



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.021.01.2016
P/16/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontroler	1. Krzysztof Śleszyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/125/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. 2. Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/124/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa (dalej: „BGK”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka, prezes Zarządu.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² BGK prawidłowo realizował i monitorował rządowy program „Mieszkanie dla Młodych”³. Aktywnie uczestniczył w jego przygotowaniu, zgłaszając propozycje i uwagi do projektu ustawy⁴ oraz rozporządzenia wykonawczego. Podejmował także skuteczne działania w celu włączenia do realizacji Programu jak największej liczby instytucji finansowych, zawierając z nimi stosowne umowy i udostępniając im niezwłocznie portal komunikacyjny służący do jego obsługi. BGK przygotował się organizacyjnie do realizacji Programu, przypisując wszystkie zadania nałożone ustawą MdM Departamentowi Usług Agencyjnych oraz opracowując, zgodnie z ustawą, procedury w tym zakresie. Właściwie wykonywał zadania wynikające z ustawy MdM, m.in. prowadząc wymagane ewidencje, publikując stosowne komunikaty oraz terminowo przekazując i rozliczając środki finansowe. BGK prawidłowo nadzorował i monitorował realizację Programu przez banki kredytujące, przeprowadzając w nich szkolenia oraz kontrole, a także organizując z tymi bankami spotkania i konferencje. Opracowywał i przekazywał Ministerstwu Infrastruktury i Budownictwa (dalej: „MIB” lub „Ministerstwo”)⁵ wymagane informacje i sprawozdania o finansowym wsparciu. Na bieżąco informował również Ministerstwo o występujących problemach i trudnościach w realizacji Programu oraz aktywnie uczestniczył w procedowaniu zmian do ustawy MdM, zgłaszając stosowne uwagi i propozycje.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że BGK nie prowadził monitorowania⁶ spłaconych kredytów MdM, których dokumentacja została mu przekazana przez banki kredytujące, w celu ujawniania sytuacji sprzedaży mieszkań

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

² Lata 2014-2016 (do 30 września), a także działania wcześniejsze i późniejsze, jeżeli miały wpływ na działalność objętą kontrolą.

³ Dalej: „Program MdM” lub „Program”.

⁴ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (dalej: „ustawa MdM”).

⁵ Do 27.11.2013 r. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; od 27.11.2013 r. do 07.12.2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, od 08.12.2015 r. utworzone Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (z mocą obowiązującą od 16.11.2015 r.).

⁶ M.in. w oparciu o dostępne bazy danych.

w okresie pięciu lat od przeniesienia własności, powodującej obowiązek zwrotu finansowego wsparcia. W ocenie NIK, takie działanie byłoby celowe, gdyż po dokonaniu spłaty kredytu oraz wykreśleniu z księgi wieczystej nieruchomości hipoteki ustanowionej na jego zabezpieczenie występuje ryzyko zbycia mieszkania⁷ przed upływem pięciu lat od jego nabycia i niepoinformowania o tym fakcie banku kredytującego. Ponadto, BGK nie określił zasad doboru przez banki kredytujące wielkości próby kredytów MdM do kontroli wewnętrznej, pozostawiając im dowolność w tym zakresie. W rezultacie, liczba spraw objętych kontrolą wewnętrzną przez te banki była bardzo zróżnicowana i wynosiła od 0,5% do 100,0% kredytów MdM (średnio 3,5%).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja Programu MdM

Opis stanu
faktycznego

1.1. Przygotowanie Programu oraz przygotowanie organizacyjne BGK do jego realizacji

1.1.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Centrali BGK⁸, obsługą funduszy i programów o charakterze dopłatowym, w tym Funduszu Dopłat⁹, zajmował się Departament Usług Agencyjnych (dalej: „DUA”). Zadania powierzone BKG ustawą MdM przypisano w tym departamencie Wydziałowi Obsługi Programów Mieszkaniowych, dalej: „Wydział OPM”¹⁰, do którego zadań należało m.in. udzielanie finansowego wsparcia z przeznaczeniem na dofinansowanie wkładu własnego oraz częściową spłatę kredytu m.in. poprzez:

- obsługę umów zawartych z bankami kredytującymi,
- prowadzenie ewidencji nabywców¹¹ i ich dzieci,
- obsługę limitu środków budżetowych przeznaczonych na realizację Programu,
- przyjmowanie za pośrednictwem banków kredytujących wniosków nabywców,
- realizację zapotrzebowań banków kredytujących na środki na wypłaty,
- sporządzanie wymaganych komunikatów w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”),
- prowadzenie szkoleń z zakresu obsługi Programu MdM dla pracowników banków kredytujących,
- wykonywanie w kontroli bankach kredytujących,
- współpracę z MIB i z Ministerstwem Finansów w zakresie realizacji przepisów ustaw i rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

W okresie objętym kontrolą Wydział OPM prowadził obsługę łącznie czterech programów mieszkaniowych, przy stanie zatrudnienia od 6 do 9 osób.

(dowód: akta kontroli str. 3-37)

1.1.2. BGK opracował procedury wewnętrzne, w zakresie realizacji Programu MdM, w tym m.in.:

- karty procesów¹², regulujące m.in. składanie zapotrzebowania na środki na wypłaty wsparcia, rejestrację wpływu tych środków, przekazywanie do banku

⁷ Lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny.

⁸ Wprowadzony uchwałą Zarządu BGK z 2 marca 2016 r. (ze zmianami)

⁹ 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.), dalej: „FD”.

¹⁰ Od 15 lipca 2014 r. (wcześniej wdrażaniem Programu MdM zajmował się w DUA Wydział Obsługi Projektów Dopłatowych).

¹¹ Nabywca - oboje małżonków, osoba samotnie wychowującą dziecko lub osoba niepozostającą w związku małżeńskim, uzyskujące finansowe wsparcie na zasadach określonych w ustawie MdM.

¹² Zatwierdzone decyzjami dyrektora zarządzającego w BGK z 11 sierpnia 2014 r., 12 stycznia 2015 r., 20 kwietnia 2015 r. i 28 stycznia 2016 r.

kredytującego i rozliczenie, przeksięgowanie środków w ramach rachunku FD i jego dzienny monitoring, przekazanie na rachunek MIB środków zwróconych za poprzedni rok budżetowy, zamieszczanie w BIP komunikatów wymaganych ustawą MdM, wydawanie bankom kredytującym narzędzi¹³ do obsługi portalu BGK-ZLECENIA¹⁴, przekazywanie do Departamentu Rozwoju Informatyki dyspozycji rozwiązania problemu dotyczącego niepoprawnego działania ww. portalu,

- instrukcję służbową „Zasady obsługi rządowego programu pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi”¹⁵, określającą m.in. zawieranie umów z bankami kredytującymi (w tym m.in. wzory tych umów), zasady przekazywania wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, prowadzenie ewidencji nabywców i ich dzieci, tryb i terminy przeprowadzania rozliczeń finansowych, czynności wykonywane przez DUA przy pomocy portalu BGK-ZLECENIA, prowadzenie sprawozdawczości oraz przeprowadzanie kontroli w bankach kredytujących,
- instrukcję użytkownika portalu wewnętrznego w zakresie wniosków o udzielanie ze środków FD finansowego wsparcia w związku z nabyciem pierwszego mieszkania przez młodych ludzi¹⁶, zawierającą opis informacji oraz funkcji dostępnych w systemie informatycznym do obsługi Programu MdM, w tym m.in. w zakresie przekazywania środków do instytucji kredytującej, rejestracji zasileń rachunku FD przez MIB, zwrotu do BGK środków przez instytucję kredytującą, zapotrzebowania na środki na wypłatę dofinansowania, zarządzania limitami, zamieszczania komunikatów w BIP.

Powyższe procedury uwzględniały wszystkie zadania BGK wynikające z ustawy MdM (były z nią zgodne i uwzględniały jej nowelizację¹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 38-101)

1.1.3. BGK uczestniczył w przygotowaniu Programu MdM, m.in. poprzez:

- udział w spotkaniach i konferencjach w Ministerstwie, omawiających m.in. założenia do projektu ustawy, konsultacje społeczne dotyczące projektu ustawy, uzgodnienia międzyresortowe oraz ustalających ostateczny tekst projektu ustawy do przekazania Komitetowi Rady Ministrów,
- udział w posiedzeniach Sejmowej Komisji Finansów Publicznych i Komisji Infrastruktury,
- udział w posiedzeniu komisji senackich rozpatrujących projekt ustawy.

W przekazanych Ministerstwu pismach BGK zgłosił m.in. następujące uwagi i propozycje założeń do projektu:

- jednoznaczne zdefiniowanie sposobu ustalania powierzchni użytkowej (m.in. czy jest to powierzchnia ustalana na podstawie projektu budowlanego, czy ostateczna – po obmiarach) oraz wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych,
- określenie maksymalnej wartości dofinansowania na poziomie 20% wartości odtworzeniowej nabywanego mieszkania,
- nieograniczanie kręgu osób mogących przystąpić do umowy kredytu,

¹³ Tj. elementów niezbędnych do użytkowania portalu BGK-ZLECENIA, tj. identyfikatory użytkowników, hasła oraz karty identyfikacyjne, numery PIN, PUK i czytniki kart identyfikacyjnych.

¹⁴ Elektroniczny portal komunikacyjny wykorzystywany do komunikacji pomiędzy bankiem kredytującym i BGK w zakresie przekazywania wniosków nabywców o udzielenie finansowego wsparcia oraz obsługi wypłat z tytułu realizacji tych wniosków.

¹⁵ Wprowadzoną zarządzeniami Prezesa Zarządu BGK z 25 kwietnia 2014 r. oraz z 21 grudnia 2015 r.

