



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.020.03.2016
P/16/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/082 – Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/108/2016 z dnia 17 listopada 2016 r. Andrzej Grzymysławski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/1/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 7)
Jednostka kontrolowana	Bank Polska Kasa Opieki S.A. Oddział I w Warszawie, 00-950 Warszawa, Plac Bankowy 2 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Czarny, Dyrektor ² (dowód: akta kontroli str. str. 2-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ realizację przez Oddział w latach 2014-2016 (do 30 września)⁴ zadań rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”⁵ w zakresie wynikającym z postanowień umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia, zawartej pomiędzy Bankiem Polska Kasa Opieki SA z siedzibą w Warszawie⁶, a Bankiem Gospodarstwa Krajowego⁷.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na podstawie 60 skontrolowanych wniosków o przyznanie dofinansowań⁸ wkładu własnego⁹ stwierdzono, że w badanym okresie Oddział informował klientów o warunkach Programu MdM, prawidłowo przyjmował i weryfikował wnioski o udzielenie finansowego wsparcia¹⁰, a także terminowo przekazywał je do BGK.

¹ Dalej „Oddział”.

² Od 1 czerwca 2014 r. Od 1 grudnia 2009 r. do 31 maja 2014 r. Dyrektorem Oddziału była Beata Górecka.

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

⁴ Tj. w okresie objętym kontrolą.

⁵ Wprowadzonego ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1865 ze zm.); dalej: „ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania” lub „ustawa”.

⁶ Dalej: „Bank Pekao SA” lub „Bank”.

⁷ Zasady współpracy Banku Pekao SA z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) w zakresie realizacji Programu Mieszkanie dla Młodych (dalej: „Program MdM” lub „Program”) zostały określone m.in. w zawartej pomiędzy tymi bankami w dniu 19 grudnia 2013 r. umowie nr 02/MDM/213/DUA w sprawie stosowania finansowego wsparcia (ze zm.); dalej: „umowa z BGK”.

⁸ Spośród 317 dofinansowań przyznanych w kontrolowanym okresie.

⁹ Dofinansowanie wkładu własnego – środki pieniężne przeznaczone na zapłatę części ceny zakupu mieszkania lub wkład budowlany, wypłacane na warunkach określonych w ustawie jako część albo całość kwoty, którą wnioskujący o kredyt deklaruje pokryć ze środków własnych.

¹⁰ Finansowe wsparcie – dofinansowanie wkładu własnego i spłata części kredytu, o których mowa w art. 2 pkt 8 i 9 ustawy.

Prawidłowo zawierano umowy kredytowe oraz przyjmowano od kredytobiorców i przekazywano do depozytu wymagane zabezpieczenia zwrotu dofinansowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne banku kredytującego do realizacji zadań z zakresu stosowania finansowego wsparcia ze środków Funduszu

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu udzielania finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat¹¹ powierzone były 24 pracownikom Oddziału, zatrudnionych w Zespole Sprzedaży Klienta Detalicznego, Zespole Sprzedaży Klienta Zamożnego oraz w Zespole Wsparcia.

(Dowód: akta kontroli str. 14-28)

Bank Pekao SA przystąpił do realizacji rządowego Programu MdM na podstawie zawartej 19 grudnia 2013 r. z BGK umowy¹² w sprawie stosowania finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat, udzielanego na wniosek nabywcy w związku z udzieleniem kredytu na nabycie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego będącego pierwszym mieszkaniem na zasadach określonych ustawą. Bank zawarł z BGK również umowy:

- o powierzeniu prowadzenia działań w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu wypłaty środków z Funduszu Dopłat;
- o świadczenie usług w zakresie obsługi programu pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi za pośrednictwem portalu komunikacyjnego BGK-Zlecenia;
- w sprawie przetwarzania danych osobowych.

Dyrektor Oddziału nie był upoważniony do ustalania zasad dotyczących realizacji zadań w ramach Programu MdM. Oddział nie powierzał podmiotom trzecim wykonywania czynności wynikających z zawartej umowy z BGK¹³.

(Dowód: akta kontroli str. 54; 78-234)

1.2. Zarządzeniem Prezesa Zarządu Banku od 25 stycznia 2014 r. wprowadzono Instrukcję służbową E/62¹⁴, zawierającą „Procedurę Obsługi wniosków o finansowe wsparcie ze środków Funduszu Dopłat”. Zgodnie z tą procedurą do zadań Oddziału należało:

- udzielanie zainteresowanym uzyskaniem kredytu MdM informacji dotyczących finansowego wsparcia,
- sprawdzanie za pomocą Portalu BGK-Zlecenia uprawnień wnioskodawców do ubiegania się o finansowe wsparcie,

¹¹ Fundusz Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 711, ze zm.).

