

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

KIN.410.001.01.2016
Nr ewid. 139/2016/P/16/001/KIN

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2015 R. W CZĘŚCI 18 – BUDOWNICTWO, PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE ORAZ MIESZKALNICTWO

Warszawa maj 2016 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
wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
w części 18 – Budownictwo, planowanie
i zagospodarowanie przestrzenne
oraz mieszkalnictwo.**

Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Tomasz Emiljan

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 16.05. 2016 r.

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

Spis treści

I. Wprowadzenie	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Sprawozdawczość.....	7
3. Uwagi i wnioski.....	7
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	9
1. Dochody budżetowe	9
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	11
3. Sprawozdania.....	17
IV. Informacje dodatkowe.....	19
Załączniki.....	20

I. Wprowadzenie

Część 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo¹, zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej², obejmuje sprawy: architektury, budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, geodezji i kartografii³, rewitalizacji budownictwa, wspierania mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, infrastruktury komunalnej oraz rodzinnych ogrodów działkowych.

Dysponentem części 18 od dnia 16 listopada 2015 r. jest Minister Infrastruktury i Budownictwa (dalej: MliB lub Ministerstwo). Minister sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz nad Głównym Geodetą Kraju⁴. Wcześniej, tj. przed 16 listopada 2015 r., dysponentem części 18 był Minister Infrastruktury i Rozwoju⁵.

W kontrolowanej części funkcjonowało dwóch dysponentów niższego stopnia: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB)⁶, wykonujący zadania przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB) oraz Biuro Finansowo-Administracyjne Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa odpowiadające za utrzymanie urzędu obsługującego Ministra⁷ – dysponent III stopnia w Ministerstwie.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetu państwa, przy czym zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. kontrolę dochodów budżetowych w tej części ograniczono do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wynikami roku ubiegłego,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁸ (dalej zwanej również ufp).

Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2015 r. w części 18 wyniosły 107.778,4 tys. zł, co stanowiło 0,04% zrealizowanych dochodów budżetu państwa, w tym 107.470,7 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁹.

¹ Nazwa działu zmieniona art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1960. Do dnia 27 listopada 2015 r. część 18 nosiła nazwę – budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Nazwa części 18 została zmieniona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów – Dz. U. poz. 2050, które weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia z mocą od dnia 27 listopada 2015 r.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 543.

³ Na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1960 sprawy geodezji i kartografii zostały wyłączone z działu Administracja Publiczna i włączone do działu Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

⁴ Od 27 listopada 2015 r.

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – Dz. U. poz. 2080.

⁶ Dysponent III stopnia ustanowiony przez Ministra.

⁷ Biuro Finansowo-Administracyjne realizuje zadania dysponenta środków budżetu państwa III stopnia.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁹ Pozostałe dochody zrealizowano w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego.

W 2015 r. w części 18 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.410.061,9 tys. zł, co stanowiło 0,42% wydatków budżetu państwa, w tym 1.390.933,5 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 617,9 tys. zł.

W związku z utworzeniem z dniem 16 listopada 2015 r. Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa¹⁰ i określeniem dla niego szczegółowego zakresu działania¹¹, Minister Infrastruktury i Budownictwa zawarł dwa porozumienia, tj. porozumienie z dnia 15 grudnia 2015 r.¹² z Ministrem Rozwoju oraz porozumienie z dnia 31 grudnia 2015 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Na podstawie pierwszego z tych porozumień - Minister Infrastruktury i Budownictwa zobowiązał się do udzielenia upoważnienia Ministrowi Rozwoju do prowadzenia w jego imieniu spraw obejmujących: realizację budżetu w zakresie zaciągniętych przez byłe Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zobowiązań, prowadzenie rachunkowości, sporządzanie, podpisywanie i przekazywanie sprawozdań budżetowych, finansowych i innych wymaganych przepisami prawa oraz administrowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych – w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia.

Zgodnie z drugim porozumieniem ustalono, iż do dnia 31 grudnia 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, lub osoby przez niego upoważnione, wykonywały zadania dysponenta części budżetowej 17 – Administracja publiczna, w zakresie dotyczącym dochodów i wydatków Głównego Geodety Kraju, realizowanych w ramach budżetu państwa na rok 2015. Porozumienie obejmowało realizację czynności, o których mowa w art. 171 i 188 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a pozostałe zadania z zakresu obsługi finansowo-księgowej dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich z zakresu geodezji i kartografii wykonywać miały służby finansowo-księgowe Ministerstwa Cyfryzacji, na podstawie odrębnego porozumienia zawartego 14 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Cyfryzacji.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³.

¹⁰ Przed dniem 16 listopada 2015 r. funkcjonowało Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (dalej „MliR”).

¹¹ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. poz. 1907, ze zm.).

¹² Zgodnie z treścią porozumienia weszło ono w życie z dniem podpisania, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r. i obowiązywało nie dłużej niż do 31 grudnia 2015 r. Dla spraw związanych ze sprawozdawczością budżetową, finansową i inną wynikającą z przepisów prawa za rok 2015 porozumienie obowiązuje do czasu zakończenia tych spraw.

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna¹⁴

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 roku w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 dochody w części 18¹⁵ zostały zrealizowane w wysokości 107.778,4 tys. zł, co stanowiło 124,3% zaplanowanej kwoty po zmianach. W zbadanej próbie stanowiącej 7,1% dochodów ogółem (tj. 7686,4 tys. zł) wykazano, że środki były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Szczegółowym badaniem objęto sześć należności wymagalnych na łączną kwotę 7.116 tys. zł, co stanowiło 71,9% wszystkich należności wymagalnych. Jedna z badanych należności w kwocie 13,8 tys. zł została ujęta w sprawozdaniu jako należność wymagalna, pomimo że nie była bezsporna i nie podjęto czynności w celu jej jednoznacznego ustalenia i ściągnięcia. MliB nie prowadziło tej sprawy, gdyż jej akta znajdowały się w Ministerstwie Rozwoju i do czasu zakończenia kontroli nie zostały przekazane MliB. W przypadku pozostałych należności, działania windykacyjne były mało efektywne.