¹⁶ Zatwierdzoną przez Dyrektora DUA 20 grudnia 2013 r. (ze zmianami).

¹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. poz. 1194).

- zrezygnowanie z odstąpienia od zwrotu dofinansowania w przypadku gdy nabywca dokona zbycia mieszkania objętego wsparciem i przeznaczy środki pieniężne na zakup innego lokalu mieszkalnego,
- określenie możliwości zastosowania przez BGK sankcji w przypadku stwierdzenia, podczas przeprowadzanej kontroli, przypadków naruszenia przepisów ustawy przez banki,
- maksymalne wykorzystanie w obsłudze Programu pośrednictwa instytucji kredytującej, m.in. poprzez wykonywanie i dokumentowanie przez nie w całości oceny spełniania ustawowych warunków do otrzymania wsparcia oraz poprzez monitorowanie dotrzymania warunków ustawowych, ponoszących pełną odpowiedzialność za te czynności,
- określenie, że własność lokalu finansowanego kredytem hipotecznym z dopłatą do wkładu własnego ustawiana jest wyłącznie na rzecz beneficjenta wsparcia,
- przekazywanie wsparcia w ostatniej kolejności (po wypłacie kredytu),
- określenie sankcji w przypadku gdy kredytobiorca nabydzie inną nieruchomość mieszkalną po dacie zawarcia umowy kredytu, a przed datą ustanowienia/przeniesienia własności lokalu.

(dowód: akta kontroli str. 102-167)

W maju 2013 r. BGK przekazał Ministerstwu propozycje zapisów do projektu rozporządzenia wykonawczego do ustawy MdM¹⁸. W przesłanych uwagach podał m.in., że umowne zapisy łączące BGK i banki kredytujące powinny być jednolite dla wszystkich banków współpracujących w obsłudze programu i zaproponował ramowy zakres postanowień umownych do ujęcia w przygotowywanym dokumencie. BGK zgłosił również propozycję zamieszczenia w rozporządzeniu zapisu, że zasady, tryb i terminy zasilania FD z tytułu realizacji finansowego wsparcia oraz zasady gospodarowania środkami limitu zostaną uzgodnione w formie pisemnej pomiędzy ministrem właściwym do spraw budownictwa i BGK oraz, że strony te uzgodnią i określą w formie pisemnej ramowe warunki i procedurę obsługi finansowego wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 168-176)

1.2. Zawieranie z bankami kredytującymi umów w sprawie stosowania finansowego wsparcia

1.2.1. Program MdM realizowany był przez BGK przy udziale 14 banków¹⁹, z którymi zawarł umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia, wymagane art. 17 ustawy MdM. Umowy te podpisywane były w okresie od 19 grudnia 2013 r. do 30 października 2014 r. i zawierały elementy określone w §3-5 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie umów oraz informacji o udzielonym finansowym wsparciu²⁰ (dalej: „rozporządzenie w sprawie umów”), tj. m.in. szczegółowy tryb i terminy przekazywania wniosków o finansowe wsparcie, rozpatrywania tych wniosków, przekazywania przez BGK środków z tytułu finansowego wsparcia, zwrotu finansowego wsparcia, sprawowania przez BGK kontroli, ogólne zasady informowania o programie, a także zakres danych w ewidencjach.

BGK, w związku z realizacją Programu MdM, zawarł z ww. 14 bankami również:

¹⁸ Projekt rozporządzenia MIB w sprawie wymaganego zakresu postanowień zawartych w umowach w sprawie stosowania finansowego wsparcia oraz zakresu okresowych informacji o udzielonym wsparciu.

¹⁹ Tj. Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA (dalej: „Bank Pekao SA”), Bank Polska Kasa Opieki SA (dalej: „Bank PKO BP SA”), Getin Noble Bank SA, Bank Polskiej Spółdzielczości SA, Alior Bank SA, SGB-Bank SA, Bank Ochrony Środowiska SA, Bank BGŻ BNP Paribas SA, Bank Millennium SA, Euro Bank SA, Deutsche Bank Polska SA, Bank Zachodni WBK SA, Raiffeisen Bank SA, Credit Agricole Bank Polska SA

²⁰ Dz. U. poz. 1364, ze zm.

- umowę o powierzenie bankowi kredytującemu prowadzenia działań w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu wypłat środków z FD na podstawie przepisów ustawy MdM (dalej: „umowa w sprawie dochodzenia roszczeń”),
- umowę w sprawie przetwarzania danych osobowych,
- umowę o świadczenie usług za pośrednictwem portalu komunikacyjnego BGK-ZLECENIA w zakresie obsługi Programu MdM.

Postanowienia wszystkich ww. umów były jednolite²¹. Umowy te były zgodne ze wzorami określonymi w instrukcji służbowej „Zasady obsługi rządowego programu pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi”. BGK, w związku ze zmianą ustawy MdM, wprowadził do nich stosowne zapisy uwzględniające jej nowelizację, obowiązującą od 1 września 2015 r. W okresie od 11 sierpnia do 10 września 2015 r. BGK zawarł z 13 bankami stosowne aneksy do umów, a z Credit Agricole Bank Polska SA aneks zawarto w dniu 5 stycznia 2016 r. Wprowadzone zmiany, mające na celu dostosowanie zapisów umowy do znowelizowanych przepisów ustawy, weszły w życie 1 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 177-279)

W sprawie aneksu do umowy z Credit Agricole Bank Polska SA, zawartego 126 dni po wejściu w życie nowelizacji ustawy MdM, Zastępca Dyrektora DUA wyjaśnił, że wynikało to z własnych procedur operacyjnych tego banku, o których BGK nie był szczegółowo informowany. Projekt aneksu do umowy BGK przekazał bankowi Credit Agricole Bank Polska SA 26 czerwca 2015 r., co było (zdaniem wyjaśniającego) wystarczającym czasem do przygotowania się do zmian wynikających z nowelizacji ustawy MdM. Termin podpisania aneksu do umowy był indywidualną decyzją tego banku.

(dowód: akta kontroli str. 280-300)

W okresie od 1 września 2015 r. do 4 stycznia 2016 r., tj. od wejścia w życie zmiany ustawy MdM do dnia poprzedzającego podpisanie ww. aneksu, BGK nie otrzymał z Credit Agricole Bank Polska SA żadnego wniosku o dofinansowanie wkładu własnego.

(dowód: akta kontroli str. 309)

W zakresie określenia w umowach w sprawie stosowania finansowego wsparcia sankcji z tytułu niewykonania przez banki kredytujące rekomendacji (zaleceń) zgłoszonych przez BGK w wyniku przeprowadzonej kontroli oraz z tytułu nieinformowania BGK o etapie ich realizacji oraz o całkowitym ukończeniu Zastępca Dyrektora DUA wyjaśnił, że wypełniając zapisy art. 17 ustawy MdM, BGK wprowadził do umowy postanowienia określające m.in. odpowiedzialność odszkodowawczą za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z ustawy lub umowy, zastosowanie ogólnie obowiązujących przepisów prawa, możliwości wypowiedzenia umowy przez każdą ze stron oraz zobowiązanie banków do wykonywania zaleceń BGK. Powyższe zapisy umowy pozostawiają każdorazowo możliwość oceny sytuacji przez BGK i zastosowania odpowiedniego, indywidualnego, działania wobec banku kredytującego.

(dowód: akta kontroli str. 182-223 i 280-290)

W umowach z bankami kredytującymi określono prawne zabezpieczenie zwrotu finansowego wpłaty w formie wystawionego na rzecz BGK weksla in blanco z deklaracją wekslową, a dla umów zawartych przed nowelizacją ustawy, także oświadczenie nabywcy o poddaniu się egzekucji. Dyrektor DUA wyjaśniła, że zostało to uznane za formę zabezpieczenia najbardziej uniwersalną, prostą i możliwą do szybkiego pozyskania, a także niewymagającą ponoszenia przez

²¹ z wyjątkiem różnych dat rozpoczęcia przyjmowania wniosków.

nabywcę dodatkowych kosztów. Uwzględniało zarówno masowy charakter Programu, konieczność zapewnienia sprawnego procesu udzielania finansowego wsparcia, jak i specyfikę nabywców, będących osobami fizycznymi, do których adresowana jest taka forma wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 182-223 i 593-597)

W umowach z bankami kredytującymi nie określono obowiązku i zasad monitorowania przez te banki nabywców pod kątem wystąpienia ustawowych przesłanek do zwrotu finansowego wsparcia otrzymanego w ramach Programu MdM, np. poprzez przeglądy elektronicznych ksiąg wieczystych pod kątem zmiany właściciela nieruchomości. Dyrektor DUA wyjaśniła, że zgodnie z ustawą MdM obowiązek poinformowania instytucji kredytującej o zbyciu nieruchomości spoczywa na nabywcy, a prowadzenie monitoringu wypełniania przez niego warunków ustawowych w trakcie trwania kredytu, leży w gestii banku kredytującego, który takie czynności wykonuje zgodnie z własnymi procedurami i postanowieniami umowy kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 182-274 i 455-464)

1.2.2. W celu włączenia do realizacji Programu MdM, od początku jego obowiązywania, jak największej liczby banków, w dniu 24 czerwca 2013 r. BGK wystąpił do 19 banków współpracujących z nim wcześniej przy realizacji rządowych programów mieszkaniowych²² z pismem w sprawie przystąpienia do jego obsługi. Z dwunastoma z nich zawarł ostatecznie umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia (w dniach od 19 grudnia 2013 r. do 30 października 2014 r.). BGK prowadził również korespondencję z bankami, które nie brały udziału w poprzednich programach mieszkaniowych oraz organizował z nimi spotkania robocze. W wyniku tych działań wolę uczestniczenia w Programie MdM wyraziły dwa banki (w listopadzie 2013 r.), z którymi 16 stycznia 2014 r. i 26 września 2014 r. BGK zawarł stosowne umowy.

