególnych wydatków budżetu państwa (zmniejszenie planu wydatków w wyniku dokonanych blokad wyniosło 184 126 tys. zł).

W wyniku wprowadzanych zmian plan finansowy części 18 został per saldo zmniejszony o kwotę 127 439,3 tys. zł i ostatecznie wyniósł 644 976,7 tys. zł. Zrealizowane w części 18 wydatki wyniosły 627 863,4 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach. Od wydatków poniesionych w 2018 r. były one niższe o 1 599 501,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 17-25, 27, 30-65, 145-152, 162-165, 1719-1721, 1767-1799)

Główne przyczyny planowania i wykonania znacznie niższego poziomu wydatków niż w 2018 r. dotyczyły rozdziału 70022 - Fundusz Dopłat²⁴ i były związane z:

- blokowaniem wydatków w wysokości 122 000 tys. zł w ramach programu „Rodzina na Swoim”,
- zakończeniem realizacji programu MdM z końcem 2018 r., na który w 2018 r. wydatkowano 757 993,3 tys. zł, a w 2019 r. 5802 zł,

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 65.

²² W trakcie roku zaplanowane kwoty w części 18 zostały zwiększone 11 decyzjami MF o środki z części 83 – Rezerwy celowe²², na kwotę 57 283,1 tys. zł, w tym z przeznaczeniem na: dotacje – 49 473,5 tys. zł, wydatki bieżące – 2973,5 tys. zł, wydatki majątkowe – 4836,1 tys. zł.

²³ Zwany dalej również: „MF”

²⁴ Zwany dalej również: „FD”.

- realizacją w 2019 r. programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego²⁵ z wolnych środków, którymi dysponował BGK na koniec 2018 r., podczas gdy w 2018 r. zasilono FD na ten cel kwotą 210 000 tys. zł. Ponadto od 2019 r. zmieniono źródło finansowania programu BSK i wydatki na ten cel planowano w rezerwie celowej w części 83, poz. 65, a nie jak dotychczas w planie wydatków budżetu państwa w części 18.

(dowód: akta kontroli str. 166-184, 198-581, 626-679)

Główne wydatki zostały poniesione w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa i stanowiły 81,3% wydatków w tej części. Zostały one zrealizowane w wysokości 510 455,4 tys. zł, co stanowiło 98,2% planu po zmianach.

Według grup ekonomicznych, w części 18, najwyższe wydatki (81%) wykonano w grupie dotacje, w kwocie 508 844 tys. zł (98,4% planu po zmianach), które były niższe od wykonania w 2018 r. o 1 604 476,9 tys. zł.

Pozostałe wydatki według grup ekonomicznych to:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych, w wysokości 304,1 tys. zł (65,1% planu po zmianach),
- wydatki bieżące, w wysokości 109 848,2 tys. zł (94,3% planu po zmianach),
- wydatki majątkowe, w wysokości 7861,2 tys. zł (82,9% planu po zmianach),
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, w wysokości 1005,9 tys. zł (81,1% planu po zmianach).

Zobowiązania budżetu państwa w części 18 wyniosły na koniec 2019 r. 4814,5 tys. zł i były wyższe o 113,3 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. Na koniec okresu sprawozdawczego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 23-25, 145-152, 713-723, 1876-1894)

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w ramach części 18 na koniec IV kwartału 2019 r. wynosiło łącznie 592 etaty wobec 590 na koniec 2018 r. Na wynagrodzenia w 2019 r. w części 18 wydatkowano 52 767,8 tys. zł, zaś w 2018 r. 51 545,7 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2019 r. 7427,9 zł wobec 7280,5 zł w 2018 r.

Największe zmiany w przeciętnym zatrudnieniu w przeliczeniu na pełne etaty na koniec IV kwartału 2019 r. miały miejsce w:

- Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii – spadek ze 181 w 2018 r. do 148 etatów, czego przyczyną było rozwiązanie umów o pracę w większości przypadków z inicjatywy pracowników;
- Ministerstwie – wzrost z 237 etatów w 2018 r. do 269 w 2019 r. – wzrost dotyczył przede wszystkim członków korpusu służby cywilnej (status zatrudnienia 03) i spowodowany był zmianami organizacyjnymi, zwiększeniem zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych oraz zatrudnianiem na umowy na zastępstwo.

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 22 066,4 tys. zł i były wyższe o 9,4% w porównaniu do 2018 r. (19 997,1 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6857,3 zł i było niższe niż w 2018 r. o 156,6 zł (2,2%).

(dowód: akta kontroli str. 1458-1462, 1482, 1640, 1722-1729, 1983-1987, 1996, 2004-2006)

Plan wydatków majątkowych w części 18 według ustawy budżetowej na 2019 r. (w paragrafach 605 i 606) wyniósł 2481 tys. zł i obejmował cztery zadania. Plan po

²⁵ Zwany dalej: „programem BSK”.

zmianach wyniósł 8983,1 tys. zł (362,1% planu pierwotnego) i obejmował 12 zadań, zaś wykonanie 7772,6 tys. zł (86,5% planu po zmianach). Wykonane wydatki majątkowe w powyższych paragrafach w 2019 r., były wyższe o 4867,8 tys. zł względem 2018 r. Z 12 ww. zadań w zakresie rzeczowym w pełni zrealizowano dziewięć (za łączną kwotę 7493,4 tys. zł), częściowo dwa zadania (za łączną kwotę 279,2 tys. zł), a nie zrealizowało jednego zadania na kwotę 550 tys. zł, tj. Ministerstwo nie zakupiło dwóch samochodów niskoemisyjnych – zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego – str. 8 tiret 2.

Najistotniejsze zmiany w planie wydatków majątkowych dotyczyły GUGiK, którego plan pierwotny wynosił 456 tys. zł i obejmował dwa zadania, zaś plan po zmianach 7153,1 tys. zł i obejmował cztery zadania (w ramach jednego z zadań – „Zakup sprzętu informatycznego” wyodrębniono ostatecznie 8 podzadań, na które wydatkowano łącznie 6081,4 tys. zł). Wykonanie planu zadań inwestycyjnych po zmianach ostatecznie wyniosło 6688 tys. zł (93,5% planu po zmianach).