¹² Umowę z BGK z dnia 19 grudnia 2013 r., Nr 02/MDM/2013/DUA, zmieniono aneksem nr 1 z 7 maja 2014 r. (zmiana postanowień dotyczących terminu przekazania do BGK informacji o terminach i kwotach finansowego wsparcia, planowanych przez Bank kredytujący do wypłaty do zakończenia bieżącego roku oraz w kolejnym roku budżetowym) oraz aneksem nr 2 z 11 sierpnia 2015 r. (zmiany wynikające z wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. poz. 1194)).

¹³ Zgodnie z § 1 ust. 11 umowy z BGK, zmienionej aneksem z 11 sierpnia 2015 r., umowa ta nie przewidywała możliwości dalszego powierzenia przez Bank kredytujący czynności, o których mowa w art. 6a ust. 7 Prawa bankowego (podoutsourcing).

¹⁴ Instrukcja służbowa E/62 „Kredyt mieszkaniowy MdM z finansowym wsparciem ze środków Funduszu Dopłat”.

- przyjmowanie i weryfikacja wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie oraz wniosków o wypłatę środków z tych tytułów, a także rejestracja tych wniosków na portalu BGK-Zlecenia¹⁵,
- przedstawienie umowy kredytu do podpisu kredytobiorcy i współkredytobiorcy¹⁶,
- otwarcie rachunku kredytowego¹⁷,
- wprowadzanie do portalu BGK-Zlecenia informacji o zawarciu umowy kredytowej,
- zabezpieczenie zwrotu finansowego wsparcia (poprzez przyjęcie od kredytobiorcy weksla *in blanco* i deklaracji wekslowej oraz przechowywanie ich w depozycie),
- sprawdzenie na portalu BGK-Zlecenia, czy wniosek o wpis do ewidencji nabywców został przekazany do BGK i otrzymał status „umowa zarejestrowana” oraz wydruk dwóch egzemplarzy dokumentu „potwierdzenie wpisu nabywcy lokalu mieszkalnego do ewidencji nabywców”,
- przekazywanie wnioskodawcom¹⁸ wydruków informacji z portalu BGK-Zlecenia, w szczególności - o przyznaniu i wysokości kwoty dofinansowania wkładu własnego oraz o dokonaniu wpisu do prowadzonych przez BGK ewidencji nabywców oraz ewidencji dzieci, w związku z urodzeniem lub przysposobieniem których, udzielone zostało dodatkowe finansowe wsparcie.

Do zadań Oddziału należało przeprowadzanie okresowych kontroli prawidłowości udzielonych kredytów, sprawdzenie na podstawie aktu ustanowienia albo przeniesienia własności mieszkania stanowiącego przedmiot kredytowania kredytem MdM, czy cel kredytu i cechy lokalu uprawniały do uzyskania dofinansowania.

Zadania dotyczące finansowego wsparcia realizowane przez inne jednostki organizacyjne Banku samodzielnie lub we współdziałaniu z Oddziałem obejmowały m.in.:

- wypłatę dofinansowania wkładu własnego (CBO¹⁹),
- przygotowanie i przekazanie do BGK informacji o liczbie i kwotach finansowego wsparcia, planowanych przez Bank do wypłaty do zakończenia bieżącego roku oraz w kolejnym roku budżetowym (Departament Klienta Detalicznego oraz Departament Planowania i Controllingu Komercyjnego),
- ustalenie kwot zwrotu finansowego wsparcia oraz należnych odsetek, w przypadkach zdarzeń skutkujących koniecznością zwrotu tego wsparcia a określonych w § 14 umowy z BGK, przyjęcie ich od nabywcy oraz przekazanie na rachunek Funduszu (CBO²⁰),
- dochodzenie roszczeń z tytułu zwrotu finansowego wsparcia wypłacanego ze środków Funduszu Dopłat (Departament Monitoringu i Windykacji Kredytów Detalicznych).

(dowód: akta kontroli str. 29-35; 242-396; 416-417)

¹⁵ Następnie przy pomocy tego portalu Centrum Rozliczeń Back-Office w Warszawie (dalej: CBO) dokonywało systemowej akceptacji wniosków, zaś BGK – ich automatycznej weryfikacji.

¹⁶ Przygotowanej przez Regionalne Centrum Hipoteczne (dalej: RCH).

¹⁷ Po pozytywnej decyzji kredytowej RCH.

¹⁸ Wnioskodawca – ubiegający się o udzielenie kredytu mieszkaniowego MdM potencjalny przyszły kredytobiorca.

¹⁹ W uzgodnieniu z RCH i Oddziałem.

²⁰ We współdziałaniu z Oddziałem.

