



W I C E P R E Z E S
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Zająk

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2009 r.

KSR-41001-1/09
P/08/119

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury kontrolę wykonania budżetu państwa w 2008 r. w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 kwietnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w 2008 r.

Plan dochodów i wydatków budżetu państwa w części 18 (układ wykonawczy), został opracowany i przekazany do Ministerstwa Finansów w dniu 20 lutego 2008 r. Plan dochodów budżetowych wyniósł 210.300,0 tys. zł, a plan wydatków – 1.134.070,0 tys. zł.

Ustalono, że środki w wysokości 795,1 tys. zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2007 r.¹, zostały przeniesione do realizacji w 2008 r. Kwota 795,1 tys. zł, dotyczyła wydatków na zakup 16 samochodów osobowych dla Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, zrealizowanych w terminie określonym w ww. rozporządzeniu, tj. do 31 marca 2008 r.

W 2008 r. w części 18 nie wystąpiło zwiększenie wydatków z rezerwy ogólnej.

Plan i realizacja dochodów

W ciągu roku budżetowego plan dochodów nie był zmieniany i został zrealizowany w kwocie 187.607,5 tys. zł. W stosunku do zaplanowanej, w ustawie budżetowej, kwoty dochodów w wysokości 210.300,0 tys. zł, zrealizowane dochody były niższe o 22.692,5 tys. zł,

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2007 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 241, poz. 1760).

tj. o 10,8%, a w porównaniu do roku 2007 w ujęciu nominalnym były niższe o 11.583,3 tys. zł, tj. o 5,8%.

Byłe Ministerstwo Budownictwa nie zaplanowało dochodów budżetowych z tytułu nadwyżki dochodów własnych w 2008 r. Zrealizowane w 2008 r. dochody z tytułu nadwyżki dochodów własnych² wyniosły 2.005,3 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. wystąpiły należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 189,4 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2007 r. należności te były wyższe o 180,4 tys. zł, tj. o 2.004,4%. Zaległości na dzień 31 grudnia 2008 r. wyniosły 165,7 tys. zł i w porównaniu do poprzedniego roku zwiększyły się o 163,3 tys. zł, tj. o 6.804,2%. Należności wymagalne z tytułu dostaw i usług wynikały z niezapłaconych faktur, z tytułu najmu, wystawionych w 2008 r. przez Ministerstwo, które przejęło w administrowanie budynek przy ul. Kruczej, będący w trwałym zarządzie b. Ministerstwa Transportu do sierpnia 2007 r.

Ustalono, że na dzień 31 grudnia 2008 r. należności długoterminowe dotyczyły łącznie 30 pożyczek udzielonych w latach ubiegłych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego (FRBM) oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa i wyniosły 14.978,4 tys. zł. W 2008 r. nie zostały odzyskane żadne środki i nie dokonano umorzeń z powyższych tytułów. W wyniku zmian organizacyjnych w sierpniu 2008 r. został zatrudniony pracownik, któremu powierzono zadania związane z odzyskaniem należności długoterminowych.

Plan i realizacja wydatków

Z ustaleń kontroli wynika, że przyjęty w ustawie budżetowej na rok 2008 plan wydatków w części 18 był zmieniany w ciągu roku budżetowego 38-krotnie. Ogółem plan wydatków w części 18 został zwiększony o 25.873,5 tys. zł, tj. o 2,3%.

Plan wydatków w części 18 został zmniejszony o 19,0 tys. zł poprzez przeniesienie wydatków do części 39 – Transport, oraz zwiększony poprzez przeniesienie wydatków z części 29 – Obrona narodowa, w kwocie 59,7 tys. zł i przyznanie środków z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej wysokości 25.832,8 tys. zł, w tym kwoty:

- 22.702,2 tys. zł w rozdziale 70017 i 70015 na pokrycie niedoboru środków przekazanych z budżetu państwa na refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie i na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych,
- 1.692,9 tys. zł w rozdziale 70078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- 645,2 tys. zł w dziale 710 – Działalność usługowa, rozdziale 71015 – Nadzór budowlany, z tego:
 - 28,5 tys. zł na sfinansowanie zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi kosztów postępowań sądowych i kasacyjnych,
 - 584,6 tys. zł na sfinansowanie procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej – zwiększenie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi), dodatków specjalnych (wraz z pochodnymi) dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w GUNB,

² Dochody własne uzyskano z opłat za nadanie uprawnień i licencji zawodowych na podstawie postępowań kwalifikacyjnych w dziedzinie rzeczoznawstwa majątkowego, pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz zarządzania nieruchomościami.