Zaplanowanie wydatków majątkowych na etapie opracowania ustawy budżetowej w kwocie 456 tys. zł wynikało z przydzielonych przez Ministerstwo Finansów limitów wydatków na 2019 r., ujęcia części planowanych wydatków majątkowych GUGiK w rezerwie celowej poz. 49 „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych” (do rezerwy zgłoszono wydatki GUGiK w łącznej kwocie 25 218 tys. zł, w tym 11 660 tys. zł w ramach wydatków majątkowych) oraz sposobu podziału wstępnej kwoty wydatków na 2019 r. na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej przez GUGiK. (dowód: akta kontroli str. 102-140, 705-712, 854-983, 1338, 1471-1473, 1480-1483, 1632-1635, 1657-1660, 1803)

Wydatki majątkowe dysponenta III stopnia w Ministerstwie zaplanowano w kwocie 1203 tys. zł. W wyniku zmian ta kwota uległa zmniejszeniu i wyniosła 1018 tys. zł (w tym blokada wydatków z 31 grudnia 2019 r. na łączną kwotę 650 tys. zł). Wykonanie wydatków wyniosło 280,5 tys. zł, tj. 27,6% planu po zmianach. Niższe niż planowano wykonanie wydatków dotyczyło przede wszystkim:

- zadania pt. „Budowa i rozwój systemów teleinformatycznych MliR, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich” - pierwotny plan zadań inwestycyjnych zakładał wydatkowanie kwoty 600 tys. zł. Ministerstwo w ramach tego zadania planowało m.in. zlecić usługę zaprojektowania i budowy internetowego Elektronicznego Systemu – Rzeczoznawca Majątkowy (ESRM) z planowanym zaangażowaniem w 2019 r. na kwotę 563,4 tys. zł. W związku brakiem możliwości odebrania gotowego Systemu w 2019 r. (termin realizacji wynosił nie mniej niż 90 dni od dnia zawarcia umowy), zrezygnowano z realizacji tego zadania w 2019 r. Plan po zmianach na zadaniu „Budowa i rozwój systemów teleinformatycznych MliR, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich” wyniósł 400 tys. zł (w tym dokonano blokady planowanych wydatków na 100 tys. zł). Ostatecznie wydatkowano 214,4 tys. zł (54% planu po zmianach) na zakup serwerów kasetowych wraz z obudową, wyposażeniem i niezbędnymi licencjami;
- odstąpienia od zakupu samochodu hybrydowego/elektrycznego (niskoemisyjnego) w liczbie dwóch sztuk – zadanie o łącznej wartości 550 tys. zł. Ministerstwo zdecydowało o najmie samochodów w ramach postępowania Centrum Obsługi Administracji Rządowej dająca możliwość współfinansowania wydatków ze środków POPT 2014-2020. W wyniku zmian kwotę 550 tys. zł planowano przeznaczyć na zakup urządzeń technicznych do sal konferencyjnych w ramach zadania „Zakup sprzętu i urządzeń infrastruktury

technicznej". Zakupu tych urządzeń nie dokonano z powodu aneksowania zmian w termomodernizacji, w wyniku których powyższy zakup miał być realizowany razem z termomodernizacją budynku Ministerstwa przy ul. Wspólnej 2/4 w Warszawie. Mimo iż, Dyrektor Generalny miał wiedzę po I kwartale 2019 r., że nie dokona zakupu samochodów, dopiero 31 grudnia 2019 r., na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp Minister dokonał blokady tego wydatku.

(dowód: akta kontroli str. 102-140, 705-712, 775-782, 1339-1353, 1471-1473, 1632-1635, 1641-1662, 1803, 2032-2036)

Plan wydatków w części 18 zwiększono środkami z rezerw celowych w kwocie 57 283,1 tys. zł²⁶, z przeznaczeniem na: [1] dotacje 49 473,5 tys. zł, [2] wydatki bieżące jednostek budżetowych 2.973,5 tys. zł, [3] wydatki majątkowe 4836,1 tys. zł. Z tych środków wykorzystano 49 406,7 tys. zł (tj. 86,3% planu - niewydatkowane środki z rezerw to kwota 7876,4 tys. zł.), w tym na dotacje 42 424,2 tys. zł (85,5% planu), wydatki bieżące jednostek budżetowych 2968,7 tys. zł (99,8% planu), wydatki majątkowe 4013,8 tys. zł (83% planu). Najniższy w stosunku do planowanego poziom wykorzystania środków z rezerw celowych dotyczył poz. 29 – *Środki na sfinansowanie kosztów organizacji, funkcjonowania oraz realizacji zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości* (z planowanych 18 618 tys. zł wydatkowano 11 184,6 tys. zł, tj. 60,1% planu). Było to skutkiem m.in. nieprzekazania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa 82 nieruchomości o łącznej powierzchni 1239 ha (o których przejęcie wystąpił Krajowy Zespół Nieruchomości²⁷) oraz niższego niż planowano wykonania wydatków majątkowych – spowodowanego np. rezygnacją przez KZN z wynajmu dodatkowej powierzchni biurowej przez co nie wydatkowano środków na jej wyposażenie, czy też unieważnieniem postępowania przetargowego na zakup systemów ochrony przed zaawansowanymi i długotrwałymi atakami sieciowymi.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 27, 161-165, 693, 699, 744-749, 1253-1255, 1730-1733)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki ze środków uruchomionych z dwóch rezerw celowych dysponenta głównego (część 83, poz. 29 i 65) zrealizowanych w łącznej kwocie 42 512,8 tys. zł, co stanowiło 86% wykorzystanych środków budżetu państwa w 2019 r., pochodzących z rezerw celowych tego dysponenta (49 406,7 tys. zł). Doboru próby dokonano w sposób celowy. Skontrolowane wydatki zostały zrealizowane do wysokości określonej w planie finansowym. I tak, w odniesieniu do:

1. Rezerwy celowej części 83 poz. 29

Środki na sfinansowanie kosztów organizacji, funkcjonowania oraz realizacji zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości, zaplanowano w ustawie budżetowej w ogólnej kwocie 50.000 tys. zł. Ustalona kwota rezerwy była zgodna z maksymalnym limitem środków budżetu państwa, określonym w art. 140 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zosobie Nieruchomości²⁸. Dysponent części przekazywał do KZN środki w formie dotacji zgodnie z zapisami umowy z 22 stycznia 2019 r.²⁹ zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Inwestycji i Rozwoju a KZN

²⁶ Pozycje rezerw: 20 - Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z 2018 r. oraz zwiększenie wynagrodzeń aplikantów i asesorów Urzędu Patentowego RP w związku z awansem zawodowym; 29 - Środki na sfinansowanie kosztów organizacji, funkcjonowania oraz realizacji zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości; 49 - Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych; 65 - Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu.