2. Przyjmowanie przez Oddział wniosków o udzielenie finansowego wsparcia

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ofercie kredytów Banku była zawarta informacja o możliwości ubiegania się o kredyt z finansowym wsparciem z Funduszu Dopłat. Informacja ta była rozpowszechniana w materiałach reklamowych Banku dotyczących kredytów mieszkaniowych oraz na stronach internetowych²¹. Pracownicy Oddziału zobowiązani byli do przekazania wnioskodawcy „Metryki kredytu mieszkaniowego MdM z finansowym wsparciem ze środków Funduszu Dopłat”²² oraz do udzielenia wszelkich informacji dotyczących finansowego wsparcia, wynikających z ustawy i umowy z BGK. W szczególności dotyczyło to informacji o dokumentach, które wnioskodawca zobowiązany był złożyć w celu udokumentowania spełnienia wynikających z ustawy warunków do uzyskania finansowego wsparcia oraz informacji o warunkach i trybie przekazania przez BGK kwoty finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat.

Analiza 60 wybranych losowo wniosków o przyznanie finansowego wsparcia (po 30 dofinansowań udzielonych przed i po nowelizacji ustawy²³) wykazała, że w każdym przypadku nabywca potwierdzał podpisem pod otrzymaną na piśmie informacją o warunkach programu MdM, że był informowany przez pracownika Oddziału o tychże warunkach.

(dowód: akta kontroli str. 32-35; 62-77)

2.2. W Oddziale prowadzono rejestr weksli przyjętych od nabywców korzystających z programu MdM. Rejestr ten pełnił jednocześnie funkcję ewidencji wniosków o dofinansowanie wkładu własnego pozytywnie rozpatrzonych i nie zwróconych²⁴. W latach 2014-2016 (do 30 września) złożono 317 wniosków o dofinansowanie wkładu własnego na łączną kwotę 9 258 823 zł. W kontrolowanym okresie wypłacono dofinansowanie wkładu własnego dla 248 (78,23%) nabywców na łączną kwotę 7 150 784 zł (77,23%). Przyczynami zwrotu wniosków o dofinansowanie były brak zdolności kredytowej nabywcy oraz rezygnacja nabywcy z zawarcia umowy kredytowej, związana ze złożeniem wniosku o dofinansowanie w innym banku.

W Oddziale nie składano wniosków o dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu.

Wszystkie objęte kontrolą wnioski o dofinansowanie wkładu własnego zostały zarejestrowane przez Oddział na portalu BGK-Zlecenia, stosownie do wymogu określonego w § 4 ust. 8 umowy z BGK.

(dowód: akta kontroli str. 36-52; 426-429; 524-695)

3. Weryfikacja przez Oddział wniosków o dofinansowanie wkładu własnego

Opis stanu
faktycznego

Analiza 60 wniosków (18,93% wniosków na podstawie których przyznano dofinansowanie w Oddziale) o dofinansowanie wkładu własnego do zakupu mieszkania lub wkładu budowlanego dotyczyła zakupu mieszkań o łącznej cenie

²¹ W tym – poprzez stronę poświęconą MdM, zaopatrzoną w formularz kontaktu.

²² Załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa Zarządu Banku Nr E/45/2015 z dnia 5 sierpnia 2015 w sprawie kredytu mieszkaniowego MdM z finansowym wsparciem ze środków Funduszu Dopłat. (ze. zm.). Opracowanie to zawierało w szczególności informacje: kto może być kredytobiorcą, na jaki cel oraz na jakich warunkach może być udzielony kredyt oraz w jakiej wysokości może być udzielone dofinansowanie wkładu własnego z Funduszu Dopłat.

²³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1194) weszła w życie 1 września 2015 r.

²⁴ W rejestrze tym ujęto wnioski występujące w badanej próbie 60 wniosków. Oddział Banku nie ewidencjonował wniosków negatywnie rozpatrzonych i po rezygnacji klienta. Wnioski takie można było odszukać na portalu BGK-Zlecenia po wpisaniu numeru PESEL klienta.

17 847 849,43 zł²⁵, łącznej powierzchni użytkowej²⁶ 3 099,76 m², średniej cenie 1 m² powierzchni użytkowej: 5 757,82 zł. Na zakup tych mieszkań udzielono 60 kredytów MdM w łącznej kwocie 14 104 296,93 zł²⁷. Na dofinansowanie wkładu własnego tych mieszkań przyznano łącznie 1 711 980,13 zł²⁸. Dofinansowania objęte kontrolą dotyczyły 55 lokali mieszkalnych zakupionych na rynku pierwotnym oraz pięciu zakupionych na rynku wtórnym (wszystkie po nowelizacji ustawy).