BGK nie wprowadzał warunków ograniczających lub utrudniających bankom kredytującym dostęp do obsługi Programu MdM. Dyrektor DUA wyjaśniła, że każdy bank kredytujący musiał spełnić warunki techniczne (sprzętowe i oprogramowania), umożliwiające rejestrację w portalu BGK-ZLECENIA wymaganych ustawą parametrów kredytowanego mieszkania oraz cech nabywcy, a także wykonanie obowiązków sprawozdawczych. Dyrektor DUA podała również, że ww. wymagania mieściły się w standardzie stosowanym w bankach kredytujących (środowisko Windows, przeglądarka internetowa) i nie wiązały się z dodatkowymi nakładami finansowymi.

Poza ww. działaniami, mającymi na celu włączenie do realizacji Programu MdM jak największej liczby banków kredytujących, BGK prowadził również akcję promującą Program m.in. poprzez:

- zamieszczanie publikacji na swojej stronie internetowej,
- organizowanie spotkań z mediami (konferencje, seminaria i tzw. „śniadania” prasowe),
- komunikaty prasowe wysyłane do mediów ogólnopolskich i regionalnych, zawierające m.in. informacje o bankach kredytujących współpracujących przy Programie,
- wywiady w mediach Prezesa Zarządu, wicedyrektora DUA i rzecznika prasowego BGK, artykuły prasowe, programy radiowe i telewizyjne.

(dowód: akta kontroli str. 313-338)

²² Tj. „Rodzina na swoim” oraz kredyty mieszkaniowe o stałym stopie procentowej.

1.2.3. Pierwszymi bankami, które rozpoczęły przyjmowanie wniosków o dofinansowanie, tj. od 2 stycznia 2014 r., były Bank Pekao SA i PKO BP SA²³, a ostatnim, od 2 stycznia 2015 r., Credit Agricole Bank Polska SA²⁴. Dyrektor DUA wyjaśniła, że różne terminy rozpoczęcia przyjmowania wniosków o dofinansowanie wynikały z indywidualnych decyzji podejmowanych przez właściwe szczeble decyzyjne poszczególnych banków. Banki kredytujące przystępowały do Programu w terminach, w których zapadały decyzje ich odpowiednich organów oraz uchwalane były regulacje wewnętrzne umożliwiające jego obsługę.

(dowód: akta kontroli str. 177 i 313-319)

Funkcjonalność portalu komunikacyjnego BGK-ZLECENIA, w zakresie obsługi Programu MdM, BGK wdrożył 21 grudnia 2013 r. Spośród 14 banków kredytujących: sześć posiadało dostęp do ww. portalu z dniem rozpoczęcia przyjmowania wniosków, określonym w umowie w sprawie stosowania finansowego wsparcia, a osiem uzyskało go w terminie od jednego do 71 dni po rozpoczęciu przyjmowania wniosków o dofinansowanie (w tym trzy banki – od jednego do siedmiu dni po tym terminie, cztery banki – od 10 do 17 dni, a jeden – 71 dni później). Zastępca Dyrektora DUA wyjaśnił, że wynikało to wyłącznie z braku gotowości operacyjnej po stronie banków, spowodowanej opóźnionym przekazaniem przez nie wniosków o nadanie uprawnień do ww. portalu.

(dowód: akta kontroli str. 177 i 280-290)

Zgodnie z §4 ust. 1 zawartej przez BGK z ww. bankami umowy o świadczenie usług za pośrednictwem ww. portalu, banki miały przekazać kartę wzorów podpisów oraz wniosek o nadanie uprawnień niezwłocznie po podpisaniu umowy. Dokumenty te od ww. ośmiu banków wpłynęły do BGK w terminie od jednego do 141 dni po podpisaniu umowy. BGK zapewnił bankom dostęp do ww. portalu w terminie od dwóch do dziewięciu dni po otrzymaniu kompletnego wniosku o nadanie uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 229-232, 280-290 i 310-312)

1.2.4. Do 30 września 2016 r., największą liczbę umów kredytu na zakup nieruchomości z dofinansowaniem ze środków Programu MdM zawarły z nabywcami banki: Bank Pekao SA – 25.020 umów z dofinansowaniem wkładu własnego w kwocie 583.788,8 tys. zł, Bank PKO BP – 17.508 umów (453.211,9 tys. zł) i Bank Zachodni WBK SA – 12.982 umów (323.113,6 tys. zł). Najmniejszą liczbę umów zawarły natomiast banki: Credit Agricole Bank Polska SA – 22 umowy (691,7 tys. zł), Bank Ochrony Środowiska SA – 70 umów (2.361,2 tys. zł) i Getin Noble Bank SA – 348 umów (8.231,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 339)

1.3. Prowadzenie ewidencji nabywców i dzieci oraz ogłaszanie w BIP wymaganych komunikatów

1.3.1. BGK, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy MdM, prowadził ewidencje:

- nabywców, którzy uzyskali dofinansowanie wkładu własnego,
- dzieci, w związku z urodzeniem lub przysposobieniem których udzielone zostało dodatkowe finansowe wsparcie.

Na próbie 20 wniosków nabywców (w tym: 10 wniosków o dofinansowanie wkładu własnego oraz 10 wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie) ustalono, że ww. ewidencje zawierały zakres informacji określony w załączniku do umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia, a wpisów do nich BGK dokonywał w dniu otrzymania z banku informacji o zawarciu umowy kredytu lub wniosku o dodatkowe finansowe wsparcie. Na próbie 15 wniosków o dofinansowanie,

²³ Pierwsze wnioski o dofinansowanie banki te wprowadziły do portalu BGK-ZLECENIA odpowiednio: 2 i 3 stycznia 2014 r.

²⁴ Pierwszy wniosek o dofinansowanie został wprowadzony przez ten bank do portalu 4 marca 2015 r.

w których wystąpiły określone w art. 10 ust. 13 pkt 3-4 ww. ustawy przesłanki do zwrotu wniosku ustalono, że BGK, zgodnie z art. 10 ust. 14 ustawy MdM, dokonał wykreślenia nabywcy z ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 340-343)

1.3.2. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie MdM, ogłaszał w BIP:

- wysokości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków obowiązującego w kwartale kalendarzowym (art. 9 ust. 3 ustawy), dalej: „średni wskaźnik”,
- wykaz instytucji kredytujących, zawierający wszystkie banki uczestniczące w Programie MdM (art. 9 ust. 4),
- informacje o wstrzymaniu w 2016 r. przyjmowania wniosków o dofinansowanie wkładu własnego z terminem wypłaty wsparcia przypadającym na dany rok (art. 37 ust. 1)²⁵,
- informacje o poziomie wykorzystania kwoty zaplanowanej na udzielenie finansowego wsparcia w ustawie budżetowej oraz o poziomach wykorzystania kwot limitów środków dla kolejnych lat według stanu na koniec każdego miesiąca (art. 37 ust. 7 ustawy).

BGK, zgodnie z art. 37 ust. 8 ustawy MdM, przekazywał Ministerstwu informacje określone w art. 37 ust. 1 i 7.

(dowód: akta kontroli str. 177 i 344-346)

Na próbie średnich wskaźników dla województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i pomorskiego, obowiązujących w pierwszych kwartałach lat 2014-2017 ustalono, że BGK obliczył je zgodnie z art. 2 ust. 14 ustawy MdM, w tym m.in. na podstawie ogłoszonych przez tych wojewodów wartości wskaźników obowiązujących w danym półroczu.

(dowód: akta kontroli str. 347-349)

W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK dokonał jednego sprostowania średniego wskaźnika. W komunikacie z 3 grudnia 2014 r. ogłosił zmianę wartości średnich wskaźników obowiązujących w IV kwartale 2014 r., obliczonych: dla miasta Szczecina (obniżenie o 2,00 zł) i dla województwa zachodniopomorskiego – gminy sąsiadujące ze Szczecinem (obniżenie o 1,00 zł), w związku ze sprostowaniem przez Wojewodę Zachodniopomorskiego błędu wskaźnika²⁶. BGK zamieścił w BIP ww. komunikat 21 dni po ogłoszeniu przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym ww. sprostowania. Zastępca Dyrektora DUA wyjaśnił, że informację o sprostowaniu wskaźnika BGK otrzymał od Ministerstwa 3 grudnia 2014 r. Od tego zdarzenia pracownik DUA sprawdza raz na tydzień obwieszczenia wojewodów dotyczące ww. wskaźników, pod kątem ich ewentualnych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 280-290, 301-308, 345 i 350-352)

W związku z nieogłoszeniem przez część wojewodów wartości wskaźników do końca kwartału poprzedzającego kwartał, na który wskaźniki zostały ustalone²⁷, BGK nie opublikował, w przypadku sześciu kwartałów, kompletnych pierwszych komunikatów średnich wskaźników dla wszystkich województw. Dotyczyło to następujących kwartałów i województw: II kwartał 2014 r. (lubelskie, lubuskie i opolskie), IV kwartał 2014 r. (opolskie i podkarpackie), II kwartał 2015 r. (lubelskie, łódzkie i mazowieckie), IV kwartał 2015 r. (zachodniopomorskie), II kwartał 2016 r.

²⁵ Komunikat o wstrzymaniu przyjmowania wniosków z planowanym terminem wypłaty na 2016 r. BGK ogłosił 15 marca 2016 r., a wniosków z terminem na 2017 r. – 5 lipca 2016 r.