²⁷ Zwany dalej: „KZN”.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, ze zm.

²⁹ Umowa Nr DGN/KF-18/1/KZN/2019, aneksowana 22 maja 2019 r.

w sprawie przekazania środków dotacji celowej i podmiotowej z budżetu państwa na 2019 r.³⁰.

Plan wydatków budżetu państwa w części 18, w dziale 700, rozdziale 70095 zwiększono środkami pochodzącymi z rezerwy poz. 29 o 18 619 tys. zł. Środki te przeznaczone były na finansowanie działalności KZN i przekazywane przez dysponenta części w formie dotacji podmiotowych i celowych:

Ze środków pozyskanych z rezerwy wydatkowano ostatecznie 11 184,5 tys. zł (60,1% planu). Przyczynę niższego niż planowano wykonania wydatków pochodzących z rezerwy poz. 29 przedstawiono na poprzedniej stronie niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

KZN, w dniach 14 i 16 stycznia 2020 r. zwrócił na rachunek bankowy Ministerstwa niewykorzystane środki z dotacji wraz z odsetkami nagromadzonymi na rachunku bankowym KZN od tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 161-165, 750-774, 825-831, 984-1114, 1193-1235, 1253-1255, 1354-1432, 1988-1993)

2. Rezerwy celowej części 83 poz. 65

Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu, zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 520 000 tys. zł (w całości na dotacje). Plan wydatków budżetu państwa w zakresie części 18 zwiększono o wydatki pochodzące z tej rezerwy, na mocy decyzji:

- Ministra Finansów z 27 lutego 2019 r.³¹ o kwotę 354,5 tys. zł,
- Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 14 października 2019 r.³² o kwotę 31 000 tys. zł.

W przypadku pierwszej decyzji, środki z rezerwy wydatkowane zostały w kwocie 328,3 tys. zł (tj. 92,6% planu) z przeznaczeniem na zasilenie w formie dotacji celowej FD w związku z realizacją programu dopłat do czynszu w pierwszych latach najmu mieszkania. Niższe niż planowano wykonanie wynikało z niższego od zaplanowanego zapotrzebowania składanego przez gminy na wypłaty dopłat do czynszu z tytułu najmu mieszkania.

W przypadku drugiej decyzji, w związku ze zmianą przeznaczenia rezerwy³³, kwotę 31 000 tys. zł (100% planu) przeznaczono w formie dotacji celowej na Fundusz Termomodernizacji i Remontów, mającą zapewnić płynną realizację zadań Funduszu.

Dysponent części nie wnioskował o uruchomienie pozostałych środków ujętych w rezerwie celowej część 83 poz. 65. Wynikało to z faktu, że zadania w zakresie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego w 2019 r. zostały przez BGK sfinansowane z niewykorzystanych środków Funduszu Dopłat z roku ubiegłego³⁴.

³⁰ KZN otrzymywał dotacje po przedłożeniu zapotrzebowania na środki wraz ze szczegółowym uzasadnieniem wysokości wnioskowanych kwot. Zgodnie z § 1 ww. aneksu do umowy, warunkiem przekazania kolejnej transzy dotacji na poszczególne paragrafy wydatku klasyfikacji budżetowej było rozliczenie 50% środków przekazanych na ten paragraf w ramach dotacji otrzymanej w poprzednim transzach. W efekcie, przed wypłatą kolejnej transzy dotacji, KZN przedstawiał aktualne rozliczenie wykorzystania otrzymanych dotychczas środków.

³¹ Znak pisma: MF/FG3.4143.3.36.2019.MF.395.

³² Znak pisma: MF/FG3.4143.3.315.2019.MF.4946.

³³ Zmiana przeznaczenia rezerwy na mocy decyzji Ministra Finansów z MF/FG3.4143.3.315.2019.MF.4946 z 14 października 2019 r. na podstawie art. 159 ust. 9 ustawy o finansach publicznych po zasięgnięciu opinii nr 281 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwalonej na posiedzeniu w dniu 27 września 2019 r.

³⁴ Zgodnie z decyzją MiiR z 10 grudnia 2018 r. (znak: DM-II.4420.32.2018.JM kwota niewykorzystanych środków przeznaczona została na kwalifikację wniosków złożonych w edycji 2019 r. aż do jej wyczerpania. W 2019 r. do udzielenia finansowego wsparcia budownictwa mieszkaniowego na wynajem zakwalifikowano 55 wniosków na kwotę 137.587,57 tys. zł. Dodatkowo 12 kwietnia 2019 r. został zakwalifikowany wniosek z edycji 2018-2 na kwotę 2.054 tys. zł. Przedsięwzięcia te zostały sfinansowane z niewykorzystanych środków.

W obu przypadkach, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono stosowne zmiany w planie finansowym wydatków dysponenta części 18.

(dowód: akta kontroli str. 160-165, 617-679, 1147-1192, 1236-1252, 1719-1721)

Największy udział (99,97%) w strukturze wydatków dysponenta części 18 stanowiły dotacje zaplanowane na 2019 r. w kwocie 517 787,5 tys. zł (plan po zmianach)³⁵, a wykonane w wysokości 508 932,7 tys. zł (98,3% planu), z przeznaczeniem na:

- 1) Fundusz Dopłat w łącznej kwocie 148 680 tys. zł, z którego finansowano następujące programy:
 - „Dopłaty do czynszu z tytułu najmu mieszkania” – 328,3 tys. zł³⁶,
 - „Mieszkanie dla Młodych” – 5802 tys. zł³⁷,
 - „Rodzina na Swoim” – 128 000 tys. zł³⁸,
 - „Społecznego budownictwa czynszowego” – 14 549,7 tys. zł³⁹;
 - 2) Refundację premii gwarancyjnych – 144 911,9 tys. zł⁴⁰,
 - 3) Fundusz Termomodernizacji i Remontów w kwocie 122 117,2 tys. zł⁴¹,
 - 4) Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych w kwocie 82 039 tys. zł⁴²,
 - 5) Pokrycie kosztów organizacji i funkcjonowania KZN w kwocie 11 184,6 tys. zł.
- (dowód: akta kontroli str. 145-152, 166-184, 713-723, 322-581)

U dysponenta części 18 szczegółową kontrolą objęto dotacje dobrane w sposób celowy na łączną kwotę 140 736,2 tys. zł, w tym:

³⁵ Kwota ta obejmuje wydatki zaplanowane w paragrafach 2570, 2800, 2980 i 6220, za wyjątkiem paragrafu 2009.