Wydatki w części 18 zostały zaplanowane rzetelnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z potrzeby zapewnienia bieżącego finansowania zadań. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 1.410.061,9 tys. zł, tj. 91,8% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 362.206,2 tys. zł (tj. 25,7% zrealizowanych wydatków ogółem) w tym środki na dotacje w wysokości 356.240 tys. zł, tj. 25,8% ogółu wypłaconych w tej części. Badanie wykazało, że wydatki te były realizowane w sposób celowy i gospodarny, nie stwierdzono również nieprawidłowości w dokonywanych operacjach finansowych.

W wyniku kontroli 25,7% ogółu zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 86,8% ogółu wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Stwierdzono, że objęte badaniem wydatki spełniały wymogi kryterium celowości oraz gospodarności.

Porozumienia z dnia 15 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2015 r. zawarte przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa odpowiednio z Ministrem Rozwoju oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie posiadały stosownej podstawy prawnej¹⁶ i nadano im moc wsteczną co negatywnie wpłynęło na przejrzystość finansów publicznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powyższe działania wpłynęły wprawdzie niekorzystnie na przejrzystość finansów publicznych, ale nie miały wpływu na realizację budżetu i zapewniły kontynuację działalności Ministerstwa.

Formułując pozytywną ocenę NIK wzięła także pod uwagę, że osiągnięte zostały cele działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków, a ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczące m.in. błędnego ujęcia kwoty 13,8 tys. zł w Rb-N jako należności wymagalnej i uchybienia stwierdzone w dokumentacji zamówień publicznych nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części.

Nadzór i kontrola nad wykonywaniem budżetu państwa w 2015 r. sprawowane były przez Ministra w sposób zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

¹⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

¹⁵ Dz. U. poz. 153, ze zm.

¹⁶ Art. 38 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, nie jest wystarczającą podstawą prawną porozumień, gdyż nie daje podstaw do przekazywania innym organom swoich kompetencji.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej informacji.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania rocznych i kwartalnych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo:

- o 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 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 18 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych, GUNB oraz Biura Administracyjno-Finansowego). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (Biura Administracyjno-Finansowego – dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na niewłaściwym zakwalifikowaniu i ujęciu w sprawozdaniu Rb-N Biura Administracyjno-Finansowego kwoty 13,8 tys. zł jako należności wymagalnej.

3. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli stwierdzono:

- mało efektywne odzyskiwanie wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa,
- niewłaściwe zakwalifikowanie należności w kwocie 13,8 tys. zł jako wymagalnej oraz niepodjęcie działań w celu jej ustalenia i ewentualnego ściągnięcia,
- nierzetelne sporządzenie dokumentacji przetargowej.

W związku z powyższymi ustaleniami NIK uważa za konieczne podjęcie działań zmierzających do:

- oceny efektywności prowadzonych działań windykacyjnych w stosunku do należności wymagalnych stanowiących kwoty należne z tytułu udzielonych pożyczek z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz środków przeznaczonych na restrukturyzację budownictwa i podjęcie decyzji w sprawie ich kontynuacji.

Jednocześnie, nie kwestionując legalności i zasadności zablokowania części zaplanowanych na 2015 r. wydatków z budżetu państwa, NIK zwraca jednak uwagę, iż podejmowanie takich decyzji w ostatnim miesiącu roku budżetowego, nie jest celowe.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

Dochody budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, zostały zaplanowane w ustawie budżetowej¹⁷ na rok 2015 w kwocie 86.166,0 tys. zł, a następnie zwiększone kolejną ustawą¹⁸ do kwoty 86.707,0 tys. zł. Zostały one zaplanowane na poziomie niższym od wykonania dochodów w 2014 r. o 10.701,4 tys. zł, tj. o ponad 12%. Dochody wykonano w wysokości 107.778,4 tys. zł, co stanowiło 124,3% zaplanowanej kwoty po zmianach. Uzyskane dochody były wyższe od wykonanych w 2014 r. o 10.370 tys. zł, tj. o 10,6%.

Największe dochody zrealizowano w rozdziałach:

- 70014 – Umorzenie kredytów mieszkaniowych, w którym dochody za rok 2015 wyniosły 15.638,7 tys. zł,
- 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, w którym dochody w 2015 r. wyniosły 90.400,1 tys. zł.

Największe różnice, w stosunku do planu, dotyczyły przede wszystkim dochodów w rozdziale 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych; banki przekazują środki pochodzące z tytułu spłaty przez kredytobiorców odsetek, które wcześniej zostały przejściowo wykupione ze środków budżetu państwa. Niedoszacowanie dochodów wynikało z jednorazowej wpłaty z tytułu zwrotu kwoty dotyczącej bezzasadnie wykupionych odsetek, przez jeden z banków – wzrost o 20.400,1 tys. zł.

W rozdziale 70014 – *Umorzenie kredytów mieszkaniowych*, uzyskiwanie dochodów następuje na podstawie art. 10a ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych¹⁹. Planowane dochody w tym rozdziale pochodzą z wpłat banków z tytułu dokonanych przez kredytobiorców - członków spółdzielni mieszkaniowych, zwrotów nominalnych kwot umorzeń kredytów mieszkaniowych, w związku z przekształceniem spółdzielczego prawa do lokalu w prawo spółdzielcze własnościowe oraz w związku z przenoszeniem przez spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz członków posiadających lokatorskie prawo do lokalu, praw własności tych lokali. Dla większości kredytobiorców okres całkowitej spłaty zadłużenia na preferencyjnych warunkach, zgodnie z art. 10a ww. ustawy, został przedłużony do końca 2017 r. Ma to bezpośredni wpływ na podejmowanie indywidualnych decyzji o jednorazowej wcześniejszej spłacie zadłużenia na preferencyjnych warunkach, co już w 2014 r. spowolniło tempo przekształceń własnościowych, a także zmniejszyło dochody z tytułu spłat nominalnych kwot umorzeń kredytów mieszkaniowych. W 2015 r. uzyskane dochody były niższe od wykonanych w 2014 r. o 256 tys. zł.