W objętych badaniem sprawach:

1) wnioski o dofinansowanie wkładu własnego zostały złożone na piśmie, według wzoru określonego w umowie z BGK; do wniosków dołączone były dokumenty umożliwiające identyfikację nabywcy i dzieci nabywcy oraz potwierdzające dane o mieszkaniu oraz oświadczenia i zobowiązania określone w art. 10 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania²⁹, przy czym:

a) w załączniku nr 1 do wniosku z dnia 14 grudnia 2015 r.³⁰ nabywca:

- nie złożył podpisu pod oświadczeniem, że spełnia wymagania określone w art. 10 ust. 4 pkt 1 oraz ust. 5 ustawy; (pkt II Oświadczenia);
- złożył podpis (art. 10 ust. 4 pkt 2 ustawy), nie wskazując w tabeli, co potwierdza ten podpis, tj. czy jest najemcą lokalu mieszkalnego, czy też przysługuje mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (w tabeli nie określono żadnej opcji); (pkt III Oświadczenia);
- w sprawie zobowiązania - złożył podpis, nie deklarując w tabeli, co potwierdza ten podpis, tj. czy zobowiązuje się do rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu, czy też - do zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego (pkt III Oświadczenia);

b) w dwóch wnioskach³¹ z października 2015 r. wnioskodawcy, w punkcie I pt. „forma zamieszkania nabywcy na dzień złożenia wniosku” zaznaczyli – własność lokalu mieszkalnego, natomiast w pkt. III oświadczenia i zobowiązania nabywcy³² oraz na kartach informacyjnych stanowiących załącznik do wniosku podali, że nie są najemcami lokalu mieszkalnego i zamieszkują przy rodzinie. Sprzedawcy kredytu oraz menadżer ds. sprzedaży akceptujący ww. wnioski wyjaśnili, że powyższe rozbieżności pomiędzy treścią wniosków i oświadczeń nastąpiły przez niedopatrzenie.

Dyrektor Oddziału podała w swoich wyjaśnieniach, że skontaktowano się z powyższymi klientami w celu przyjęcia oświadczenia potwierdzającego stan faktyczny na dzień złożenia wniosku w ramach programu MdM. We wszystkich trzech przypadkach potwierdzono, że wnioskodawcy zamieszkiwali przy rodzinie i zostały złożone stosowne podpisy potwierdzające, że wnioskodawcy spełniali warunki do przyznania dopłat w ramach programu MdM. Dyrektor podała również, że w związku z powyższymi uchybieniami, zostanie

²⁵ Średnia cena jednego mieszkania: 297 464,16 zł.

²⁶ Średnia powierzchnia użytkowa 51,66 m².

²⁷ Z tego 30 kredytów na łączną kwotę 7 121 946,42 zł udzielono w okresie przed nowelizacją ustawy, a po nowelizacji – na łączną kwotę 6 982 350,51 zł.

²⁸ Z tego 30 dofinansowań na łączną kwotę 817 048,11 zł przyznano w okresie przed nowelizacją ustawy, a po nowelizacji na łączną kwotę 894 932,02 zł.

²⁹ Tj. oświadczenia nabywcy o nieposiadaniu prawa własności lokalu, budynku mieszkalnego, spółdzielczego własnościowego lub lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, o niewynajmowaniu lokalu mieszkalnego, innego, niż mieszkanie, na które wnioskowane jest dofinansowanie wkładu własnego oraz zobowiązania do rozwiązania ewentualnej umowy najmu lub zrzeczenia się spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego i opróżnienia tego lokalu; oświadczenia osoby sprzedającej mieszkanie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, dotyczące m.in. terminu przeniesienia prawa własności wybudowanej nieruchomości oraz terminu pierwszego jej zasiedlenia przez nabywcę i ceny jej nabycia.

³⁰ Dotyczy wniosku nr NWR-2015-041673 Z 24.12.2015 r.

³¹ Wniosek nr NWR-2015-027055 z 22.10.2015 r. i NWR-2015-023502 z 1.10.2015 r.

³² Stanowiących załącznik nr 1 do wniosku o dofinansowanie wkładu własnego.

przeprowadzone dodatkowe szkolenie pracowników realizujących czynności w procesie udzielania kredytów MdM, a Oddział dokona kontroli sprawdzającej z tego zagadnienia;

- 2) Oddział dokonał sprawdzenia, za pomocą portalu BGK-Zlecenia, uprawnienia nabywcy do ubiegania się o dofinansowanie wkładu własnego;
- 3) nabywcy spełniali warunki dotyczące wieku oraz braku posiadania własnego mieszkania³³ (art. 4 ustawy), a mieszkanie – warunki w zakresie powierzchni i ceny zakupu (art. 5 ustawy);
- 4) Oddział wprowadzał do systemu BGK-Zlecenia dane z wniosków, mające wpływ na kwotę przyznanego dofinansowania, tj. powierzchnię użytkową mieszkania, jego cenę, lokalizację na terenie danej gminy, sposób nabycia mieszkania³⁴ oraz liczbę dzieci - zgodnie z dokumentami przedłożonymi przez nabywcę; powierzchnia użytkowa mieszkania była ustalona zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³⁵;
- 5) wysokość dofinansowania była ustalona zgodnie z wymogami określonymi w art. 7 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania³⁶;
- 6) Oddział, zgodnie z art. 10 ust. 12 ustawy, zweryfikował cenę i powierzchnię określoną w przedłożonym prospekcie informacyjnym lub umowie przedwstępnej odpowiednio z umową deweloperską albo z umową o ustanowieniu, względnie o przeniesieniu własności³⁷;
- 7) zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy wnioski o dofinansowanie wkładu własnego zostały przekazane do BGK za pomocą portalu BGK-Zlecenia w okresie do 17 dni od ich złożenia w Oddziale³⁸;
- 8) Oddział, zgodnie z § 5 ust. 11 umowy z BGK oraz punktem 2 procedury produktowej, przekazał nabywcy wygenerowane z portalu BGK Zlecenia potwierdzenie rejestracji wniosku i przyznania dofinansowania wkładu własnego.