³⁶ Program realizowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. poz. 1540, ze zm.). Program „Mieszkanie na start” jest realizowany od 1 stycznia 2019 r. Adresowany jest do najemców nowych mieszkań i mieszkań poddanych działaniom rewitalizacyjnym w ramach współpracy inwestorów z gminami. Dopłaty otrzymują osoby spełniające warunki określone w ustawie (dochodowe, majątkowe, związane z użytkowaniem mieszkania). Wysokość dopłat zależy od liczby osób w gospodarstwie domowym i jest zróżnicowana regionalnie. Wniosek o dopłaty składany jest w gminie, która podejmuje decyzję o przyznaniu dopłat. Następnie gmina w terminie przynajmniej 10 dni przed upływem miesiąca poprzedzającego miesiąc, którego dotyczą wypłaty, składa wniosek o wypłatę dopłat do BGK.

³⁷ Program uruchomiony w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1116). Program został określony jako terminowy, przewidziany do realizacji w okresie od 2014 do 2018 roku. Dla poszczególnych lat w tym okresie zostały określone w ustawie limity środków, do wysokości których finansowe wsparcie może być wypłacone. W ramach programu beneficjenci mogli w latach 2014-2018 uzyskać dofinansowanie wkładu własnego w związku z zaciągnięciem kredytu na nabycie pierwszego samodzielnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na rynku pierwotnym lub wtórnym. Ponadto, beneficjenci, którzy kupili mieszkanie z udziałem dofinansowania wkładu własnego, mogą ubiegać się o dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu w związku z urodzeniem lub przysposobieniem w okresie 5 lat od dnia nabycia mieszkania trzeciego lub kolejnego dziecka.

³⁸ Program realizowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2019 r. poz. 1011). Program „Rodzina na swoim” przewidujący stosowanie dopłat ze środków budżetu państwa do oprocentowania długoterminowych kredytów mieszkaniowych udzielanych przez banki komercyjne, uruchomiony został w styczniu 2007 r. Przyjmowanie wniosków o kredyty preferencyjne w ramach programu zostało zakończone z dniem 31 grudnia 2012 r. W 2013 r. kredyty były udzielane jeszcze na podstawie wniosków złożonych wcześniej, natomiast od 2014 r. kredyty w ramach ww. programu nie były już udzielane. W ramach programu „RnŚ” udzielano kredytów preferencyjnych z dopłatą do odsetek wypłacaną w ciągu 8 lat od pierwszej spłaty raty kapitałowo-odsetkowej. Ze względu na formułę wsparcia, budżet państwa ponosi wydatki na ten cel do 2019 r. Wydatki te zależą od salda kredytu oraz kształtowania się stopy WIBOR 3M, które jest podstawą obliczania wysokości dopłat do odsetek.

³⁹ Program realizowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1020, ze zm.). Program kierowany jest głównie do TBS, spółek gminnych oraz spółdzielni mieszkaniowych. Został on uruchomiony w 2015 r. i będzie realizowanych do 2025 r. Instrumentem wsparcia przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach programu jest udzielany przez BGK preferencyjnych kredyt lub organizacja emisji obligacji i gwarancja ich nabycia.

⁴⁰ Wydatki przeznaczone były – zgodnie z ustawą z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2162) – na refundację premii gwarancyjnych wypłaconych przez banki prowadzące obsługę wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych od 23 października 1990 r.

⁴¹ Zwany dalej: „FTIR”. Zagadnienie szerzej opisane w ramach omawiania dotacji celowej na FTIR.

⁴² 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2162), a także trójstronnych umów zawartych między ministrem właściwym ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministrem ds. finansów publicznych oraz bankami.

- 122 117,2 tys. zł (wykonanie 100% planu po zmianach i 163,7% planu pierwotnego) przeznaczonych na Fundusz Termomodernizacji i Remontów,
- 18 619 tys. zł (wykonanie 60,1%, tj. 11 184,6 tys. zł) przeznaczonych na pokrycie kosztów organizacji i funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości⁴³.

Badana próba w obu przypadkach obejmowała 100% udzielonych kwot dotacji na powyższe cele i 27,2% wszystkich dotacji wypłaconych w 2019 r. przez dysponenta. Wydatkowanie środków na dotacje KZN przedstawiono szczegółowo przy opisie realizacji wydatków pochodzących z rezerwy celowej w części 83 poz. 29, tj. w pkt 1 na str. 9-10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Dotacja celowa na Fundusz Termomodernizacji i Remontów

Zasady finansowania ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych oraz przedsięwzięć niskoemisyjnych określała ustawa z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁴⁴. FTiR zasilany był środkami na podstawie ustawy budżetowej, w ramach działu *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Środki przekazywane były do BGK za pośrednictwem resortu obsługującego ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Plan wydatków wg ustawy budżetowej na 2019 r. w rozdziale 70020 – Fundusz Termomodernizacji i Remontów wynosił 74 577 tys. zł, a plan po zmianach i wykonanie 122 117,2 tys. zł.

Planowanie wydatków na 2019 r. w wysokości 74.577 tys. zł, wobec określonych w Narodowym Programie Mieszkaniowym założeń na poziomie 250 000 tys. zł, było możliwe ze względu na posiadanie przez FTiR na koniec 2018 r. wolnych środków⁴⁵, pochodzących ze zwiększenia w 2018 r. środków FTiR o łączną kwotę 230 725 tys. zł. Fundusz dysponował wolnymi środkami pozostałymi z 2018 r. w wysokości 228 229,8 tys. zł (w tym 141 834,7 tys. zł na premię termomodernizacyjną, 43 012,5 tys. zł na premię remontową oraz 43 382,6 tys. zł na premię kompensacyjną).