W rozdziale 70017 – *Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych*, uzyskiwanie dochodów następuje również na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych

¹⁷ Ustawa budżetowa na rok 2015 r. z dnia 15 stycznia 2015 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 – Dz. U. poz. 2195.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 763 j.t.

premier gwarancyjnych²⁰. W 2015 r. uzyskane dochody były wyższe od wykonanych w 2014 r. o 10.128,8 tys. zł.

W rozdziale 70022 – *Fundusz Dopłat*, dochody uzyskiwane dotyczą zwrotu środków przez Bank Gospodarstwa Krajowego z tytułu rozliczenia programu dopłat do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez ludzi młodych „Mieszkanie dla młodych”, realizowanych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych. Uzyskane dochody dotyczą zwrotów dofinansowania wkładu własnego udzielanego w ramach programu MdM, które było przekazywane beneficjentom wsparcia w 2014 r., po spełnieniu przesłanek wynikających z art. 14, 15 i 16 ww. ustawy. Wzrost zainteresowania programem nastąpił po zmianie przepisów ustawy²¹, która przede wszystkim zwiększyła ofertę mieszkań objętych programem poprzez wprowadzenie do ustawy rozwiązania umożliwiającego uzyskanie dopłat w przypadku nabywania mieszkań z rynku wtórnego, mieszkań będących przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz mieszkań utworzonych w wyniku przebudowy istniejących budynków. Ustawa ta ponadto zwiększyła wysokość wsparcia finansowego dla rodzin z większą liczbą dzieci.

W planie finansowym dysponenta III stopnia – Biura Finansowo-Administracyjnego, odpowiadającego za obsługę finansową Ministerstwa, dochody w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zostały zaplanowane²² w kwocie 1.311,0 tys. zł, a ich realizacja wyniosła 1.272, 2 tys. zł, tj. 97% w stosunku do planu.

Szczegółowym badaniem objęto 78 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych, dotyczących dochodów budżetowych dysponenta III stopnia, na łączną kwotę 570,4 tys. zł, co stanowiło 44,8% kwoty dochodów zrealizowanych przez Biuro Administracyjno-Finansowe MliB. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Należności wymierzane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzjach lub umowach.

Dochody budżetowe w zakresie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, zaplanowane zostały na kwotę 297 tys. zł i wg sprawozdania rocznego Rb-27 sporządzonego na dzień 31 grudnia 2015 r., wykonane zostały na poziomie 307,7 tys. zł, tj. w 103,6% w stosunku do planu.

Wyniki analizy porównawczej danych dotyczących wykonania w 2015 r. dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego przedstawione zostały w załączniku nr 1 do niniejszej informacji.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 29.566,9 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 12.064,1 tys. zł. Były one wyższe aż o 18.762,1 tys. zł w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2014 r. Wzrost kwoty należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 wynikał z aktualizacji kwoty odsetek od niespłaconych pożyczek udzielonych z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego. Pomimo podejmowanych działań przez Departament Prawny Ministerstwa nie ściągnięto większości należności z tytułu pożyczek z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego.

Stan należności wymagalnych, wykazanych w sprawozdaniu Rb-N, na koniec IV kwartału 2015 r. wyniósł ogółem 9.892,7 tys. zł, wraz z kwotami należnymi z tytułu udzielonych pożyczek z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz środków przeznaczonych na restrukturyzację budownictwa. W porównaniu do stanu na koniec IV kwartału 2014 r. stan należności wymagalnych ogółem był niższy o 412,9 tys. zł, a w Biurze Finansowo-Administracyjnym o 297,2 tys. zł, co wynikało z częściowej spłaty należności oraz przekięgowania kwoty 126,5 tys. zł do części 39 – Transport.

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1865.

²¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. poz. 1194).

²² Plan po zmianach.

Szczegółowym badaniem objęto sześć należności wymagalnych na łączną kwotę 7.116 tys. zł, co stanowiło 71,9% wszystkich należności wymagalnych. Jedna z badanych należności w kwocie 13,8 tys. zł została ujęta w sprawozdaniu jako należność wymagalna, pomimo że nie była bezsporna i nie podjęto czynności w celu jej jednoznacznego ustalenia i ściągnięcia. MliB nie prowadziło tej sprawy, gdyż jej akta znajdowały się w Ministerstwie Rozwoju i w 2015 r. nie podjęto żadnych działań w celu ustalenia zasadności, że należność jest wymagalna, a także nie podjęto żadnych działań prawnych mających na celu odzyskanie kwoty 13,8 tys. zł.

Pozostałe badane należności stanowiły kwoty należne z tytułu udzielonych pożyczek z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz środków przeznaczonych na restrukturyzację budownictwa. W przypadku tych należności Ministerstwo podejmowało czynności w zakresie odzyskania wierzytelności, kierując m.in. pisma i wezwania do dłużników, pisma do sądów oraz przekazując akta sprawy do Prezesa Prokuraturii Generalnej w celu wytoczenia powództwa. W wyniku przeprowadzonego postępowania egzekucyjnego odzyskano część jednej należności, w wyniku czego uległa ona zmniejszeniu o kwotę 190,2 tys. zł²³. W pozostałych przypadkach, podejmowane działania windykacyjne w zakresie odzyskania wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa były nieefektywne.