(dowód: akta kontroli str. 51-52; 397-402; 411-415; 473- 523)

W siedmiu przypadkach (11,7% z 60) stwierdzono różnice powierzchni użytkowej mieszkań wykazanej we wnioskach (sporządzonych na podstawie umów deweloperskich) w stosunku do powierzchni określonych w umowach przeniesienia własności lub wykazanych w księgach wieczystych. W jednym przypadku nastąpiło zwiększenie powierzchni użytkowej o wielkości 0,11 m², a w sześciu przypadkach zmniejszenie powierzchni użytkowej od 0,04 do 0,51 m². Zmiany te nie wpłynęły na zmianę ceny zakupu mieszkania oraz nie miały wpływu na ustalenie wysokości dofinansowania³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 399-400)

³³ Warunki te nie dotyczyły nabywców wychowujących przynajmniej troje dzieci (art. 4 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania).

³⁴ Tj. na rynku pierwotnym albo wtórnym.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1610.

³⁶ Tj., na poziomie 10% kwoty określonej jako iloczyn średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie oraz powierzchni użytkowej mieszkania określonej w tym przepisie, z uwzględnieniem ewentualnego zwiększenia kwoty dofinansowania, odpowiednio do liczby wychowywanych dzieci.

³⁷ W przedłożonej do badania dokumentacji nie było danych o zmianach cen zakupu mieszkania powyżej 1 tys. zł lub jego powierzchni powyżej 1 m², mających wpływ na wysokość dofinansowania.

³⁸ Z tego: 21 wniosków - w dniu ich złożenia, 21 wniosków po jednym dniu, 14 wniosków w okresie od 2 do 7 dni, 3 wnioski w okresie od 8 do 11 dni i jeden wniosek po 17 dniach od złożenia.

³⁹ Zgodnie z pkt VII ppkt 1-3 procedury obsługi wniosków o finansowe wsparcie ze środków Funduszu Dopłat – Procedura CBO – MdM (weryfikacja końcowych parametrów mieszkania) dopuszczalne były różnice powierzchni lokali wynikające z naturalnego cyklu technologicznego budowy budynków mieszkalnych.

4. Weryfikacja przez Oddział wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą NIK nie składano wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 429)

5. Zawieranie umów kredytu MdM i ustanawianie zabezpieczeń zwrotu wsparcia

Opis stanu faktycznego

W próbie 60 umów kredytowych i zabezpieczeń zwrotu wsparcia objętych kontrolą stwierdzono, że w każdym z badanych przypadków:

- 1) kredyt został udzielony wyłącznie na zakup mieszkania lub wpłaty na wkład budowlany, w kwocie stanowiącej co najmniej 50% ceny zakupu, w walucie polskiej, na okres co najmniej 15 lat, na podstawie umowy, której stroną był nabywca, stosownie do wymogów określonych w art. 6 ust. 1 ustawy,
- 2) w umowie kredytu zawarto postanowienia określone w § 8 ust. 2 umowy z BGK, tj. m.in. warunki zwrotu finansowego wsparcia i tryb dochodzenia roszczeń z tytułu obowiązku jego zwrotu,
- 3) w dniu zawarcia umowy kredytu przyjęto zabezpieczenie zwrotu wsparcia określone w § 8 ust. 3 umowy z BGK, tj. weksel własny *in blanco* wystawiony przez nabywcę składającego wniosek o finansowe wsparcie wraz z podpisaną przez niego deklaracją wekslową, zgodnie ze wzorami zawartymi w załącznikach nr 4 i 5 umowy z BGK⁴¹; zabezpieczenia te zawierały pełne i prawidłowe dane podpisane czytelnie przez nabywcę,
- 4) zgodnie z § 15 ust. 4 umowy z BGK weksel *in blanco* i deklarację wekslową złożono w depozycie Oddziału, co potwierdzono w trakcie oględzin w dniu 13 stycznia 2017 r.⁴²,
- 5) własnoręczność podpisu wystawcy na deklaracji i na wekslu *in blanco* została potwierdzona przez pracownika Oddziału, poprzez złożenie na deklaracji wekslowej podpisu, zgodnie ze wzorem deklaracji określonym w załączniku nr 5 do umowy z BGK.