W grudniu 2019 r. rachunek FTiR został zasilony kwotą 122 117,2 tys. zł (do tego czasu FTiR realizował zadania z dotychczas posiadanych wolnych środków). Plan wydatków FTiR zwiększono z 74.577 tys. zł do 122.117,2 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków było efektem decyzji z:

- 14 października 2019 r.⁴⁶ w sprawie uruchomienia rezerwy celowej w kwocie 31 000 tys. zł (zmiana przeznaczenia rezerwy poz. 65),
- 29 listopada 2019 r.⁴⁷ zmniejszającej plan o 20 000 tys. zł (w wyniku blokady planowanych wydatków FTiR na tę samą kwotę w dniu 25 kwietnia 2019 r.⁴⁸,
- 19 grudnia 2019 r. zwiększającej plan o 36 540,2 tys. zł⁴⁹ w wyniku przesunięciu środków między rozdziałami.

W 2019 r. ze środków FTiR przyznano 1 747 premii na łączną kwotę 111 719,3 tys. zł (złożono 1760 wniosków) w związku z termomodernizacją lub remontem 44 562 mieszkań, w tym:

⁴³ Zwany dalej: „KZN”.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 22. Ustawa zwana dalej: „ustawą o FTiR”.

⁴⁵ Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o FTiR, BGK przyznaje premie w granicach wolnych środków Funduszu w ramach limitów premii każdego rodzaju określonych w planie finansowym Funduszu.

⁴⁶ Znak: MF/FG3.4143.3.315.2019.4946.

⁴⁷ Znak decyzji: MF/BP2.4143.16.4.2019.

⁴⁸ Znak decyzji: DBR-I.3110.4.11.2019.

⁴⁹ Znak decyzji: DBR-I.3110.4.42.2019.

- 1022 premie termomodernizacyjne na łączną kwotę 61 670,6 tys. zł obejmujące 33 709 lokali,
 - 589 premii remontowych na łączną kwotę 32 154,3 tys. zł obejmujących 9256 lokali,
 - 136 premii kompensacyjnych na łączną kwotę 17 894,4 tys. zł obejmujących 1597 lokali.
- (dowód: akta kontroli str. 157-158, 166-184, 198-321, 453-505, 518-521, 532-581, 617-625)

W 2019 r. w części 18 dokonywano blokowania planowanych kwot wydatków na łączną kwotę 184 776 tys. zł, w tym:

- 1) Minister podjął pięć decyzji w sprawie blokady wydatków na łączną kwotę 28 776 tys. zł (nie wystąpiły przypadki zablokowania na podstawie art. 177 ufp środków niewykorzystanych z rezerwy lub w związku ze stwierdzoną niegospodarnością), w związku z:
 - opóźnieniami w realizacji zadań Funduszu Termomodernizacji i Remontów⁵⁰ – 20 000 tys. zł⁵¹,
 - opóźnieniami w realizacji zadań refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych w związku z likwidacją książeczek mieszkaniowych⁵² – 6903 tys. zł⁵³,
 - nadmiarem posiadanych środków w ramach części 18 budżetu państwa – 883 tys. zł⁵⁴ – blokada dotyczyła świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz wydatków bieżących poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa, w tym np. niewykonania dwóch ekspertyz i analiz na rzecz Departamentu Mieszkalnictwa,
 - nadmiarem posiadanych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego⁵⁵ środków w kwocie 10 tys. zł na zadanie inwestycyjne „Przebudowa rozdzielnic RG-1 i RG-2 wraz z wyposażeniem instalacji w urządzeniach do kompensacji mocy biernej pojemnościowej w budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie”, było to wynikiem niższych niż zakładano I rat opłat przyłączeniowych) oraz w ramach POIS 2014-2020 (wydatki na wynagrodzenia oraz na składki naliczane od tych wynagrodzeń były niższe o 330 tys. zł, co było wynikiem mniejszej niż zakładano potrzeby zaangażowania personelu w projekt) – łącznie 340 tys. zł⁵⁶,
 - nadmiarem posiadanych środków przez Ministerstwo: blokada dotyczyła dwóch zadań inwestycyjnych: [1] Zakup samochodu hybrydowego/elektrycznego (niskoemisyjnego) - 2 szt. – w kwocie 550 tys. zł, [2] Budowa i rozwój systemów teleinformatycznych MliR, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich – w kwocie 100 tys. zł⁵⁷.

⁵⁰ Opóźnienie wynikało z niższego zainteresowania instrumentami wsparcia udzielanego ze środków FTiR. Wykonanie planu w I kwartale 2019 r. w zakresie przyznanych premii wynosiło 32%, tj. przyznano 348 z zaplanowanych 1090 premii.

⁵¹ Decyzja z 25 kwietnia 2019 r.

⁵² Wydatki na ten cel za I półrocze 2019 r. były niższe o 11 mln zł w stosunku do roku poprzedniego.

⁵³ Decyzja z 17 lipca 2019 r.

⁵⁴ Decyzja z 4 października 2019 r.

⁵⁵ Zwany dalej: „GUNB”.

⁵⁶ Decyzja z 31 października 2019 r.

⁵⁷ Decyzja z 31 grudnia 2019 r. W przypadku zakupu samochodów, korzystniejszą formą pozyskania nowych samochodów okazała się oferta najmu samochodów w ramach postępowania Centrum Obsługi Administracji Rządowej dająca możliwość współfinansowania wydatku ze środków POPT 2014-2020. W przypadku zaś budowy i rozwoju systemów teleinformatycznych MliR, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich blokada związana była z przesunięciem realizacji zaprojektowania i budowy internetowego Elektronicznego Systemu – Rzeczoznawca Majątkowy (ESMR).

- 2) Minister Finansów dokonał blokady planowanych wydatków w części 18 w łącznej kwocie 156 000 tys. zł⁵⁸ w związku ze zmniejszeniem zasilenia: Funduszu Dopłat o 122 000 tys. zł i Refundacji premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie o 34 000 tys. zł.