- 32,1 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla jednej osoby mianowanej w GUNB oraz sfinansowanie nagrody jubileuszowej dla zastępcy Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- 792,5 tys. zł w dziale 750, w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, z tego:
 - 760,0 tys. zł na sfinansowanie procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej – zwiększenie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi), dodatków specjalnych (wraz z pochodnymi) dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Infrastruktury,
 - 12,5 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla mianowanych urzędników służby cywilnej w Ministerstwie Infrastruktury,
 - 20,0 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla dwóch członków korpusu służby cywilnej w Ministerstwie Infrastruktury.

Plan wydatków po zmianach wyniósł 1.159.943,4 tys. zł i został zrealizowany w 91,4%, tj. w kwocie 1.059.697,9 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były niższe o 182.651,2 tys. zł, tj. o 14,7%.

W strukturze wydatków największy udział miały wydatki przeznaczone na:

- refundację bankom wypłaconych premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych – rozdział 70015. Na ten cel w 2008 r. wydatkowano kwotę 346.692,4 tys. zł, co stanowiło 32,7% kwoty wszystkich dokonanych wydatków,
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych – rozdział 70017. Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 152.009,6 tys. zł, tj. 14,3% ogółem zrealizowanych wydatków,
- Fundusz Termomodernizacji – rozdział 70020. Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 270.000,0 tys. zł, tj. 25,5% wszystkich dokonanych wydatków,
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy – rozdział 70019. Wydatki zrealizowano w wysokości 220.000,0 tys. zł, co stanowiło 20,8% kwoty wydatków ogółem,
- Fundusz Dopłat – rozdział 70022. Wydatki zrealizowano w wysokości 25.000,0 tys. zł, co stanowiło 2,4% kwoty wszystkich wydatków.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. zobowiązania wyniosły 56.181,9 tys. zł i były wyższe od stanu zobowiązań na dzień 31 grudnia 2007 r. o 23.840,6 tys. zł, tj. o 73,7%. Największy udział w zobowiązaniach, tj. 93,6%, stanowiły środki z tytułu rozliczeń z bankami w wysokości 52.571,5 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2008 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Przeciętne zatrudnienie w roku 2008 w części 18 w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 423 osoby.

W porównaniu do 2007 r. przeciętne zatrudnienie w 2008 r. było niższe o 1 osobę, tj. o 0,2%, a w porównaniu do planu po zmianach niższe o 75 etatów, tj. o 15,1%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2008 roku wyniosło 5.522,4 zł i w porównaniu do roku 2007 było wyższe o 988,3 zł, tj. o 21,6%.

Kontrola wykazała, że w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku którego umowa została zawarta w dniu 27 lutego 2008 r., ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) z dnia 4 kwietnia 2008 r., tj. ze zwłoką 38 dni w stosunku do terminu, określonego w art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³ oraz w jednym przypadku ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, w wyniku którego umowa została zawarta w dniu 26 września 2008 r., zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 17 grudnia 2008 r., tj. ze zwłoką 82 dni w stosunku do terminu określonego art. 95 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych³ oraz ze zwłoką 34 dni w stosunku do terminu, określonego w art. 35 ust. 4 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r.⁴

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji budżetu państwa w zakresie:

- a) Realizacji wydatków w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dotyczących „Rozliczeń z bankami” w wysokości 1.010.728,3 tys. zł, co stanowiło 95,4% ogółem zrealizowanych wydatków.