²⁶ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r. poz. 4472.

²⁷ Lub też opublikowaniem ich po godzinie 15.00 ostatniego dnia kwartału, poprzedzającego kwartał, na który zostały ustalone.

(lubelskie, małopolskie, opolskie i podkarpackie) i IV kwartał 2016 r. (łódzkie i opolskie). Informacje te były uzupełniane w kolejnych komunikatach ogłaszanych w trzech pierwszych dniach danego kwartału, najpóźniej w terminie dwóch dni roboczych od opublikowania brakujących wskaźników przez wojewodów. Łącznie ogłoszono w tym zakresie osiem zmian komunikatów, w tym np. komunikat opublikowany 2 kwietnia 2015 r. (o godz. 13.44), w którym podano średnie wskaźniki na II kwartał 2015 r. po ogłoszeniu wskaźników przez Wojewodów: Lubelskiego, Łódzkiego i Mazowieckiego (odpowiednio: 31 marca 2015 r. o godz. 15:01, 1 kwietnia 2015 r. o godz. 12:55 i godz. 13:33).

Średnie wskaźniki obliczane były przez BGK na podstawie wskaźników ustalanych przez wojewodów na okres 6 miesięcy, w związku z tym ich wartość nie zmieniała się przez kolejne dwa kwartały. Wojewoda Pomorski ustalał je na okres 6 miesięcy na I-II kwartał oraz na III-IV kwartał danego roku, natomiast pozostali wojewodowie na II-III kwartał danego roku oraz na IV kwartał i na I kwartał roku następnego.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁸ nie określała terminów publikowania obwieszczeń wojewodów w sprawie ustalenia wskaźników, ani jakich kwartałów w roku powinny one dotyczyć.

BGK nie zgłaszał Ministerstwu uwag lub wniosków dotyczących ustalania przez wojewodów ww. wskaźników na różne kwartały, czy też niepublikowania ich w terminie do końca kwartału poprzedzającego kwartał, na który wskaźniki zostały ustalone.

(dowód: akta kontroli str. 280-290, 345, 347-349 i 353-358)

1.4. Zarządzanie środkami Funduszu Dopłat na realizację Programu

Środki FD przeznaczone na realizację Programu przekazywane były przez BGK na podstawie wniosków banków kredytujących, zawierających dekadowe zapotrzebowania na środki. Badanie 45 wniosków złożonych przez wybrane banki w czerwcu i grudniu 2014 r. i 2015 r. oraz w czerwcu 2016 r. wykazało, że wpłynęły one do BGK w terminach określonych w §12 ust. 5 umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia. Na podstawie analizy pięciu wniosków na łączną kwotę 786,5 tys. zł ustalono, że:

- BGK przekazywał środki na dofinansowanie wkładu własnego na rachunki banków kredytujących w kwotach i datach wskazanych w ich wnioskach,
- BGK dokonywał płatności po zasileniu, przez Ministerstwo, środkami budżetowymi rachunku FD,
- banki przekazywały środki na rachunki wskazane we wnioskach nabywców w terminie dwóch dni roboczych od ich otrzymania z BGK (nie wystąpiły przesłanki do naliczenia przez BGK odsetek umownych).

(dowód: akta kontroli str. 359-363)

W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK przekazał z rachunku FD bankom kredytującym na wypłaty finansowego wsparcia w ramach Programu MdM ogółem 1.411.392,7 tys. zł, w tym: 214.169,1 tys. zł w 2014 r., 535.749,0 tys. zł w 2015 r., 661.474,6 tys. zł w 2016 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 364-428)

W ww. okresie nie wystąpiły przypadki nieterminowego przekazania bankom kredytującym środków FD na wypłaty finansowego wsparcia w ramach Programu. Wystąpiło natomiast 411 przypadków opóźnionego przekazania przez banki kredytujące na rachunek wskazany we wnioskach nabywców otrzymanych środków

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1610.

FD, w tym 359 przypadków przekazania ich z opóźnieniem od dwóch do 20 dni, 49 – od 21 do 63 dni, a trzy – od 95 do 97 dni. Od kwot nieprzekazanych w terminie BGK naliczył bankom kredytującym odsetki w łącznej kwocie 9,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 429-430)

Niewykorzystane do końca 2014 r., 2015 r. i 2016 r. środki na rachunku FD przeznaczone na realizację Programu wyniosły odpowiednio 1.011,1 tys. zł, 3.356,9 tys. zł i 2.069,0 tys. zł. Zostały one odprowadzone przez BGK do budżetu państwa, na rachunek bieżący wydatków tego roku, w terminie określonym w art. 18a ust. 1 ustawy MdM, tj. do 31 stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 431-437)

W latach 2014-2016 (do 30 września), w związku z wystąpieniem ustawowych przesłanek do zwrotu dofinansowania, na rachunek FD zwrócono środki w łącznej kwocie 1.082,1 tys. zł, w tym: 163,8 tys. zł w 2015 r. i 918,3 tys. zł w 2016 r. (do 30 września), głównie z powodu zbycia przez nabywcę prawa własności lub współwłasności mieszkania, której zakup dofinansowano środkami Programu (575,6 tys. zł), spłaty całości lub części kredytu²⁹ przed dniem zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania (182,8 tys. zł), uzyskania prawa własności lub współwłasności innego mieszkania (134,0 tys. zł), a także wynajęcia/użyczenia mieszkania innej osobie (115,8 tys. zł).

Środki zwracane były przez banki na rachunek FD również z tytułu zmiany terminu wypłaty (35.335,0 tys. zł w ww. okresie) lub odstąpienia nabywców od umów kredytu przed wypłatą środków przekazanych już do banku kredytującego (1.787,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 438)

Środki FD pochodzące ze zwrotów finansowego wsparcia wypłaconego w poprzednich latach budżetowych wyniosły w 2015 r. 199,8 tys. zł, a w 2016 r. (do 30 września) – 899,3 tys. zł. Środki te BGK przekazywał, zgodnie z art. 18a ust. 2 ustawy MdM, na dochody budżetu państwa. Dokonywał tego w terminie od jednego do trzech dni od ich otrzymania z banku kredytującego.

(dowód: akta kontroli str. 439)

W latach 2014-2016 (do 30 września) ze środków FD finansowano, oprócz Programu MdM, również realizację zadań związanych z obsługą trzech innych programów, tj. programu „Rodzina na swoim”, dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej oraz finansowego wsparcia budownictwa socjalnego. Stan środków FD na dzień:

- 31 grudnia 2014 r. wynosił 392.645,8 tys. zł, w tym 86,6 tys. zł przeznaczonych na realizację Programu MdM,
- 31 grudnia 2015 r. – 342.915,3 tys. zł, w tym 0 zł na Program MdM,
- 30 września 2016 r. – 270.529,1 tys. zł, w tym 2.710,2 tys. zł na Program MdM.

Główną pozycją aktywów FD były środki zainwestowane w dłużne papiery wartościowe, stanowiące na koniec ww. okresów odpowiednio 99,98%, 99,96% i 99,67% sumy bilansowej. Środki te zabezpieczały zobowiązania FD programu „Rodzina na swoim” i programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego.

Źródłem pokrycia wydatków Programu MdM była dotacja z rezerwy celowej budżetu państwa. W latach 2014-2016 (do 30 września) FD został zasilony z tych środków łączną kwotą 1.388.265,4 tys. zł z przeznaczeniem na wypłaty finansowego wsparcia w ramach Programu MdM, w tym 208.265,4 tys. zł w 2014 r., 524.000,0 tys. zł w 2015 r. i 656.000,0 tys. zł w 2016 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 364-428 i 440-450)

²⁹ Gdy w wyniku tej spłaty kwota kredytu nie stanowiła co najmniej 50% ceny zakupu mieszkania.

1.5. Dochodzenie roszczeń z tytułu obowiązku zwrotu finansowego wsparcia

1.5.1. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK odnotował 72 przypadki kwalifikujące się, na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 16 ustawy MdM, do zwrotu przyznanego wsparcia (1.178,8 tys. zł), spośród których według stanu na 30 września 2016 r.:

- 68 nabywców zwróciło pełną kwotę przyznanego wsparcia (1.082,1 tys. zł),
- czterech nabywców nie zwróciło otrzymanego wsparcia w kwocie 96,7 tys. zł, w tym 37,4 tys. zł od dwóch nabywców wpłynęło do BGK do 20 lutego 2017 r. W pozostałych dwóch przypadkach dofinansowania w kwocie 59,3 tys. zł nie zostało zwrócone przez nabywców, w tym jeden z nich dokonał spłaty kredytu przed przeniesieniem własności mieszkania (18,9 tys. zł udzielonego wsparcia) drugi zaś sprzedał mieszkanie objęte wsparciem z Programu MdM (40,4 tys. zł), nie spłacając jednocześnie zadłużenia wobec banku (362,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 451-454 i 528)

1.5.2. Umowa w sprawie dochodzenia roszczeń określała m.in., że w przypadku wygaśnięcia umowy kredytu przed nabyciem prawa własności do mieszkania lub przed upływem pięciu lat od jego nabycia dochodzenie roszczeń prowadzone jest przez BGK, zaś w pozostałych przypadkach – przez banki kredytujące, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez BGK (§ 1 ust. 3 i § 2 ust. 1 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 238-264)

1.5.2.1. Spośród 106 spłaconych kredytów³⁰, w 12 z nich wystąpiła podstawa do zwrotu dofinansowania na łączną kwotę 204,0 tys. zł w związku ze: zbyciem kredytowanej nieruchomości (osiem przypadków), spłatą kredytu przed przeniesieniem własności mieszkania (trzy) lub spłatą kredytu po jego nabyciu (jeden). Do 20 lutego 2017 r. zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania dokonało 11 nabywców (185,1 tys. zł). Nie zwrócono natomiast dofinansowania w kwocie 18,9 tys. zł wypłaconego na rzecz nabywcy, który przed nabyciem mieszkania dokonał wcześniejszej spłaty kredytu (wrzesień 2015 r.). Nabywca ten wzywany był do zapłaty przez bank kredytujący (lipiec i wrzesień 2016 r.), a następnie przez BGK (grudzień 2016 r.). W dniu 20 stycznia 2017 r. BGK otrzymał wniosek nabywcy o rozłożenie zobowiązania na raty³¹.