Decyzją Ministra Finansów nr MF/BP2.4143.16.4.2019.RC z 29 listopada 2019 r. został zmniejszony plan wydatków o blokady w części 18 na łączną kwotę 184 126 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 22, 138-140, 705-712, 783-803, 1734-1766, 1800-1812)

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁵⁹ zostały umieszczone wydatki części 18, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, w wysokości 2817 tys. zł, z czego:

- wydatki GUNB, w kwocie 750 tys. zł przeznaczone były na zakup komputerów przenośnych i stacjonarnych; z powyższej kwoty wydatkowano 746,7 tys. zł,
- wydatki GUGiK, w kwocie 2067 tys. zł przeznaczone były na sfinansowanie trzech zadań. GUGiK z przekazanych 1961,4 tys. zł do końca marca 2020 r. dokonał zwrotów na łączną kwotę 360,3 tys. zł.

W 2019 r. nie wystąpiły wydatki niewygasające z końcem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1433-1448)

Wydatki dysponenta III stopnia w Ministerstwie zostały zaplanowane w wysokości 40 813 tys. zł, a w wyniku zmian kwota ta uległa zmniejszeniu i wyniosła 39 575,1 tys. zł. Wykonanie wydatków przez dysponenta III stopnia w 2019 r. wyniosło 36 071,6 tys. zł, tj. 91,1% w stosunku do planu po zmianach i stanowiło 99,8% wydatków zrealizowanych w 2018 r. (36 141,7 tys. zł). Zmniejszenie planu wydatków było wynikiem dokonanych blokad planowanych wydatków w części 18 budżetu oraz przeniesienia wydatków budżetu państwa pomiędzy częściami 18 i 34.

(akta kontroli str. 17-21, 42-43, 1761-1762, 1923-1929, 3039)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 3082,9 tys. zł, tj. 8,2% wydatków zrealizowanych przez dysponenta III stopnia. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS). Badaniem objęto 82 zapisy, w tym w grupie wydatków majątkowych dwa na łączną kwotę 243 tys. zł, w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych trzy na łączną kwotę 41,9 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 77 zapisów na łączną kwotę 2798,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 2163, 2189-2194)

Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów Ministerstwa oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W próbie wydatków w łącznej kwocie 1740,5 tys. zł (44,9% kwoty objętej szczegółowym badaniem), zbadanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych, zastosowania „uproszczonej procedury”⁶⁰ dotyczącej zamówień na usługi społeczne oraz wyłączenia stosowania upzp, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2965-2967)

⁵⁸ Decyzja z 30 września 2019 r. Decyzja stanowiła odzwierciedlenie decyzji MF z 12 kwietnia 2019 r. znak: DP2.4142.8.2019.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346).

⁶⁰ Wydatek poprzednio udzielony zamówieniem z zastosowaniem przepisów, o których mowa w Dziale III, rozdziale 6 upzp – Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi (art. 138g i n upzp w przypadku zamówienia o wartości równej lub przekraczającej 750 tys. euro; art. 138o – w przypadku zamówienia o wartości poniżej 750 tys. euro).

W 2019 r. w Ministerstwie obowiązywały zarządzenia w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa w procesie dokonywania wydatków publicznych⁶¹. Analiza czterech postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych: trzech w trybie przetargu nieograniczonego i jednego, do którego nie zastosowano upzp (zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro – art. 4 pkt 8 upzp), wydatków finansowanych z budżetu państwa oraz współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na łączną kwotę 3797,4 tys. zł – nie wykazała naruszeń przepisów ustawy Pzp oraz wewnętrznych przepisów. Zadania te polegały na dostawie materiałów eksploatacyjnych do urządzeń drukujących o wartości 723,4 tys. zł, świadczeniu usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym o wartości 2413,4 tys. zł, zakupie i dostawie 4 serwerów kasetowych wraz z obudową, wyposażeniem i niezbędnymi licencjami o wartości 612,6 tys. zł oraz wykonaniu opracowania pt.: "Analiza polskiego rynku nieruchomości w 2018 r. ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe lub wykorzystywanych na te cele" o wartości 48 tys. zł. Do końca 2019 r. z tytułu realizacji ww. zawartych umów Ministerstwo wydatkowało kwotę 414,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2195-2964, 3037-3038)

MR sporządziło zgodnie z art. 98 ustawy Pzp sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2019 r. Sprawozdanie zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 31 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 2994-3005)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 18 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 w wysokości 3390 tys. zł, a plan po zmianach wyniósł 2405,6 tys. zł.

Zmiany w planie dotyczyły przede wszystkim zwiększeń i zmniejszeń w zakresie części 18 budżetu poprzez przeniesienia planowanych wydatków między częściami budżetowymi 18 i 34. W zakresie części 18 budżetu najistotniejsza zmiana wynikała z decyzji Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 10 października 2019 r.⁶² i polegała na przeniesieniu planowanych wydatków w wysokości 1.237,3 tys. zł z części 18 (rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, §§ 4007) do części 34. Zmiana wynikała z konieczności zapewnienia środków na dotacje celowe i płatności o charakterze bieżącym w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój⁶³ z przeznaczeniem na projekty realizowane w ramach Działań 1.2. oraz 4.1. POWER w części 34 budżetu.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 18 budżetu zrealizowano w wysokości 1073,3 tys. zł, tj. 0,8% kwot wydatkowanych w 2018 r. Przyczyną tak znacznej różnicy w wykonaniu wydatków w 2019 r. względem 2018 r. było zakończenie w 2018 r. zadań realizowanych i finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, z którego w 2018 r. wydatkowano 125 060,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 23-25, 156, 1820-1834, 1893-1984)

⁶¹ Tekst ujednolicony zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w procesie dokonywania wydatków publicznych uwzględniający zmiany wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 14 stycznia 2019 r.

⁶² Decyzja IP9.4143.5.43.2019.194.43.

⁶³ Zwany dalej: „POWER”.

Plan wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia w Ministerstwie w 2019 r. wynosił 2781 tys. zł, a w wyniku zmian kwota ta uległa zmniejszeniu i wyniosła 1796,6 tys. zł. Powyższe zmniejszenie środków finansowych wynikało z konieczności zapewnienia środków na dotacje celowe oraz płatności o charakterze bieżącym na projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (w ramach części 34 – Rozwój Regionalny).