(dowód: akta kontroli str. 36-44; 111-112; 397-402; 408)

Ponadto stwierdzono, że:

- 1) przyznane kwoty dofinansowania były zgodne z kwotami przyznanymi przez BGK i wynosiły od 17 412,00 zł do 88 091,43 zł,
- 2) do umowy kredytowej przystąpiły w 19 przypadkach inne osoby (w tym w okresie przed nowelizacją ustawy w dziewięciu przypadkach do umowy kredytowej przystąpili wstępni), co było zgodne z art. 6 ust. 3 ustawy,
- 3) w jedenastu przypadkach nabywcy ubiegający się o dofinansowanie byli najemcami lokalu mieszkalnego, innego niż nabywany ze środków wsparcia;

⁴⁰ Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy dodatkowe finansowe wsparcie, w formie spłaty kredytu na zakup mieszkania lub wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania własności mieszkania, mogło zostać przyznane nabywcy z tytułu urodzenia trzeciego lub kolejnego dziecka lub przysposobienia dziecka będącego trzecim lub kolejnym, jeżeli:

- 1) zdarzenie to miało miejsce w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania;
- 2) po zaistnieniu tego zdarzenia nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci, o których mowa w art. 7 ust. 1a ustawy.

⁴¹ Przed zmianą umowy z BGK Bank aneksem nr 2 z dnia 11 sierpnia 2015 r. przyjmował również oświadczenie nabywcy o poddaniu się egzekucji, złożone na rzecz BGK wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do umowy z BGK

⁴² Procedury wewnętrzne Banku nie wymagały złożenia w depozycie Oddziału innych dokumentów związanych z udzieleniem finansowego wsparcia w ramach programu MdM.

wszyscy nabywcy złożyli w Oddziale oświadczenia o rozwiązaniu umowy najmu i opróżnienia lokalu w okresie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu lub przeniesieniu własności mieszkania objętego dofinansowaniem z Funduszu Dopłat, czym, spełnili warunek określony w art. 4 ust. 3 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 45-52; 405-408)

Oddział prowadził rejestr weksli przyjętych od nabywców. W rejestrze tym ujęto 317 weksli, w tym 60 objętych kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. str. 36-44)

6. Wyплаты przez Oddział finansowego wsparcia

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z postanowieniami dokumentu pt. „Procedura obsługi wniosków o finansowe wsparcie ze środków Fundusz Dopłat”⁴³, Oddział monitorował terminy wypłat dofinansowania wkładu własnego, na podstawie danych wprowadzonych i aktualizowanych na bieżąco przez pracowników Oddziału w portalu BGK-Zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 242-396)

W badanej próbie 60 dofinansowań:

- w każdym przypadku przed wypłatą dofinansowania Bank przyjął od nabywcy wniosek o wypłatę tego dofinansowania według wzoru określonego w załączniku do umowy z BGK,
- w 48 przypadkach Bank wystąpił do BGK o przekazanie środków należnych nabywcom i wypłata została zrealizowana w kwotach i terminach określonych we wnioskach nabywców i na rachunek zbywcy zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy⁴⁴,
- w 12 przypadkach wnioskowane terminy przekazania dofinansowań przypadały po 30 września 2016 r.⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 405-407)

7. Kontrole stosowania finansowego wsparcia i sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

7.1. W okresie objętym kontrolą NIK:

- Oddział nie był kontrolowany w zakresie prawidłowości realizacji Programu MdM przez organy kontroli zewnętrznej,
- Centrala Banku, zgodnie z wymogami określonymi w § 16 umowy z BGK, raz w roku przeprowadzała wewnętrzną kontrolę losowo wybranych kredytów mieszkaniowych MdM udzielonych we wszystkich 10 regionach organizacyjnych Banku (średnio po 20 kredytów na Region - kontrole przeprowadzano bez przyjazdu do Oddziału); informacje o wynikach tych kontroli Bank przekazał do BGK przy pismach z dnia 15 grudnia 2014 r., 29 września 2015 r. oraz 30 września 2016 r.; przekazane do BGK informacje o wynikach kontroli były informacjami zbiorczymi dotyczącymi całego Banku; w trakcie kontroli nie stwierdzono uchybień i niezgodności w badanym zakresie oraz nie wydano zaleceń do realizacji,

⁴³ Załącznik nr 3 do Instrukcji Służbowej Nr E/62.

⁴⁴ Zgodnie z pkt 23 procedury obsługi wniosków o finansowe wsparcie ze środków Fundusz Dopłat, otrzymane z BGK środki na dofinansowanie wkładu własnego, CBO przekazywało bezpośrednio (bez pośrednictwa Oddziału) na rachunek zbywcy.