W latach 2014-2017 (do 20 lutego 2017 r.) BGK dochodził roszczeń również od nabywcy, który przed nabyciem mieszkania dokonał wcześniejszej spłaty kredytu (29 października 2015 r.). W wyniku wysłanego 29 listopada 2016 r. wezwania do zapłaty nabywca ten zwrócił 3 lutego 2017 r. w całości nienależnie pobrane dofinansowanie (21,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 473-478 i 483-527)

1.5.2.2. Do 31 stycznia 2017 r. BGK otrzymał jedną informację o podjęciu przez bank kredytujący działań windykacyjnych w celu odzyskania nienależnie pobranego dofinansowania (40,4 tys. zł), tj. informację wymaganą §5 ust. 7 ww. umowy. Wpłynęła ona w październiku 2016 r. z Banku Pekao SA i dotyczyła nabywcy, który w listopadzie 2015 r. dokonał zbycia mieszkania. Zgodnie ze zbiorczą informacją o działaniach windykacyjnych, otrzymaną przez BGK z tego banku w dniu 16 stycznia 2017 r. (tj. w terminie określonym w § 5 ust. 8 ww. umowy), dochodzenie roszczeń od ww. nabywcy było w toku. Oprócz wymaganych umową informacji,

³⁰ O spłacie których BGK został poinformowany do 30 września 2016 r. i otrzymał ich dokumentację.

³¹ Według stanu na 17 lutego 2017 r. sprawa była w toku.

BGK otrzymywał z Banku Pekao SA na bieżąco pisma o podejmowanych wobec nabywcy czynnościach w zakresie odzyskania ww. wsparcia³².

(dowód: akta kontroli str. 528-531)

1.5.3. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK, zgodnie z §8 umowy w sprawie dochodzenia roszczeń, informowany był przez banki kredytujące o wcześniejszych całkowitych spłatach kredytów, otrzymując wymaganą dokumentację, w tym m.in. weksel wraz z deklaracją wekslową. Do 30 września 2016 r. do BGK wpłynęły z banków informacje o 109 wygasłych umowach, na podstawie których udzielono kredytów w kwocie 17.875,6 tys. zł, z dofinansowaniem 2.564,0 tys. zł (108 umów zawarto przed nowelizacją ustawy MdM³³). Informacje te BGK otrzymywał w terminie do 658 dni (średnio 111 dni) po spłacie kredytu, pomimo że zgodnie z ww. umową powinna być ona przekazana niezwłocznie. Komplet wymaganej dokumentacji BGK otrzymał dla 106 spraw po upływie od 14 do 817 dni od spłaty kredytu (średnio 158 dni).

BGK kierował do banków pisma, m.in. 30 grudnia 2014 r. i 28 stycznia 2016 r., przypominające o terminowym wywiązywaniu się z ww. obowiązków. Zwracał na to uwagę również podczas kontroli w bankach oraz spotkań i konferencji z udziałem przedstawicieli instytucji kredytujących uczestniczących w realizacji Programu. Prowadził także bieżącą korespondencję z bankami, m.in. w zakresie uzupełnienia przekazanej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 452-472 i 484-495)

BGK weryfikował otrzymaną z banków dokumentację kredytów spłaconych pod kątem spełniania ustawowych warunków do zastosowania finansowego wsparcia. Zestawienia spłaconych kredytów wraz z wynikami ich weryfikacji BGK przysyłał, począwszy od 30 marca 2015 r., do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 455-464, 479-482 i 532-567)

Ustalone
nieprawidłowości

Pomimo posiadania dokumentacji dotyczącej spłaconych kredytów MdM BGK w badanym okresie nie monitorował sytuacji nabywców w zakresie ujawnienia przypadków ewentualnego zbycia mieszkania w okresie pięciu lat od przeniesienia własności, powodujących obowiązki zwrotu finansowego wsparcia.

W sprawie monitorowania nabywców, którzy dokonali całkowitej spłaty kredytu, pod kątem ewentualnego wystąpienia ustawowych przesłanek do zwrotu finansowego wsparcia, w tym zbycia mieszkania (np. poprzez dokonywanie przeglądu elektronicznej księgi wieczystej nieruchomości nabywcy w okresie pięciu lat od jej nabycia) Dyrektor DUA wyjaśniła, że obowiązek poinformowania instytucji kredytującej o zaistnieniu zdarzenia w postaci zbycia nieruchomości spoczywa, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy MdM, na beneficjencie środków budżetowych, który zobowiązuje do jego wypełnienia. Dlatego też zarówno na BGK, jak i na banki kredytujące, nie został nałożony obowiązek realizowania monitoringu ksiąg wieczystych nieruchomości, których zakup został dofinansowany ze środków Programu MdM.

(dowód: akta kontroli str. 77-92 i 455-464)

NIK zwraca uwagę, że po dokonaniu spłaty kredytu i związanym z tym zdarzeniem wykreśleniu z księgi wieczystej nieruchomości hipoteki ustanowionej na zabezpieczenie spłaty kredytu, występuje ryzyko zbycia mieszkania przed upływem

³² M.in.: wypowiedzenie 10.03.2016 r. umowy kredytu i wysłanie wezwania do zapłaty, skierowanie 06.04.2016 r. do prokuratury zawiadomienia o popełnieniu przez nabywcę przestępstwa, skierowanie do sądu 26 stycznia 2017 r. pozwu w postępowaniu nakazowym o zapłatę wypłaconego wsparcia.

³³ Tj. przed 1 września 2015 r. Zgodnie z ustawą, nabywcy, którzy zawarli umowy kredytowe przed jej nowelizacją, mogą dokonać wcześniejszej całkowitej spłaty kredytu przed upływem pięciu lat od nabycia mieszkania, bez sankcji w postaci obowiązku zwrotu finansowego wsparcia.

pięciu lat od jego nabycia i niepoinformowania o tym fakcie banku kredytującego. Dlatego też istotne jest prowadzenie działań ograniczających to ryzyko. W przypadku spłaty kredytu, nabywcę i bank kredytujący nie wiążą już warunki umowy kredytowej i wówczas monitoring wystąpienia ustawowych przesłanek do zwrotu finansowego wsparcia powinien, zdaniem NIK, spoczywać na BGK. Nie można zatem przyjąć założenia, że jedynym źródłem pozyskania informacji o zdarzeniu powodującym obowiązek zwrotu dofinansowania jest nabywca. Należy również zauważyć, że BGK, jako jednostka sektora finansów publicznych, zobligowany jest do dokonywania wydatków publicznych, w tym wydatków z Funduszu Dopłat, m.in. z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, o czym stanowi art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴.

Opis stanu
faktycznego

1.5.4. W dniu 11 września 2015 r. BGK otrzymał pismo Ministerstwa z prośbą o monitorowanie przypadków wcześniejszej spłaty kredytu, w tym również przypadków ustalania niestandardowych harmonogramów spłaty kredytów MdM lub ich zmian przyspieszających spłatę kapitału w okresie pięciu lat od dnia nabycia mieszkania w ramach Programu MdM. W opinii Ministerstwa harmonogramy spłaty kredytu nie powinny dopuszczać możliwości spłacania nieproporcjonalnie wysokich rat w początkowym okresie kredytowania, gdyż może to rodzić podejrzenie chęci ominięcia wprowadzonej nowelizacją ustawy sankcji za wcześniejszą spłatę kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 568-570)

Dyrektor DUA wyjaśniła, że monitorowanie przez BGK wcześniejszych, całkowitych spłat kredytów odbywa się na podstawie otrzymanej z banków kredytujących informacji o spłatach i analizy przesłanej w związku z tym zdarzeniem dokumentacji. Natomiast z uwagi na posiadaną dokumentację źródłową i stały kontakt z klientem to bank kredytujący może prowadzić szczegółowy monitoring zmian harmonogramów spłaty kredytu lub ich zmian przyspieszających spłatę kapitału w okresie pięciu lat od dnia nabycia mieszkania. Ustawa MdM nie nakłada na BGK dodatkowego obowiązku pozyskiwania od banków kredytujących stosownych dokumentów, mogących stanowić podstawę do przeprowadzenia takiego monitoringu. O wykonywaniu ww. obowiązków banki kredytujące były informowane m.in. na spotkaniach i konferencjach organizowanych we wrześniu i październiku 2015 r. Dyrektor DUA podała również, że warunki, na jakich powinna zostać zawarta umowa kredytu określa art. 6 ustawy MdM oraz umowa w sprawie stosowania finansowego wsparcia i BGK nie jest uprawniony do ingerowania w pozostałe warunki umowy kredytu, w tym planu jego spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 455-464)

1.6. Audyt wewnętrzny i kontrole zewnętrzne realizacji Programu

W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK nie był kontrolowany przez instytucje zewnętrzne w zakresie realizacji Programu MdM.