Wykonanie tych wydatków wyniosło 932,3 tys. zł, tj. 85% wydatków zrealizowanych w 2018 r. Niższe od planowanego wykonanie wydatków było spowodowane przesunięciem do 30 czerwca 2020 r. terminu odbioru trzech ekspertyz (do końca 2019 r. podpisano jedną umowę na wykonanie ekspertyzy) w ramach projektu POWR.02.19.00-00-PB01/17 „Wzmocnienie potencjału legislacyjnego w obszarze procesu Inwencyjno-budowlanego – etap II” – POWER. Nie zrealizowano powyższego zadania w związku z przedłużającą się procedurą wyboru wykonawców ekspertyz oraz zakładanym przez wykonawcę długim okresem realizacji zlecenia. Były to ekspertyzy w zakresie:

- określenia opłacalnych podejść do modernizacji właściwych dla danego typu budynków i strefy klimatycznej, z uwzględnieniem, w stosownych przypadkach, ewentualnych właściwych punktów aktywacji w cyklu życia budynku,
- zmian metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku,
- dot. przeglądu i rekomendacji w zakresie włączenia kwalifikacji uregulowanych obejmujących uprawnienia budowlane do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.
(akta kontroli str. 1828-1830, 1949-1950, 2990-2992)

Również w przypadku GUGiK wykonanie wydatków było znacznie niższe niż planowano. Plan wydatków budżetu środków europejskich w GUGiK w 2019 r., przyjęty w kwocie 609 tys. zł, został zrealizowany w wysokości 141 tys. zł, co stanowiło 23,2% planu po zmianach na rok 2019 oraz 0,1% wykonania w 2018 r. (125.233,1 tys. zł). Niższe niż planowane wydatkowanie środków wynikało ze zmian w realizacji projektu POWR.02.19-00-00-PP01/18 w wyniku wycofania się partnera z projektu. W dniu 23 maja 2019 r. Instytucja Zarządzająca POWER⁶⁴ zaakceptowała samodzielną realizację projektu przez GUGiK. Natomiast w dniu 12 sierpnia 2019 r. IZ POWER zaakceptowała zmieniony wniosek o dofinansowanie, co pozwoliło na kontynuację prac w projekcie. Nie zostały wydatkowane środki finansowe obejmujące przede wszystkim usługi zewnętrzne: honoraria eksperckie za opracowanie materiałów szkoleniowo – edukacyjnych, przygotowanie platformy eL, honoraria eksperckie za recenzję materiałów szkoleniowych czy opracowanie animacji filmów z lektorem (materiał szkoleniowy). Większość powyższych prac została wykonana przez pracowników GUGiK.

(dowód: akta kontroli str. 1951-1952, 3035-3036)

Szczegółową kontrolą objęto pięć wydatków w ramach budżetu środków europejskich zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w Ministerstwie na łączną kwotę 792,8 tys. zł, co stanowiło 85% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych w 2019 r. przez tego dysponenta. Doboru próby w przypadku czterech wydatków dokonano w sposób celowy wg najwyższych kwot wydatków, w jednym przypadku próba została wylosowana metodą monetarną (MUS). Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

⁶⁴ Zwana dalej: „IZ POWER”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W wyniku poniesionych wydatków w części 18 budżetu państwa w 2019 r. realizowano programy wspierające gospodarkę mieszkaniową, w ramach których m.in.:

- remontom i termomodernizacjom poddano 48 299 mieszkań – w tym celu przyznano 1747 premii na łączną kwotę 111 719,3 tys. zł;
- dokonano dopłat do oprocentowania 51 695 preferencyjnych kredytów mieszkaniowych w ramach programu „Rodzina na Swoim” zasilając na ten cel FD środkami z budżetu państwa w kwocie 128 000 tys. zł;
- sfinansowane zostały należności banków z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych na kwotę ogółem 82 175,8 tys. zł, w tym 136,8 tys. zł stanowiło wynagrodzenie banków za administrowanie i egzekwowanie zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek. W 2019 r. oddłużono 3223 lokale mieszkalne spłacane na warunkach określonych w art. 7 i 11 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych⁶⁵.

(akta kontroli str. 30-53, 66-72, 166-184, 386-452, 565-581, 1480-1483, 1663-1718, 1851-1870)

Priorytetowym celem wynikającym z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w 2019 r. w zakresie części 18 budżetu było zwiększenie dostępności mieszkań realizowane w ramach funkcji 7 – Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo. Miernikiem określającym stopień realizacji tego celu była liczba nowo wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców (szt.). Planowana wartość tego miernika do osiągnięcia na koniec 2019 r. określono na 4,8, a wykonanie wyniosło 5,4.

W ramach funkcji 7 - Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo zbadano realizację mierników dla pięciu podzadań w ramach trzech zadań.

W ramach zadania 7.1. „Budownictwo i mieszkalnictwo”, szczegółowym badaniem objęto dwa podzadania:

1. W podzadaniu 7.1.2. – „Wsparcie mieszkalnictwa”, miernikami były:

- „Liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego (szt.)” – z zaplanowanych 41 300, wartość miernika osiągnęła 49 748,
- „Liczba osób posiadających książeczki mieszkaniowe z niezrealizowanym dotychczas prawem do premii gwarancyjnej oraz liczba mieszkań, na których ciąży zadłużenie z tytułu tzw. starych kredytów – na koniec roku (szt.)” – zaplanowano 1 013 700 sztuk (w tym liczba rachunków z prawem do premii gwarancyjnej 1 010 000 szt. i liczba mieszkań zadłużonych 3700 szt.), natomiast wykonanie wyniosło 1 022 362 szt. (w tym 1 016 800 rachunków z prawem do premii gwarancyjnej i 5562 zadłużonych mieszkań⁶⁶,

⁶⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2162.

⁶⁶ Na dzień zakończenia kontroli, tj. 10 kwietnia 2020 r. w sprawozdaniu Rb-BZ1 nie podano wartości osiągniętego miernika z uwagi na okoliczność, że dane dostępne będą po przekazaniu przez bank rozliczenia za IV kwartał 2019 r., tj. po 15

2. W podzadaniu 7.1.4. – „Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana” zdefiniowano miernik pn. „Wskaźnik przyjętych do realizacji zaleceń pokontrolnych (%)” – z zaplanowanych 95,1% wykonanie miernika wyniosło 99,5%.

Dla zadania 7.2. „Planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja oraz polityka miejska” zdefiniowano miernik „Liczba publikacji zawierających przykład dobrych praktyk z zakresu planowania i kształtowania przestrzeni (szt.)” – na 2019 r. zaplanowano trzy publikacje, zaś wartość osiągniętego miernika wyniosła zero. Niewykonanie miernika wynikało z niewyłonienia wykonawcy w procedurze przetargowej, przedłużającego się odbioru jednej publikacji oraz zmiany tematu publikacji z uwagi na projekt zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w związku z przeprowadzoną wśród gmin ankietą, mającą na celu zbadanie zapotrzebowania na tematy publikacji.