W okresie objętym kontrolą nie udzielano ulg, nie rozkładano na raty i nie były wydawane decyzje o umorzeniu spłaty należności długoterminowych. Żadna kwota należności nie uległa w 2015 r. przedawnieniu.

W 2015 roku kontynuowano działania na rzecz odzyskania w możliwie jak największym stopniu wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych w latach 1989-1997 ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa. Realizowano zatem wnioski NIK po poprzedniej kontroli budżetowej za 2014 r.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2015 limity wydatków budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, zostały zaplanowane w wysokości 921.636 tys. zł, a następnie zostały zmniejszone ustawą budżetową z dnia 16 grudnia 2015 r.²⁴ do kwoty 921.380 tys. zł. Zaplanowane kwoty wydatków w części 18 w trakcie roku zostały zwiększone 9 decyzjami Ministra Finansów o środki z części 83 – Rezerwy celowe oraz z części 39 – Transport, łącznie o kwotę 615.283,6 tys. zł. Środki były przekazywane z przeznaczeniem na:

- realizację programu sfinansowania wypłat z Funduszu Dopłat wsparcia dla nabywców mieszkań lub domów jednorodzinnych – Mieszkanie dla Młodych (dalej: MdM) w kwocie 615.000 tys. zł z części 83 – rezerwa celowa,
- usuwanie skutków klęsk żywiołowych (122,5 tys. zł) z części 83 – rezerwa celowa,
- wydatki poniesione w ramach dwóch projektów Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020: „Wzmocnienie potencjału legislacyjnego w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego – etap I” oraz „Uruchomienie systemu rejestrów w obszarze charakterystyki energetycznej budynków” w kwocie 105,4 tys. zł z części 39 –Transport,
- opłacenie wydatków w ramach Projektu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 pn. „Powszechny dostęp do rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz utworzenie internetowego serwisu informacyjnego GUNB” w wysokości 15,3 tys. zł z części 39 –Transport,

²³ Na koniec 2015 r. saldo wynosiło 498,5 tys. zł.

²⁴ Dz. U. poz. 2195.

- sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla przewidzianych do mianowania urzędników służby cywilnej (40,4 tys. zł) z części 83 – rezerwa celowa.

Plan wydatków po zmianach wyniósł zatem 1.536.663,6 tys. zł.

Dysponent części podjął w 2015 r. trzy decyzje o blokadzie wydatków w części 18, na łączną kwotę 961,5 tys. zł, co stanowiło ok. 0,06% limitu wydatków. Pierwszą decyzję o blokadzie wydatków wydał 4 sierpnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju na kwotę 256 tys. zł²⁵, Pozostała kwota wydatków została zablokowana decyzjami Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 30 listopada 2015 r. i 11 grudnia 2015 r., na łączną kwotę 705,5 tys. zł.

Zrealizowane w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, wydatki wyniosły 1.410.061,9 tys. zł, tj. 91,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 202.004,5 tys. zł, tj. o 12,5 %. Wydatki skoncentrowane były w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa (stanowiły 96,8% wydatków w części 18) i zrealizowane zostały w wysokości 1.364.959,2 tys. zł, tj. 91,7% planu po zmianach.

W planie finansowym sporządzonym przez dysponenta III stopnia, wydatki zostały zaplanowane w wysokości 31.903,8 tys. zł. W wyniku zmian ustawy budżetowej, kwota ta nie uległa zmianie. Wykonanie wydatków w 2015 r. wyniosło 28.189,5 tys. zł, co stanowiło 88,4% planu. Niższe od zaplanowanych wykonanie wydatków, było spowodowane m.in.: zmianą w sposobie organizacji²⁶ posiedzeń członków Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej i Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz niewykorzystaniem środków przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 4.098,4 tys. zł, tj. 14,5 % wydatków Biura Administracyjno-Finansowego. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia w Ministerstwie. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁷) spośród 3.663 zapisów księgowych odzwierciedlających operacje finansowe na łączną kwotę 28.189,5 tys. zł. Badaniem objęto 73 zapisy księgowe na kwotę ogółem 4.098,4 zł, w tym w grupie wydatków majątkowych – 6 zapisów na kwotę 817,3 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych – 65 zapisów na kwotę 3.223,9 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ponadto, z kwot wydatków, wybrano do szczegółowego badania trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (doboru spraw dokonano metodą celową²⁸) o łącznej wartości 1.867,8 tys. zł (kwota wydatku w 2015 r. wyniosła 764,4 tys. zł), tj:

- jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 1.230 tys. zł²⁹,
- dwa w trybie przetargu nieograniczonego – na kwotę 391,5 tys. zł³⁰ oraz na kwotę 246,3 tys. zł³¹.

²⁵ Decyzja MliR z dnia 4 sierpnia 2015 r.

²⁶ Posiedzenia Komisji zostały skrócone z dwudniowych na jednodniowe.

²⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁸ Doboru próby dokonano wg. największych kwot wydatkowanych z części 18.

²⁹ Zamówienie dotyczyło postępowania: „Świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej do nieruchomości Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przy ul. Chałubińskiego 4/5 w Warszawie w latach 2015–2018” – kwota wydatku w 2015 r. wyniosła 304,3 tys. zł, w tym z części 18 – 108,4 tys. zł.

³⁰ Zamówienie dotyczyło postępowania: „Świadczenie usług rozwoju, uruchomienia, hostingu i utrzymania, usługi asysty technicznej oraz dodatkowych usług rozwoju Systemu Rejestrów Charakterystyki Energetycznej Budyneków” – kwota wydatku w 2015 r. wyniosła 276,4 tys. zł i została w całości sfinansowana z części 18.