BGK przeprowadził w III kwartale 2014 r. audyt wewnętrzny dotyczący obsługi Programu³⁵. Audyt ocenił przygotowanie, wdrożenie i obsługę Programu MdM przez DUA na poziomie dobrym, zaś przygotowanie aplikacji, wdrożenie i jego obsługę informatyczną na poziomie akceptowalnym, ze względu na niepełne wdrożenie aplikacji MdM na platformie Ferryt, w tym opóźnienia we wdrożeniu części procesów. W raporcie z audytu podano m.in., że z uwagi na opóźnienia we wdrażaniu procesów MdM, wiele czynności wykonywanych jest manualnie przez

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

³⁵ Kolejny audyt w tym zakresie zaplanowano na 2017 r.

pracowników DUA, np. zapotrzebowanie na środki i wyznaczanie limitów na kolejne lata. Źródłem danych w tym zakresie była nie w pełni wdrożona aplikacja MdM, co mogło, zdaniem audytujących, generować ryzyko popełnienia błędu.

Wydane w wyniku audytu rekomendacje (siedem) zostały zrealizowane do 9 lipca 2015 r. Dotyczyły one m.in.: zakończenia procesu pełnego wdrażania aplikacji informatycznej do obsługi Programu MdM oraz opracowania procedur wewnętrznych w zakresie m.in. nadawania uprawnień, generowania i wydawania kart dostępu do systemu BGK-ZLECENIA.

(dowód: akta kontroli str. 571-592)

Ocena częściowa

BGK był przygotowany organizacyjnie do realizacji Programu MdM i prawidłowo wykonywał zadania nałożone na niego ustawą MdM. Jednakże, pomimo iż według założeń Programu obowiązek poinformowania o zdarzeniu kwalifikującym się do zwrotu udzielonego ze środków publicznych wsparcia (np. zbycie sfinansowanego ze środków Programu MdM mieszkania przed upływem pięciu lat od przeniesienia jego własności) spoczywa na nabywcy, to BGK, jako dysponent środków budżetu państwa, powinien sprawdzać, w oparciu m.in. o posiadaną dokumentację i dostępne bazy danych, czy nie zaistniała taka sytuacja. Umożliwi to niezwłoczne podjęcie działań w przypadku ujawnienia ww. zdarzenia, a w konsekwencji zwrot środków stanowiących dofinansowanie.

2. Monitoring realizacji założeń Programu MdM, w tym stopień wykorzystania limitu środków

Opis stanu faktycznego

2.1. Monitorowanie realizacji Programu MdM

2.1.1. W badanym okresie BGK monitorował realizację Programu MdM m.in. poprzez:

- organizowanie spotkań roboczych i konferencji z pracownikami banków, umożliwiających zgłaszanie na bieżąco uwag,
- przekazywanie do banków informacji m.in. o zmianach w Programie MdM i w portalu BGK-ZLECENIA, o wykorzystaniu limitu środków, a także przekazywanie interpretacji przepisów ustawy MdM przez MIB,
- prowadzenie kontroli w bankach,
- prowadzenie monitoringu działań banków w portalu BGK-ZLECENIA i interweniowanie w przypadku występowania błędów,
- gromadzenie informacji o liczbach i kwotach finansowego wsparcia, planowanych do wypłaty do końca bieżącego roku oraz w kolejnym roku budżetowym.

Powyższe działania pozwoliły na bieżące rozwiązywanie zgłaszanych problemów i wypracowanie w tym celu dobrych praktyk, eliminowanie występujących błędów i nieprawidłowości, jak również umożliwiły prawidłowe rozplanowanie wypłat z FD.

(dowód: akta kontroli str. 598-601)

2.1.2. BGK, realizując w badanym okresie obowiązek wynikający z art. 18 ust. 1 ustawy MdM, przekazywał do MIB oraz do Ministra Finansów kwartalne informacje o finansowym wsparciu udzielonym na podstawie tej ustawy. Zakres wszystkich sporządzonych przez BGK informacji za lata 2014-2016 (do 30 września) był zgodny z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie umów. Informacje za lata 2014 (II kwartał) – 2016 (III kwartał) przekazano ww. odbiorcom terminowo, tj. do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 602-690)

Ustalone
nieprawidłowości

Informację o finansowym wsparciu za I kwartał 2014 r. BGK przekazał do MIB oraz do Ministerstwa Finansów z dwudniowym opóźnieniem, tj. 2 maja 2014 r., pomimo że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy MdM termin jego przekazania przypadał na 30 kwietnia 2014 r.

Dyrektor DUA wyjaśniła, że informacja ta została sporządzona przez departament na dzień 31 marca 2014 r. i 30 kwietnia 2014 r. przyjęta na posiedzeniu Zarządu BGK. Została złożona osobiście przez pracownika BGK w ww. ministerstwach 2 maja 2014 r. Data wpływu informacji nie była kwestionowana przez żadnego z odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 602 i 691-692)

Opis stanu
faktycznego

2.1.3. W badanym okresie BGK przekazywał do MIB informacje o postępach w realizacji Programu MdM, jak również o występujących problemach i trudnościach, dotyczących w szczególności: wcześniejszej spłaty kredytu MdM, procedury obsługi wypłat środków MdM, możliwości zmiany kredytowanego mieszkania w trakcie procesowania wniosku nabywcy i umowy kredytowej, spadkobierców nabywcy i dziedziczenia uprawnienia do wypłaty finansowego wsparcia, zasad dysponowania przez BGK środkami zwracanymi do Funduszu Dopłat, ustalania wielkości powierzchni użytkowej i ceny nabycia mieszkania, ubiegania się o dofinansowanie wkładu własnego przez cudzoziemców nie posiadających numeru PESEL.

Wnioski w zakresie prawidłowych i lepszych rozwiązań z punktu widzenia celów Programu MdM zgłoszone przez BGK w latach 2014-2016 (do 30 września) dotyczyły m.in.: objęcia nim mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, braku podstaw prawnych do zastosowania umowy rezerwacyjnej, wprowadzenia obowiązku zwrotu dofinansowania częściowego (proporcjonalnie do pięcioletniego okresu wykorzystywania mieszkania) i całkowitego (w przypadku nieobjęcia własności mieszkania), wyeliminowania niekorzystnych dla nabywcy skutków odstąpienia od umowy w sytuacjach od niego niezależnych, konieczności ustalenia przez Ministerstwo kategorii powierzchni nie wliczanych i wliczanych do powierzchni użytkowej mieszkania (m.in. pomieszczenia przynależne).

BGK uczestniczył w przygotowaniu zmian do ustawy MdM, zgłaszając uwagi i propozycje dotyczące m.in.: wpisania sankcji w postaci zwrotu wsparcia z tytułu niepoinformowania banku o rozwiązaniu umowy najmu i opróżnieniu lokalu, objęcia Programem zakupu mieszkania wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową, zróżnicowania kwoty dofinansowania w zależności od liczby wychowywanych dzieci, podwyższenia wieku nabywcy do 40 lat; zrezygnowania z określania maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkania, wprowadzenia możliwości wnioskowania o dofinansowanie w przypadku posiadania własnego mieszkania przez osobę wychowującą dziecko, zmiany podejścia w zakresie zasad ustalania wysokości wskaźnika kosztu odtworzenia, w związku z brakiem adekwatności do aktualnej sytuacji kosztów budowy mieszkań.

(dowód: akta kontroli str. 704-717)

2.1.4. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK otrzymał z MIB 25 wskazówek i wytycznych dotyczących realizacji Programu MdM, w tym m.in. w zakresie: pomiaru powierzchni użytkowej mieszkania, wyłącznego prawa nabywcy do korzystania z balkonów, tarasów, ogródków przydomowych i odliczania tych powierzchni od powierzchni użytkowej, zakupu mieszkania od spółdzielni mieszkaniowej działającej jako deweloper, wcześniejszej spłaty kredytu i związanych z tym sankcji, monitorowania rozwiązania przez nabywcę umowy najmu, zakupu mieszkania na rynku wtórnym, stosowanych w ustawie określeń

(np. wychowywanie dziecka), udzielenia dofinansowania w kwocie przekraczającej 50% ceny zakupu mieszkania.

Realizując ww. wskazówki i wytyczne BGK m.in.:

- wykorzystywał je w bieżących odpowiedziach na indywidualne zapytania banków, dokonując uszczegółowień zagadnień, służących opracowaniu i przyjęciu przez nie i BGK dokumentów zawierających dobre praktyki³⁶,
- przekazywał je bankom w celu uwzględnienia w procedurach udzielania kredytu MdM,
- wprowadził do portalu BGK-ZLECENIA parametryzację ustawowych warunków znolizowanej ustawy w zakresie wcześniejszych spłat kredytu MdM, uregulowanych w umowach z bankami kredytującymi i umowach kredytowych.

(dowód: akta kontroli str. 718-749)

2.1.5. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK zorganizował łącznie 34 szkolenia dla pracowników banków obsługujących kredyty MdM³⁷. Ich przedmiotem było m.in.:

- zapoznanie z obsługą portalu BGK-ZLECENIA oraz z dokonanymi w nim zmianami, w tym min. wynikającymi z nowelizacji przepisów ustawy,
- omówienie uwag, problemów i wniosków z dotychczasowej pracy banków w ramach Programu MdM, jak również podsumowanie dotychczasowych efektów jego funkcjonowania i współpracy z instytucjami kredytującymi, a także wymiana doświadczeń z tymi instytucjami,
- przekazanie informacji o planowanych i wprowadzonych zmianach w ustawie,
- opracowanie dobrych praktyk bankowych, w tym m.in. materiałów dotyczących weryfikacji powierzchni użytkowej lokalu oraz wcześniejszej spłaty kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 598-601)

2.1.6. Do 30 września 2016 r. zawarto łącznie 71.927 umów kredytu z finansowym wsparciem Programu MdM. Łączna kwota udzielonych kredytów wyniosła 12.609.162,1 tys. zł, a kwota dofinansowania wkładu własnego 1.810.090,0 tys. zł. Wskaźnik LTV³⁸ wyniósł przeciętnie 78,80%, w tym: 50-60% w odniesieniu do 9.630 umów, powyżej 60-70% do 6.457 umów, powyżej 70-80% do 14.203 umów, powyżej 80-90% do 39.870 umów i powyżej 90% do 1.767 umów.