⁴⁵ W czterech przypadkach wypłata dotyczyła IV kwartału 2016 r., a w ośmiu – 2017 r.

- w Oddziale, stosownie do wymogów określonych w zarządzeniu Prezesa Zarządu Banku nr E2/2014 z 23 stycznia 2014 r.⁴⁶ przeprowadzano okresowo (raz na kwartał) kontrole prawidłowości udzielonych kredytów MdM, w ramach planowanych kontroli funkcjonalnych; w badanym okresie przeprowadzono 11 planowych kontroli dotyczących kredytów MdM⁴⁷ nie stwierdzając nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 53-61; 409-410; 418-4230)

7.2. W badanym okresie, w marcu 2014 r., do Oddziału wpłynęła jedna reklamacja. Dotyczyła ona nie aktualizowania wysokości raty kapitałowo-odsetkowej w oparciu o zmiany stawki WIBOR 3M oraz zmniejszenia marży Banku. Według Kredytobiorcy bank nie spełniał wymogu określonego w § 10.6 umowy kredytu mieszkaniowego MdM z finansowym wsparciem ze środków Funduszu dopłat, zgodnie z którym zmiana wysokości oprocentowania kredytu preferencyjnego, spowodowana zmianą wysokości stopy bazowej WIBOR 3M lub zmiana wysokości marży Banku, powoduje zmianę wysokości raty kapitałowo-odsetkowej. W odpowiedzi z 3 kwietnia 2014 r. Oddział uznał reklamację klienta i dokonano korekty naliczenia płatności za 2 miesiące, pomniejszając ją o kwotę 848,60 zł. W swoich wyjaśnieniach Dyrektor podała, że w Oddziale nie zostały odnotowane zdarzenia dotyczące problemów w zakresie funkcjonowania Programu MdM.

(dowód, akta kontroli, str. 9-13; 53-55)

7.3. W okresie objętym kontrolą w Oddziale zawarto łącznie 317 umów kredytowych MdM na łączną kwotę 78 289 977 zł oraz na łączną kwotę dofinansowania wkładu własnego 9 258 823 zł (przeciętna kwota dofinansowania jednego wkładu własnego 29 207,64 zł), w tym:

- 2014 r. - 82 umowy, na kwoty odpowiednio: 19 853,8 tys. zł i 2 281,8 tys. zł;
- 2015 r. (do 31 sierpnia) - 104 umowy na kwoty odpowiednio: 26 694,7 tys. zł i 3 005,3 tys. zł;
- 2015 r. (od 1 września) – 62 umowy na kwoty odpowiednio: 14 872,4 tys. zł i 1 847,0 tys. zł;
- 2016 r. (do 30 września) – 69 umowy na kwoty odpowiednio: 16 869,1 tys. zł i 2 124,7 tys. zł.

Wskaźnik wartości kredytu do wartości zabezpieczenia (LTV) dla ww. umów wyniósł przeciętnie 77,75 %, a okres spłaty kredytu – 27,5 lat⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str.426-427)

7.4. Przeciętna powierzchnia i cena zakupu jednego metra kwadratowego lokalu mieszkalnego oraz przeciętny wiek nabywców wynosiły odpowiednio:

- 52 m², 5 712 zł i 31 lat w 2014 r.;
- 53 m², 6 075 zł i 30 lat w 2015 r. (do 31 sierpnia);
- 51 m², 5 881 zł i 29 lat w 2015 r. (od 1 września);
- 53 m², 5 702 zł i 31 lat w 2016 r. (do 30 września).

W jednym przypadku dofinansowania w 2014 r. zakupu domu jednorodzinnego, powierzchnia wyniosła 53,00 m², a cena zakupu 5 871 zł/m².

⁴⁶ Paragraf 23 załącznika nr 2 instrukcji służbowej Nr E/62.

⁴⁷ Z czego sześć kontroli dotyczyło badanych kredytów przez NIK.

⁴⁸ Dla umów zawartych w poszczególnych okresach wartości te kształtowały się na poziomie średnio:

- 78% i 28 lat w 2014 r.;
- 77% i 28 lat w 2015 r. (do 30 sierpnia);
- 77% i 27 lat w 2015 r. (od 1 września);
- 79% i 27 lat w 2016 r. (do 30 września).