³¹ Zamówienie dotyczyło postępowania: „Świadczenie usług konserwacyjnych i naprawczych urządzeń drukujących” – kwota wydatku w 2015 r. wyniosła 183,7 tys. zł, w tym z części 18 – 80,8 tys. zł.

Na realizację powyższych umów w 2015 r. wydatkowano łącznie z części 18, kwotę 465,6 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych postępowań stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³². W przypadku dwóch pierwszych z powyższych postępowań rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a w przypadku trzeciego postępowania wystąpiły uchybienia w postaci niewypełnienia czterech punktów w protokole postępowania oraz braku pieczęci zamawiającego na jednym z oświadczeń³³, a także braku daty złożenia oświadczenia przez członka komisji przetargowej.

Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

Zobowiązania budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, na koniec 2015 r. wyniosły 19.368,9 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. o 7.529,2 tys. zł. Zobowiązania wykazane w Rb-28 dotyczyły głównie refundacji premii gwarancyjnych wypłaconych przez banki w 2015 r., które zostały uregulowane w roku 2016.

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawiono w załączniku nr 2 do niniejszej informacji.

Dotacje budżetowe

W ustawie budżetowej na 2015 r., w ramach części 18 limit wydatków na dotacje określono w wysokości 867.600 tys. zł. W trakcie roku limit ten zwiększono do kwoty 1.482.016,7 tys. zł³⁴, która stanowiła 96,4% limitu wszystkich wydatków. Środki przeznaczone na dotacje, zostały wykorzystane w wysokości 1.359.649,5 tys. zł, tj. w 91%. Kwoty przekazywane w formie dotacji stanowiły 96,4% wydatków realizowanych w części 18 i były przekazywane na:

- refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie, w kwocie 241.761 tys. zł; (rozdział 70015 – *Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie*), środki zostały przekazane do wykonujących zadania w tym zakresie;
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych (rozdział 70017 – *Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych*), w kwocie 40.245 tys. zł;
- zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów (rozdział 70020 – *Fundusz Termomodernizacji i Remontów*), do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w kwocie 120.000 tys. zł;
- dofinansowanie Funduszu Dopłat (rozdział 70022 – *Fundusz Dopłat*), przekazano do BGK w kwocie 960.643,1 tys. zł, z przeznaczeniem na: dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, w ramach realizacji zadania wynikającego z ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania³⁵ (tzw. „Rodzina na Swoim”), pomoc państwa dla gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz organizacji pożytku publicznego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych³⁶, realizację programu dopłat do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, „Mieszkanie dla młodych”;

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

³³ Druk ZP-1 stanowi załącznik nr 10 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

³⁴ M.in. decyzjami Ministra Finansów o środki z części 83 – Rezerwy celowe oraz z części 39 – Transport.

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 90, ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 833, ze zm.

- usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rozdział 70078 – *usuwanie skutków klęsk żywiołowych*), do BGK w kwocie 90,4 tys. zł – stosownie do uregulowań przyjętych w ustawie o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi³⁷.

Najniższy poziom wykorzystania dotacji, wystąpił w rozdziale 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, gdzie z zaplanowanej kwoty (wg planu po zmianach) w wysokości 56.900 tys. zł, na realizację programu przekazano jedynie 37.155 tys. zł, tj. 65,3%. Na niepełną realizację zaplanowanej kwoty miała wpływ bardzo niska wysokość stóp procentowych oraz obniżenie zainteresowania kredytobiorców jednorazową spłatą zadłużenia, w przypadku której następuje wykup 70% skapitalizowanych odsetek przez budżet państwa³⁸.

U dysponenta części 18 kontrolą objęto terminowość wypłat oraz rozliczeń dotacji na łączną kwotę 356.240 tys. zł, tj. 25,8% ogółu wypłaconych w tej części – dobranych w sposób celowy. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ufp i w innych powszechnie obowiązujących przepisach.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

W 2015 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 411,7 tys. zł, tj. 0,03% wszystkich wydatków oraz 72,6% planu po zmianach. Wydatki te dotyczyły m.in. refundacji studiów oraz kursów językowych, a także pokrycia kosztów noclegów Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej. Niepełne wykonanie zaplanowanej kwoty spowodowane zostało m.in. zmianą sposobu organizacji posiedzeń Komisji z dwudniowych na jednodniowe.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 18, wyniosły w 2015 r. 48.345 tys. zł i stanowiły 3,4% wszystkich wydatków w części 18 oraz 93% planu po zmianach. Wydatki bieżące w 2015 r. były wyższe od wydatków na ten cel w 2014 r. o 1.113 tys. zł, tj. o 2,4%. Najwyższą pozycję w tej grupie wydatków (59,6%) stanowiły wynagrodzenia, zrealizowane w wysokości 28.836 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia wzrosły w stosunku do 2014 r. o 492 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie³⁹ w 2015 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, wyniosło 6.242 zł i w porównaniu z 2014 r. było wyższe o 75 zł. Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. wyniosło w przeliczeniu na pełne etaty 385 osoby i było wyższe o 2, w porównaniu do 2014 r.

Na wynagrodzenia bezosobowe wydatkowano 1.284,6 tys. zł, co stanowiło 69,9% planu po zmianach. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe były niższe o 126,2 tys. zł od kwot zrealizowanych w tym zakresie w 2014 r.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe zaplanowane zostały w wysokości 1.973,3 tys. zł, a zrealizowano je w kwocie 1.514,8 tys. zł (tj. 0,11% wydatków zrealizowanych w części 18), co stanowiło wykonanie w 76,8% planu po zmianach. Wydatki majątkowe w 2015 r. były wyższe od wydatków w tej grupie w stosunku do 2014 r. o 98,9 tys. zł. Niewykonanie w pełni zaplanowanych środków w 2015 r. dotyczyło kwoty 49,3 tys. zł, niezrealizowanej przez Ministerstwo w związku z: korzystniejszymi niż przewidywano ofertami w przetargach na zakupy inwestycyjne oraz rezygnacją z niektórych zakupów. Pozostała kwota nie została wydatkowana głównie przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego na inwestycje budowlane ponieważ nie wyłoniono wykonawcy i z tej przyczyny zablokowano środki w wysokości 355,5 tys. zł.