Okres spłaty kredytów wyniósł przeciętnie 26 lat, a w przedziałach: 15-20 lat – 20.147 umów, powyżej 20-25 lat – 11.974 umów, powyżej 25-30 lat – 39.331 umów i powyżej 30 lat – 475 umów.

W badanym okresie złożono ogółem 77.666 wniosków o dofinansowanie wkładu własnego na kwotę ogółem 1.965.470,6 tys. zł, z których pozytywnie rozpatrzono³⁹ 73.279 na kwotę 1.850.251,9 tys. zł.

W latach 2014-2016 (do 30 września) kwota wypłaconego wsparcia wyniosła łącznie 1.374.189,9 tys. zł (56.150 wniosków), w tym:

- 1.373.012,5 tys. zł (56.043 wnioski) z tytułu dofinansowania wkładu własnego, w tym z dofinansowaniem w wysokości: 10% - 820.936,1 tys. zł (40.680 wniosków), 15% - 360.021,5 tys. zł (12.021 wniosków), 20% - 69.553,9 tys. zł (1.785 wniosków) i 30% - 121.501,0 tys. zł (1.557 wniosków),

³⁶ Np.: „Dobre praktyki – weryfikacja powierzchni użytkowej mieszkania w kredycie udzielonym w ramach Programu MdM”, „Dobre praktyki – wcześniejsza spłata kredytu udzielanego w ramach Programu MdM”.

³⁷ Przed tym okresem odbyły się (w IV kwartale 2013 r.) cztery szkolenia z zakresu obsługi aplikacji BGK-ZLECENIA oraz zorganizowano konferencję na temat Programu MdM.

³⁸ Wskaźnik wartości kredytu do wartości zabezpieczenia

³⁹ W trybie art. 10 ust. 10 pkt 1 ustawy MdM.

- 1.177,4 tys. zł (107 wniosków) z tytułu dodatkowego finansowego wsparcia (5%) przyznanego w związku z urodzeniem lub przysposobieniem trzeciego lub kolejnego dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 604-690, 693-703 i 750-758)

2.1.7. W latach 2014-2016 (do 30 września) nabywcy złożyli łącznie 117 wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie, określone w art. 8 ustawy, tj. spłatę części kredytu z tytułu urodzenia lub przysposobienia trzeciego lub kolejnego dziecka – na łączną kwotę 1.293,5 tys. zł. Wszystkie złożone wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str.759)

2.1.8. Środkami Programu MdM współfinansowano w łącznie 71.927 nieruchomości, w tym:

- 3.101 domów jednorodzinnych (po nowelizacji ustawy, tj. po 31 sierpnia 2015 r. – 2.378), których przeciętna powierzchnia wyniosła 86,37 m², a przeciętna cena zakupu 3.336,12 zł za 1 m²,
- 68.826 lokali mieszkalnych (po nowelizacji ustawy 41.503), których przeciętna powierzchnia mieszkalna wyniosła 53,66 m², a przeciętna cena zakupu 4.103,80 zł.

Przeciętny wiek nabywcy wyniósł 28 lat, a deklarowane jego przeciętne miesięczne dochody netto 3.735,56 zł oraz 8.578,57 zł netto w odniesieniu do nabywców wychowujących trójkę lub większą liczbę dzieci.

W okresie od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r. (po nowelizacji ustawy) zawarto łącznie 43.881 umów z finansowym wsparciem Programu MdM (13.187 w 2015 r. i 30.694 w 2016 r.), w tym: 23.789 na sfinansowanie zakupu mieszkania na rynku pierwotnym i 20.092 na rynku wtórnym. Kwota udzielonych kredytów wyniosła 7.317.339,4 tys. zł (w tym: 4.795.240,3 tys. zł dotyczyło rynku pierwotnego, a 2.522.099,1 tys. zł – rynku wtórnego). Kwota dofinansowania wkładu własnego ogółem wyniosła 1.160.736,3 tys. zł (w tym: 664.559,4 tys. zł dotyczyło rynku pierwotnego, a 496.176,9 tys. zł – rynku wtórnego).

(dowód: akta kontroli str.760-762)

2.1.9. W latach 2014-2016 (do 30 września) dofinansowania udzielono 71.927 nabywcom na kwotę 1.810.090,0 tys. zł, w tym nabywcom o statusie:

- małżeństwa (31.382 umów na kwotę 956.631,5 tys. zł), z tego: bez dzieci (14.800 umów na kwotę 310.242,8 tys. zł), z dzieckiem (10.787 umów na kwotę 326.058,2 tys. zł), z dwójką dzieci (3.246 umów na kwotę 120.630,4 tys. zł), z trójką lub większą liczbą dzieci (2.549 umów na kwotę 199.700,2 tys. zł),
- osoby samotnej (40.545 umów na kwotę 853.458,4 tys. zł), z tego: bez dzieci (37.104 umów na kwotę 742.161,9 tys. zł), wychowującą jedno dziecko (2.991 umów na kwotę 88.549,8 tys. zł), wychowującą dwoje dzieci (303 umowy na kwotę 11.327,9 tys. zł), wychowującą troje dzieci lub większą liczbę dzieci (147 umów na kwotę 11.418,9 tys. zł).

2.1.10. W badanym okresie na 2.696 umów zawartych z nabywcami wychowującymi trójkę lub większą liczbę dzieci (kredyt na łączną kwotę 211.119,0 tys. zł), 1.759 z nich posiadało własne mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 763)

2.1.11. W sprawie sposobu ustalania na dany rok limitu środków finansowych dla poszczególnych banków Dyrektor DUA podała, że określone ustawą maksymalne limity dotyczą wykorzystania środków w Programie przez wszystkie instytucje kredytujące, za pośrednictwem których nabywcy kierują do BGK wnioski o dofinansowanie. Środki z tytułu wniosków o dofinansowanie wkładu własnego,

rezerwowane są dla poszczególnych nabywców zgodnie z kolejnością wpływu do BGK. O kolejności wpływu wniosku do BGK decyduje wykonanie przez instytucję kredytującą czynności polegającej na akceptacji wniosku nabywcy, odbywającej się on-line w portalu BGK, w terminie określonym w art. 10 ust. 11 ustawy MdM.

W badanym okresie BGK monitorował wykorzystanie środków w ramach dostępnego limitu dla Programu MdM m.in. poprzez:

- przygotowywanie kwartalnych informacji o finansowym wsparciu oraz przekazywanie ich do MIB i Ministerstwa Finansów,
- ogłaszanie co miesiąc w BIP informacji o poziomie wykorzystania kwoty zaplanowanej na udzielenie finansowego wsparcia w ustawie budżetowej oraz o poziomach wykorzystania kwot limitów środków, o których mowa w art. 36 ust. 1, dla kolejnych lat.

(dowód: akta kontroli str.764-774)

2.1.12. W sprawie wpływu nowelizacji ustawy MdM na zwiększenie wykorzystania środków Programu Dyrektor DUA wyjaśniła, że zadania BGK wynikające z realizacji Programu MdM zostały określone w ustawie MdM i rozporządzeniu wykonawczym do niej i nie dają delegacji do przeprowadzania przez BGK analizy oceny wpływu działania ustawy i wprowadzanych do niej zmian na stopień wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na realizację Programu.

(dowód: akta kontroli str.695-702 i 950)

2.2. Nadzór nad prawidłowością wykorzystania przez banki kredytujące środków z Funduszu Dopłat

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W badanym okresie do BGK wpłynęło łącznie 40 informacji od banków kredytujących o wynikach kontroli wewnętrznych kredytów MdM, przeprowadzonych przez nie na podstawie §16 ust. 1 umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia. W 29 przypadkach przekroczony został termin do ich przekazania, określony w §16 ust. 3 ww. umowy (opóźnienia wyniosły od 1 do 151 dni). BGK podejmował działania w celu wyegzekwowania ww. informacji m.in. w formie interwencji telefonicznych, mailowych, jak również konferencji z udziałem banków. W dniu 12 stycznia 2017 r. wystosowano pismo do wszystkich instytucji kredytujących m.in. z przypomnieniem o terminowym przesyłaniu informacji o wynikach kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str.777-780)

2.2.1.1. W badanym okresie banki kredytujące objęły kontrolą własną łącznie 3.015 wniosków nabywców o dofinansowanie wkładu własnego i o dodatkowe wsparcie na spłatę części kredytu MdM. Stanowiło to 4,2% wszystkich umów (71.927) zawartych w tym okresie z nabywcami. Wielkość próby wniosków objętych kontrolą własną przez poszczególne banki kredytujące była różna i wynosiła od 0,5% do 100% (średnio 3,5%). W poszczególnych bankach liczba spraw objętych kontrolą wewnętrzną oraz ich udział w całym portfelu kredytów MdM danego banku wynosiły: Bank PKO BP S.A. – 93 wnioski (0,5% zawartych umów), Alior Bank S.A. – 44 wnioski (0,8%), Bank Zachodni WBK S.A. – 185 wniosków (1,4%), Millennium Bank S.A. – 31 wniosków (1,6%), BGŻ BNP Paribas S.A. – 40 wniosków (1,7%), Bank Pekao S.A. – 565 wniosków (2,3%), Raiffeisen Bank Polska S.A. – 30 wniosków (2,7%), SGB-Bank S.A. – 18 wniosków (3,6%), Deutsche Bank Polska S.A. – 52 wnioski (5,3%), Getin Noble Bank S.A. – 30 wniosków (8,6%), Euro Bank S.A. – 515 wniosków (23,1%), Credit Agricole Bank Polska S.A. – 19 wniosków (86,4%), BOŚ Bank S.A. – 62 wnioski (88,6%) i BPS S.A. – 1.331 wniosków (100%).