W ramach działu realizowane były dwa zadania:

- refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie na książeczkach mieszkaniowych; w 2008 r. z tytułu udzielania premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych wypłacone zostały środki w wysokości 346.692,4 tys. zł, z tego 345.730,9 tys. zł (99,7%) dla [...]⁵ Liczba rachunków z prawem do premii gwarancyjnej zmniejszyła się w 2008 r. o 67,9 tys. z 1.472,3 tys. na koniec 2007 r. do 1.404,4 tys. na koniec 2008 r.
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych; w 2008 r. z tytułu przejściowego wykupu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz wynagrodzenia banków za administrowanie i egzekwowanie należności wypłacone zostały środki w wysokości 152.009,6 tys. zł, z tego 151.857,3 tys. zł (99,9%) dla [...]⁶ Środki w wysokości 4.542,3 tys. zł (w tym 4.504,0 tys. zł dla [...]⁷) stanowiły wynagrodzenie dla banków za administrowanie i egzekwowanie należności.

W Ministerstwie Infrastruktury systematycznie regulowano zobowiązania budżetu państwa wobec banków z tytułu refundacji premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych, premii za systematyczne oszczędzanie na książeczkach mieszkaniowych oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych.

- b) Wykonania wydatków niewygasających przeniesionych do realizacji wydatków w 2008 r.

³ Art. 95 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.) określa termin „niezwłocznego” zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz przekazania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

⁴ Art. 35 ust. 4 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. stanowi, iż instytucje zamawiające przesyłają ogłoszenie o wynikach zamówienia nie później niż 48 dni po jego udzieleniu (Dz. U. L134.114 z 30 kwietnia 2004 r.).

⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia sprawowany nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Infrastruktury, jako niewystarczające.

W sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzonych przez Biuro Finansowe, nie zostały wykazane należności z tytułu dochodów budżetowych w wysokości 200,9 tys. zł, zaewidencjonowane na koncie 202 – Rozrachunki z odbiorcami, oraz 1,1 tys. zł zaewidencjonowane na koncie 238 – Pozostałe rozrachunki z pracownikami, z tytułu używania samochodów służbowych, telefonów komórkowych, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Załącznika Nr 33 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.⁸ Należności zaewidencjonowane na koncie 202 i 238 zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności.

W 2008 r. Biuro Finansowe nie prowadziło ewidencji analitycznej do konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych według dłużników, co było niezgodne z opisem kont bilansowych dla jednostek budżetowych, określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.⁹ Ewidencja analityczna do konta 221 została wprowadzona w trakcie kontroli.

3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń sporządzone przez Ministerstwo Infrastruktury, łączne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z za 2008 r.

Sprawozdania roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28, oraz kwartalne Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych, dysponentów III stopnia budżetu państwa, tj. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Infrastruktury oraz na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego. Sprawozdania okresowe w 2008 r. były sporządzane, przez Departament Budżetu, w terminach określonych przepisami prawa.

Sprawozdanie Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych sporządzone przez Biuro Finansowe wg stanu na koniec czerwca 2008 r. przekazane zostało z 4-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w Załączniku Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.¹⁰

Aktualne pozostają wnioski NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r., dotyczące prowadzenia systematycznych działań w celu odzyskania wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego i ze środków na restrukturyzację budownictwa. Powyższy wniosek sformułowany był również po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2006.

⁸ § 9 ust. 2 pkt 5 Załącznika Nr 33 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) stanowi, iż w odpowiednich kolumnach sprawozdania Rb-27 wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto na podstawie księgowości analitycznej.

⁹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Rzetelne planowanie dochodów z tytułu wpłaty nadwyżki dochodów własnych.
2. Prowadzenie racjonalnych działań w celu odzyskania wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych ze środków Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego oraz ze środków na restrukturyzację budownictwa.
3. Staranne sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27 poprzez wykazywanie, należności pozostałych do zapłaty oraz zaległości netto wynikających z ewidencji księgowej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.