³⁷ Ustawa z dnia 9 lipca 1999 r. – Dz. U. Nr 62, poz. 690, ze zm.

³⁸ Na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1865).

³⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2015 r. zrealizowano wydatki w kwocie 617,9 tys. zł, co stanowiło 95,5% planu po zmianach⁴⁰.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane na łączną kwotę 536,1 tys. zł, co stanowiło 86,8% ogółu wydatków budżetu środków europejskich części 18, poniesionych w 2015 r. Kontroli poddano 100% wydatków, które poniesiono na realizację dwóch projektów:

- 1) Uruchomienie systemu rejestrów w obszarze charakterystyki energetycznej budynków na kwotę 61,3 tys. zł,
- 2) Wzmocnienie potencjału legislacyjnego w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego etap I, na kwotę 474,8 tys. zł.

W związku z realizacją tego projektu, MliR zawarło w dniu 30 września 2015 r. z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (dalej: Bank Światowy) umowę na opracowanie tzw. „Dobrych regulacji”⁴¹ na kwotę 500 tys. zł. Przed zawarciem ww. umowy MliR przeprowadziło badanie rynku w celu zlecenia dwóch opracowań⁴². W związku z niezgłoszeniem się potencjalnych wykonawców MliR zdecydowało o zmianie zamówienia z dwóch opracowań w jedno – „Dobre regulacje” i zawarcie umowy z Bankiem Światowym. Zawarta umowa z Bankiem Światowym nie zawierała postanowień umożliwiających odstąpienie od dokonania zapłaty, nawet w sytuacji gdy przedmiot umowy zostałby nienależycie wykonany, co nie w pełni zabezpieczało interesy Skarbu Państwa. Departament Prawny Ministerstwa zawarł w swojej opinii⁴³ stwierdzenie, że zawarta umowa „została spisana i jest interpretowana zgodnie z prawem Anglii”, a Departament Prawny Ministerstwa nie opiniował jej przed podpisaniem. Departament Prawny MliB stwierdził ponadto w opinii, że umowa nie zawiera żadnych zapisów pozwalających Ministerstwu nie dokonać odbioru przedmiotu umowy, a płatność ma zostać dokonana niezależnie od toczących się sporów między stronami, w terminie 21 dni od przedstawienia faktury.

Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele oraz zadania określone w decyzjach o dofinansowaniu obu projektów.

Dokumenty finansowe (faktury, protokoły odbioru) niezbędne do dokonania płatności były przekazywane w terminie umożliwiającym ich realizację, tj. przed upływem terminu płatności, umożliwiając tym samym terminowe dokonanie zlecenia płatności w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), z uwzględnieniem terminów przekazywania dokumentów wynikających z zawartych umów z wykonawcami. Nie stwierdzono opóźnień w realizacji płatności przez Ministerstwo. Środki finansowe poniesione na realizację zadań zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz rozliczone na zasadach określonych w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków.

⁴⁰ W roku 2014 r. nie finansowano wydatków z budżetu środków europejskich.

⁴¹ Umowa obejmowała przegląd i opracowanie rekomendacji w zakresie najlepszych międzynarodowych praktyk mających na celu: poprawę jakości przepisów budowlanych, w tym procesu uaktualniania warunków techniczno-budowlanych, zapewnienie jednolitego i spójnego zastosowania przepisów niezależnie od jurysdykcji poszczególnych jednostek administracyjnych na całym obszarze Polski, poprawę efektywności w zakresie struktury organizacyjnej urzędów budowlanych oraz poprawę efektywności procesu uzyskiwania pozwoleń na budowę.

⁴² Badania rynku dotyczyły możliwości zlecenia opracowań pn. „Ekspertyza na temat funkcjonowania nadzoru budowlanego wraz z rekomendacjami ukierunkowanymi na optymalizację struktury finansowo-organizacyjnej organów nadzoru budowlanego” oraz „Analiza na temat rozwiązań zawartych w przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego projekcie przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji prawa budowlanego pod kątem proceduralnym i finansowo-organizacyjnym na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego”.

⁴³ Opinia Departamentu Prawnego została sporządzona 14 grudnia 2015 r. i dotyczyła ewentualnego podjęcia postępowania arbitrażowego w związku z tym, że zakres i jakość sporządzonego przez Bank Światowy opracowania odbiegały od oczekiwań Ministerstwa.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności.

W 2015 r., w ramach części 18, wydatki budżetu państwa były niemal w całości realizowane w ramach funkcji 7. – Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo oraz funkcji 13. – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny. Wydatki w ramach tych funkcji wyniosły 1.377.385,3 tys. zł, tj. 97,7% łącznych wydatków budżetu państwa w części 18.

Wsparcie z budżetu państwa dotyczące mieszkań użytkowanych na podstawie tytułu własności, dotyczyło programów „Rodzina na Swoim” oraz „Mieszkanie dla Młodych”. I tak, w ramach:

- finansowego wsparcia rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w całym okresie funkcjonowania Programu „Rodzina na Swoim”⁴⁴, do dnia 31 grudnia 2015 r. banki udzieliły łącznie 192.122 kredyty dla których zostały spełnione warunki uprawniające do wystąpienia o dopłaty, a dopłaty zostały przyznane dla 184.932 kredytów preferencyjnych;
- finansowego wsparcia w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, tzw. „Mieszkanie dla Młodych”, liczba wypłaconych w 2015 r. dofinansowań wkładu własnego kredytobiorców, wyniosła 21.888 na łączną kwotę 520.643,1 tys. zł, tj. 136,8% zaplanowanego poziomu miernika.