Dla zadania 7.2. zaplanowano jedno podzadanie, tj. 7.2.1. „Planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja oraz polityka miejska”. Miernik dla tego podzadania zdefiniowano jako „Liczba wykonanych opracowań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz infrastruktury informacji przestrzennej (szt.) – wykonano wszystkie cztery zaplanowane opracowania.

Dla zadania 7.3. „Geodezja i kartografia” zaplanowano trzy podzadania. Badaniem objęto podzadanie „7.3.2. „Prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego”, dla którego zdefiniowano miernik pn. „Ilość zgromadzonych danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (w TB – terabajtach), wg. stanu na koniec roku.” Z zaplanowanej wartości miernika 507,7 TB wykonano 493,2 TB (97,1%).

(dowód: akta kontroli str. 198-321, 1480-1483, 1663-1718, 1851-1870, 3041-3044, 3050-3069)

Plan działalności Ministerstwa na 2019 r. dla działów administracji rządowej: rozwój regionalny, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w zakresie objętym kontrolą, w części B był zbieżny z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników, co było zgodne z § 2 pkt 3 rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁶⁷.

(akta kontroli str. 30-53, 197, 1480-1483, 1663-1718, 1851-1870)

W ówczesnym Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju na mocy Zarządzenia Ministra z 10 maja 2018 r. (poz. 17) wprowadzono procedurę zarządzania i kontroli finansowej budżetu. Zgodnie z przyjętą procedurą, Departament Budżetu Rozwoju, raz na kwartał dokonywał okresowych kontroli, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sporządzając kwartalną informację w sprawie okresowej kontroli realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz efektywności i skuteczności realizowanych zadań. Minister na bieżąco sprawował nadzór nad podległymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi poprzez weryfikację przekazywanych do Ministra informacji i sprawozdań oraz kontakty w trybie roboczym, przede wszystkim za pośrednictwem Departamentu Budżetu Rozwoju oraz Biura Dyrektora Generalnego.

(dowód: akta kontroli str. 87-100, 198-321, 705-712, 3033-3034)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

marca (w sprawozdaniu za 2018 r. dane te podano w kwietniu 2019 r. w wyniku korekty złożonej do sprawozdania Rb-BZ1). Dane w wystąpieniu pokontrolnym dotyczące wykonania miernika pochodzą z Departamentu Mieszkalnictwa MR.

⁶⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 187, poz. 1254.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Kontrola wydatków budżetu państwa zrealizowanych w części 18 oraz wydatków budżetu środków europejskich wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Wydatki w części 18 w 2019 r. zostały poniesione do wysokości przyznanego limitu.

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto sporządzanie następujących rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także przez dysponenta III stopnia w Ministerstwie:

- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 18 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyznaczeni zostali pracownicy upoważnieni do sporządzania sprawozdań oraz pracownicy, do zadań których należało sprawdzanie sprawozdań pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa sporządzane były z wykorzystaniem systemu informatycznego, w którym zdefiniowano powiązanie poszczególnych pozycji sprawozdań z księgami rachunkowymi (saldami i/lub obrotami poszczególnych kont księgowych).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej,

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 705-712, 1632-1639, 1663-1678, 1851-1982, 2042-2161, 2164-2180, 2993, 3006-3010, 3018-3024)

W dniu 31 stycznia 2020 r. dokonano korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2019 r. dysponenta III stopnia w Ministerstwie. W jej wyniku kwota należności z tytułu dostaw towarów i usług została zwiększona z 36,8 tys. zł do 38,8 tys. zł. Zmiany spowodowane były aktualizacją kwot należności prezentowanych w sprawozdaniu celem ich prawidłowego ujęcia (pierwotnie w sprawozdaniu nie ujęto wszystkich kwot należności).

W dniu 6 marca 2020 r. dokonano korekty sprawozdania rocznego Rb-BZ1 za 2019 r. dla dysponenta części 18. Potrzeba jej dokonania wynikała ze zmiany osiągniętej wartości miernika „Liczba mieszkań objętych dopłatami do czynszu w ramach rządowego programu dopłat do czynszu w pierwszych latach najmu mieszkania (liczba wypłaconych dopłat)”. Przed korektą wykonanie miernika w podzadaniu 7.1.2 wynosiło 49 481 szt., a w wyniku dokonanej zmiany wykonanie miernika wyniosło 49 748 szt. Natomiast 25 marca 2020 r. dokonano korekty sprawozdania rocznego Rb-BZ1 za 2019 r. dysponenta III stopnia w Ministerstwie. Konieczność dokonania korekty wynikała m.in. z otrzymanych dowodów księgowych, które należało ująć w księgach rachunkowych za 2019 r. W sprawozdaniu tym dokonano zwiększenia zobowiązań z kwoty 2004,2 tys. zł do 2155,6 tys. zł.

Ponadto, w dniach 26 i 31 marca 2020 r. dokonano korekty sprawozdań Rb-28 odpowiednio dysponenta III stopnia w Ministerstwie oraz GUGiK i dotyczyły zmian w wartości zobowiązań. W przypadku Ministerstwa, kwota zobowiązań uległa zwiększeniu z 1897,4 tys. zł do 2048,8 tys. zł, zaś w przypadku GUGiK z 1307,1 tys. zł do 1459,1 tys. zł. Zmiany wynikały z konieczności ujęcia w księgach rachunkowych 2019 r. dowodów księgowych dotyczących operacji gospodarczych z 2019 r.⁶⁸

(akta kontroli str. 1480-1483, 1663-1678, 1851-1870, 2092-2093, 2104-2161, 3040)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Analiza sporządzonych sprawozdań budżetowych łącznych sporządzonych przez dysponenta części 18 oraz sprawozdań jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) nie wykazały nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁶⁸ Dane dotyczące korekt sprawozdań przedstawione wg stanu na 10 kwietnia 2020 r.

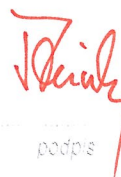
⁶⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, 23 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba



podpis