Po nowelizacji ustawy, tj. w okresie od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r., zawarto 131 umów o kredyt z finansowym wsparciem, w celu sfinansowania zakupu 114 mieszkań na rynku pierwotnym oraz 17 na rynku wtórnym. Kwoty łączne kredytów udzielonych na podstawie powyższych umów wyniosły odpowiednio 28 027,8 tys. zł i 3 713,7 tys. zł, a dofinansowanie wkładu własnego - odpowiednio 3 449,6 tys. zł i 522,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 432-433)

7.5. W latach 2014-2016 (do 30 września) 317 kredytobiorców uzyskało dofinansowania wkładu własnego w łącznej wysokości 9 258,8 tys. zł. W grupie 141 kredytobiorców o statusie małżeństw, którzy uzyskali dofinansowanie w wysokości 4 729,0 tys. zł, 98 kredytobiorców stanowiły małżeństwa bezdzietne (2 675,0 tys. zł dofinansowania). Kredytobiorcy o statusie osób samotnych (176 osób) uzyskali dofinansowanie w kwocie 4 529,8 tys. zł.

Deklarowane miesięczne dochody netto nabywców w okresie po nowelizacji ustawy⁴⁹ wyniosły przeciętnie 4,0 tys. zł dla 131 kredytobiorców. Dochody w przedziałach: do 2 tys. zł, od 2 do 5 tys. zł, od 5 do 8 tys. zł, od 8 do 20 tys. zł deklarowało odpowiednio: 14, 92, 19 i 6 nabywców.

Dochody netto nabywców wychowujących troje lub więcej dzieci wyniosły przeciętnie 7,5 tys. zł⁵⁰. Dwóch z powyższych nabywców posiadało własne mieszkanie. Dofinansowanie, udzielone ww. czterem nabywcom na warunkach określonych w znowelizowanej ustawie wyniosło łącznie 384,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.432; 434)

7.4. W ocenie Dyrektora nowelizacja ustawy wpłynęła na zwiększenie wykorzystania limitu środków Programu MdM, ze względu na:

- wprowadzenie możliwości finansowania zakupu nieruchomości na rynku wtórnym,
- uzależnienie kwoty dofinansowania wkładu własnego od statusu nabywcy i liczby wychowywanych przez niego dzieci,
- bardzo duże preferencje dla nabywców posiadających przynajmniej troje dzieci (odstąpienie od parametru wiekowego oraz wymogu braku posiadania innej nieruchomości, zwiększenie limitu powierzchni użytkowej lokalu).

Dodatkowo pozytywny wpływ na powyższe miały: wprowadzenie możliwości finansowania wkładu własnego do spółdzielni mieszkaniowej oraz zniesienie warunku zawarcia aktu notarialnego przenoszącego własność mieszkania na nabywcę przed wypłatą dofinansowania – w przypadku mieszkania oddanego do użytkowania. W ocenie Dyrektora nowelizacja ustawy nie wprowadziła ograniczeń wpływających na zmniejszenie wykorzystania limitu środków, w stosunku do wprowadzonych w pierwotnym tekście ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 32-35; 201-204)

7.5. Zadania określone w § 17 umowy z BGK, tj. z zakresu planowania i sprawozdawczości prowadzone były poza Oddziałem Banku przez Departament Klienta Detalicznego w Centrali Banku.

(dowód: akta kontroli str.53-55)

⁴⁹ Bank nie przedstawił danych za okres do 31 sierpnia 2015 r.

⁵⁰ Dochody w przedziale od 2 do 5 tys. zł, od 5 do 8 tys. zł oraz od 8 do 20 tys. zł zadeklarowało – dwóch, jeden i jeden nabywców.

8. Zwrot kwot finansowego wsparcia i dochodzenie roszczeń

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2016 (do 30 września) Oddziałowi i Centrum rozliczeń Back Office były przypisane zadania obsługi administracyjnej kredytów MdM, natomiast dochodzenie roszczeń z tytułu zwrotu finansowego wsparcia⁵¹ prowadzone było przez Departament Monitoringu i Windykacji Kredytów Detalicznych.

(dowód: akta kontroli str. 242-396)

Według danych Banku na dzień 30 grudnia 2016 r. odnotowano w Oddziale jeden przypadek zwrotu w latach 2014-2016 (do 30 września) finansowego wsparcia w kwocie 21 514 zł⁵².

(dowód: akta kontroli str. 435-472)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK⁵³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Emil Wojak
główny specjalista kontroli państwowej.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

⁵¹ Za dochodzenie roszczeń odpowiadał Departament Monitoringu i Windykacji Kredytów Detalicznych, tj. jednostka Banku niepodlegająca Oddziałowi.

⁵² Kredytobiorca otrzymał kredyt 26 sierpnia 2015 r., środki z tytułu dofinansowania zostały przekazane bankowi 2 września 2015 r., całkowita spłata kredytu nastąpiła w dniu 29 października 2015 r., a umowa ustanowienia odrębnej własności mieszkania została zawarta 24 lutego 2016 r. Całkowita spłata kredytu nastąpiła po wejściu w życie nowelizacji ustawy (1 września 2015 r.). W związku z tym zastosowanie miał art. 16 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu dokonania tej czynności przez nabywcę.

⁵³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.