Na budownictwo mieszkaniowe interwencyjne w 2015 r. zaplanowano kwotę 80.000 tys. zł i zrealizowano plan w 100%. Środki zostały przeznaczone dla osób znajdujących się w szczególnej sytuacji mieszkaniowej i wspierały:

- gminy w budowie mieszkań socjalnych / komunalnych,
- tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych,
- budowę mieszkań chronionych.

W efekcie wydatkowanych środków rozpoczęto 173 inwestycje (tj. 150,4% zaplanowanego poziomu miernika) w celu zwiększenia liczby lokali mieszkalnych i miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych w ramach rządowego programu *wspierania budownictwa dla najuboższych*. W ramach tych inwestycji tworzone były lokale mieszkalne i miejsca noclegowe – łącznie 2.429, tj. 151,8% zaplanowanego poziomu miernika.

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie wspólnego miernika dla tworzenia lokali mieszkalnych i miejsc w noclegowniach nie pozwala na rzeczywiste zobrazowanie faktycznych efektów wydatkowanych środków w tym zakresie.

W stosunku do istniejących zasobów mieszkaniowych, środki skierowane były na poprawę stanu technicznego w formie:

- termomodernizacji,
- remontów części wspólnych,
- remontów zasobów, związanych ze stosowaniem zaniżonych stawek czynszów w ramach „najmu kwaterekowego”.

Środki z Funduszu Termomodernizacji i Remontów, kierowane były na poprawę stanu technicznego istniejących budynków. W 2015 r. wypłacono premie termomodernizacyjne, remontowe i kompensacyjne na łączną kwotę 120.000 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W wyniku wydatkowania tej kwoty przyznano 35.633 premie termomodernizacyjne, remontowe i kompensacyjne, co stanowiło 97,6% zaplanowanego poziomu miernika⁴⁵.

⁴⁴ Kredyty były udzielane w latach 2007–2013.

⁴⁵ Wartość osiągniętego miernika jest zależna od liczby złożonych wniosków i przyznanych premii, w wyniku rozliczenia zakończonych inwestycji.

Środki z budżetu państwa wykorzystane były również na wywiązywanie się z zobowiązań państwa sprzed ponad 20 lat. Wydatki z tytułu kredytów tzw. „starego portfela” dotyczą wykupu przez budżet państwa odsetek od kredytów zaciągniętych do końca maja 1992 r., głównie przez spółdzielnie mieszkaniowe w związku z budową lokali mieszkalnych, natomiast wydatki z tytułu refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych dotyczą realizacji przez właścicieli książeczek mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r.⁴⁶, m.in. na zakup lokalu mieszkalnego, ale również na cele remontowe zajmowanego lokalu. Wydatki na powyższe zobowiązania zaplanowane zostały w kwocie 310.000 tys. zł, a wykorzystane w kwocie 282.006 tys. zł (tj. 91,0% planu po zmianach), m.in. na:

- ograniczenie „liczby zadłużonych mieszkań” w wyniku wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych na koniec 2015 r. do 52.607, przy planie ich ograniczenia do 52.000,
- refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie⁴⁷. W wyniku działań podjętych w tym zakresie, w 2015 r. zlikwidowano 27.147 książeczek mieszkaniowych, tj. 77,6% z zaplanowanych 35.000.

Wydatki w części 18 służyły realizacji celu określonego w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020”, zgodnie z którym w 2020 r. liczba mieszkań na tysiąc mieszkańców powinna wynieść 388. Według wstępnych danych, przekazanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, na koniec 2015 r. miernik ten wyniósł 367⁴⁸.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań za 2015 r. dysponenta części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także sprawozdań jednostkowych Biura Administracyjno-Finansowego:

- o 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 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),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 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) na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki

⁴⁶ Jeden z celów określonych 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 2013 r. poz. 763, ze zm.).

⁴⁷ Refundację premii gwarancyjnych realizowano na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych.

⁴⁸ Według danych podanych przez GUS w 2014 r. liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wynosiła 363,4 (www.strateg.stat.gov.pl).

(dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zgodnie z zawartym porozumieniem z 15 grudnia 2015 r.⁴⁹, Minister Rozwoju prowadził sprawy obejmujące m.in. podpisywanie i przekazywanie sprawozdań budżetowych, finansowych i innych wymaganych przepisami prawa w zakresie zapewnienia ciągłości realizacji zadań dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia.

W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2015 r. ujęto kwotę 13,8 tys. zł jako należność wymagalną, pomimo iż nie zapadł prawomocny wyrok w tej sprawie. Naruszono tym samym § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej Załącznik Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵⁰, zgodnie z którym w sprawozdaniu kwartalnym Rb-N należy ująć należności wymagalne, które stanowią wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały przedawnione, ani umorzone.

⁴⁹ Opisane we *Wprowadzeniu*.

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773 j.t.

IV. Informacje dodatkowe

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Infrastruktury i Budownictwa wystąpienie pokontrolne, w którym na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zawarła wniosek o kontynuację działań w celu odzyskania należności wymagalnych stanowiących wierzytelności Skarbu Państwa.

W dniu 4 maja 2016 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego stwierdzając, że w najbliższym czasie zostanie dokonany szczegółowy przegląd spraw dotyczący wymagalnych nieodzyskanych należności Skarbu Państwa.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Lp.	Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w tym:	97.408,4	86.707,0	107.788,4	110,6	124,3
1.	Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	97.034,5	86.340,0	107.441,4	125,0	124,4
1.1	Rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami	-	1.048,0	1.048,9	-	100,1
1.2	Rozdział 70014 – Umorzenie kredytów mieszkaniowych	15.894,7	15.012,0	15.638,7	98,4	104,2
1.3	Rozdział 70015 – Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie	41,7	27	45,1	108,2	167
1.4	Rozdział 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	80.271,3	70.000,0	90.400,1	112,6	129,1
1.5	Rozdział 70022 – Fundusz Dopłat	-	59	113,2	-	191,9
1.6	Rozdział 70078 – usuwanie skutków klęsk żywiołowych	-	1,0	1,4	-	140
1.7	Rozdział 70093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	824,2	-	-	-	-
1.8	Rozdział 70095 – Pozostała działalność	2,6	193,0	194,0	7461,5	100,5
2.	Dział 710 – Działalność usługowa	329,9	345,0	306,5	92,9	88,8
2.1	Rozdział 71015 – Nadzór budowlany	162,0	297,0	307,7	189,9	103,6
2.2	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	167,9	48,0	-1,2	-	-
3.	Dział 750 – Administracja publiczna	44,0	22,0	30,5	69,3	138,6
3.1	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	44,0	22,0	30,5	69,3	138,6

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁾ Ustawa budżetowa na 2015 r. znolizowana 16 grudnia 2015 r.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Lp.	Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan - Ustawa ¹⁾	Plan po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w tym:	1.612.066,4	1.921.636,0	1.536.663,6	1.410.061,9	87,5	153	91,8
1.	Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	1.569.678,8	872.869,0	1.487.991,5	1.364.959,3	87,0	156,4	91,7
1.1	Rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami	1.204,0	1.861,0	1.596,0	1.119,0	92,9	60,1	70,1
1.2	Rozdział 70015 – Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie	302.674,3	350.000,0	250.000,0	241.761,0	79,9	69,1	96,7
1.3	Rozdział 70017 – Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	52.177,8	60.000,0	60.000,0	40.245,0	77,1	67,1	67,1
1.4	Rozdział 70020 – Fundusz Termomodernizacji i Remontów	330.000,0	20.000,0	120.000,0	120.000,0	36,4	600,0	100,0
1.5	Rozdział 70022 – Fundusz Dopłat	882.211,3	440.000,0	1.055.000,0	960.643,1	108,9	218,3	91,1
1.6	Rozdział 70078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	522,5	-	122,5	94,9	18,2	-	77,5
1.7	Rozdział 70095 – Pozostała działalność	889,9	1.008,0	1.273,0	1.096,3	123,3	108,3	86,1
2.	Dział 710 – Działalność usługowa	18.151,5	20.086,0	19.845,3	19.228,8	105,9	95,7	96,9
2.1	Rozdział 71015 – Nadzór budowlany	18.126,1	19.418,0	19.663,3	19.125,4	105,5	98,5	97,4
2.2	Rozdział 71095 – Pozostała działalność	25,4	668,0	212,0	103,4	407,1	15,5	48,8
3.	Dział 750 – Administracja publiczna	24.233,1	28.677,0	28.822,8	25.870,8	106,8	90,2	89,8
3.1	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	24.233,1	28.677,0	28.822,8	25.870,8	106,8	90,2	89,8
4.	Dział 752 – Obrona narodowa	3,0	4,0	4,0	3,0	100,0	75,0	75,0
4.1	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	3,0	4,0	4,0	3,0	100,0	75,0	75,0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁾ Ustawa budżetowa na 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2014 r.			Wykonanie 2015 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób ¹⁾	tys. zł	zł	Osób ¹⁾	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem cz. 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	383	28.344	6.167	385	28.836	6.242	101,2
	01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹⁾	17	872	4.272	19	1 018	4 466	104,5
	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ¹⁾	4	656	13.678	4	491	10 237	74,8
	03 – członkowie korpusu służby cywilnej ¹⁾	362	26.816	6.173	362	27.327	6.291	101,9
	w tym:							
1.1.	Dział: 710 Działalność usługowa	182	12.589	5.764	181	12.587	5.795	100,5
1.1.1	Rozdział: 71015 – Nadzór budowlany	182	12.589	5.764	181	12.587	5.763	100,0
	01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	10	473	3.938	11	531	4.021	102,1
	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	3	455	12.646	3	405	11.260	89,0
	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	169	11.661	5.750	167	11.651	5 814	101,1
1.2.	Dział: 750 Administracja publiczna	201	15.755	6.532	204	16.249	6 638	101,6
1.2.1.	Rozdział: 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej	201	15.755	6.532	204	16.249	6 638	101,6
	01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	7	399	4.755	8	487	5 077	106,8
	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	1	201	16.773	1	86	7 167	42,7
	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	193	15.155	6.543	195	15.676	6 699	102,4

¹⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Lp.	Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	0	0	647	618	-	-	95,5
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	0	0	82	82	-	-	100,0
1.1	Program operacyjny: Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	0	0	82	82	-	-	100,0
2.	Dział 750 – Administracja Publiczna	0	0	565	536	-	-	94,9
2.1	Program Operacyjny: Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	0	0	565	536	-	-	94,9

¹⁾ Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

Oceny wykonania budżetu w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku.

Dochody (D): 107.788,4.tys. zł

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich) – W: 1.410.679,9 tys. zł

Łączna kwota G : 1 518 468,3 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,0710$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,9290$

Nieprawidłowości w dochodach: 13,8 tys. zł, co stanowiło 0,01% ogólnej kwoty dochodów i dotyczyły niepodjęcia działań w celu ustalenia zasadności i ściągnięcia należności.

Ocena cząstkowa dochodów: ze względu na niską wartość stwierdzonej nieprawidłowości, oceniono realizację dochodów pozytywnie – 5.

Nieprawidłowości w wydatkach: brak

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna – 5

Wynik końcowy $Wk: 5 \times 0,0710 + 5 \times 0,9290 = 0,355 + 4,645 = 5$

Załącznik 6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach

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