W sprawie nieokreślenia w umowach z bankami kredytującymi wielkości próby spraw do kontroli wewnętrznej Zastępca Dyrektora DUA wyjaśnił, że wykonywanie

Uwagi dotyczące
badanej działalności

kontroli własnych w bankach, w tym doboru i wielkości prób kontrolnych danego produktu, podlega ich regulacjom wewnętrznym, a BGK nie jest uprawniony do ingerowania w przyjęte zasady i techniki kontroli własnych tych banków.

NIK zwraca uwagę, że BGK, jako dysponent środków budżetowych, winien określić zasady doboru wielkości próby spraw do badania w ramach kontroli wewnętrznej, np. proporcjonalnie do liczby zawartych umów. Wprowadzenie takich zasad zapewniłoby jednolite podejście banków do kwestii kontroli w ww. zakresie oraz wyeliminowałoby stwierdzoną przez NIK dysproporcję dotyczącą udziału skontrolowanych spraw w portfelu kredytów MdM poszczególnych banków (od 0,5% do 100%). Ponadto, powyższe wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora w kontekście braku uprawnień BGK do ingerowania w ich wewnętrzne procedury stoją w sprzeczności z treścią rekomendacji wydawanych przez BGK tym bankom, ingerujących w te procedury. Zauważyć należy bowiem, że zalecenia zbadania całego portfela przyjętych wniosków BGK wydał chociażby dla Banku PKO BP S.A., zwracając jednocześnie mu uwagę na występowanie licznych błędów operacyjnych w niewielkich przyjętych do kontroli próbach.

(dowód: akta kontroli str. 285-287, 781 i 947-949)

Opis stanu
faktycznego

Według informacji o wynikach kontroli własnych, otrzymanych przez BGK w latach 2014-2016, banki kredytujące stwierdziły po ich przeprowadzeniu 271 nieprawidłowości, m.in. takich jak: niekompletna dokumentacja (m.in. brak dokumentu potwierdzającego stan cywilny nabywcy), różnice w powierzchni pomiędzy wnioskiem o dofinansowanie i aktem notarialnym, błędnie wyliczona kwota dofinansowania, nieaktualizowanie danych w portalu BGK-ZLECENIA, nieposiadanie dokumentacji będącej podstawą modyfikacji danych w portalu, opóźnienia we wprowadzaniu wniosku nabywcy do portalu oraz w przekazaniu do BGK informacji o zawarciu z nabywcą umowy, niezgodność danych wprowadzonych do portalu dokumentacją źródłową (m.in. w zakresie powierzchni użytkowej mieszkania), błędnie określona kwota w oświadczeniu o poddaniu się egzekucji, zastosowanie nieaktualnego wzoru weksla i błędy w jego wystawieniu, nieprzechowywanie weksla i deklaracji wekslowej w depozycie bankowym, nieprzekazywanie do BGK informacji o spłaconych kredytach, niedochodzenie roszczeń z tytułu obowiązku zwrotu dofinansowania.

W wyniku przeprowadzonych kontroli własnych banki zwróciły do FD kwotę 33,4 tys. zł (w tym 0,8 tys. zł odsetek). Zwroty dotyczyły dwóch wniosków i były spowodowane błędnym obliczeniem powierzchni użytkowej mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 775-776 i 782-840)

2.2.2. W badanym okresie BGK otrzymał od banków realizujących Program MdM, określone w §17 ust. 3 umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia, roczne informacje o liczbie i kwotach finansowego wsparcia, planowanych przez te banki do wypłaty do zakończenia w bieżącym roku oraz w kolejnym roku budżetowym. Informacje te spełniały wymogi określone w §17 ust. 4 ww. umów w sprawie finansowego wsparcia i zawierały: kwoty planowanych wypłat na podstawie złożonych wniosków, liczbę wniosków zarejestrowanych w BGK objętych limitem z tytułu dofinansowania wkładu własnego (10%, 15%, 20% i 30%) i dofinansowania na spłatę części kredytu (5%) oraz liczbę wniosków przyjętych przez bank kredytujący i nieprzekazanych do BGK z tego tytułu, jak również prognozowane przez bank kredytujący wypłaty finansowego wsparcia z tytułu dofinansowania wkładu własnego. Spośród 39 złożonych informacji 14 z nich BGK otrzymał z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 49 dni (BGK podejmował w stosunku do banków działania dyscyplinujące takie jak: przypomnienia telefoniczne,

korespondencja mailowa oraz spotkania, na których omawiano kwestie terminowego ich przekazywania).

(dowód: akta kontroli str. 841-845)

2.2.3. W planach kontroli funkcjonalnej na lata 2015-2017 BGK ujął kontrole w zakresie udokumentowania uprawnień nabywców do zastosowania finansowego wsparcia oraz wielkości kwot dofinansowań w Programie MdM. Plany na lata 2015-2017 obejmowały przeprowadzenie kontroli we wszystkich 14 bankach uczestniczących w realizacji Programu MdM, w tym w 2015 r. – w czterech, 2016 r. – pięciu, a w 2017 r. – pięciu. Na 2014 rok nie planowano kontroli banków realizujących Program MdM, gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor DUA, w momencie tworzenia planu kontroli na ten rok nie były podpisane umowy z instytucjami finansującymi, więc nie można było wskazać instytucji kredytujących i terminów wykonania kontroli (roczne plany kontroli następnej tworzone są i składane do zatwierdzania w terminie do dnia 20 grudnia roku poprzedzającego rok wykonywania kontroli). Ponadto Dyrektor wskazała, że kontrola realizacji wdrożenia Programu MdM w bankach, które podpisały umowę z BGK, wykonywana była na bieżąco i polegała na bieżącej kontroli poprawności wykonywania operacji rejestrowania w portalu BGK-ZLECENIA przez banki, począwszy od 2 stycznia 2014 r., danych o nabywcach i kredytowanych nieruchomościach.

(dowód: akta kontroli str. 693, 695-697 i 846-863)

W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK przeprowadził, zgodnie z planem, kontrole w ośmiu bankach kredytujących (cztery banki w 2015 r. i cztery banki w 2016 r. – do 30 września⁴⁰). Kontrolerzy BGK stwierdzili ogółem 45 nieprawidłowości (w tym 36 w 2015 r. i dziewięć w 2016 r. – do 30 września) i wydali 62 rekomendacje (zalecenia) dotyczące m.in.:

- zweryfikowania, uzupełnienia lub zmiany procedur wewnętrznych dotyczących kredytów udzielanych w ramach Programu MdM (m.in. uzupełnienie ich o obowiązki kontroli wykonania przez nabywcę zobowiązania do rozwiązania umowy najmu lub zrzeknięcia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a także o obowiązek zweryfikowania z dostępnymi dokumentami składanych przez nabywcę oświadczeń i podawanych informacji),
- przeprowadzenia weryfikacji wszystkich wniosków pod kątem prawidłowości wprowadzonych w portalu BGK-ZLECENIA lokalizacji nieruchomości,
- przeprowadzenia szkoleń dla pracowników w zakresie obsługi wniosków o finansowe wsparcie,
- wykonania audytu wewnętrznego wszystkich wniosków zarejestrowanych w aplikacji BGK-ZLECENIE pod względem poprawności dat ustanowienia własności mieszkania,
- wykonania przeglądu portfela kredytów MdM w celu wytypowania wniosków, w których bank powinien wnioskować do BGK o modyfikację danych,
- niezwłocznego przekazywania dokumentacji spłaconych kredytów,
- zweryfikowania poprawności przyjęcia od nabywcy weksla i deklaracji wekslowej.

W wyniku wydanych przez BGK rekomendacji, jeden z banków kredytujących dokonał zwrotu do FD kwoty 1,9 tys. zł (w tym: 0,1 tys. zł odsetki). Spowodowane było to zarejestrowaniem wniosku nabywcy z błędną lokalizacją nieruchomości⁴¹,

⁴⁰ Plan kontroli na 2016 r. obejmował pięć banków, w tym cztery do skontrolowania w trzech pierwszych kwartałach.

⁴¹ Kwota dofinansowania została obliczona według wyższego średniego wskaźnika przeliczeniowego (jak dla gmin sąsiadujących z Bydgoszczą, zamiast jak dla pozostałych gmin województwa kujawsko-pomorskiego).

co skutkowało zawyżeniem wypłaconego dofinansowania wkładu własnego w kwocie 1,8 tys. zł.

Spośród wydanych 62 rekomendacji 58 zostało zrealizowanych przez banki kredytujące. Niezrealizowane cztery rekomendacje wydane na rzecz Banku PKO BP S.A. dotyczyły:

- wprowadzenia do umowy kredytu innej dokumentacji nabywcy i procedur wewnętrznych Banku PKO BP S.A. w terminie do 30 września 2015 r. stosownych zmian wynikających z przedstawionych w raporcie uwag i zastrzeżeń do dokumentacji nabywcy, jak również złożenia dodatkowych wyjaśnień przyczyn powstałych rozbieżności pomiędzy dokumentacją, a zapisami w portalu BGK-ZLECENIA,
- przeszkolenia pracowników w terminie do 30 września 2015 r. w zakresie prawidłowej weryfikacji dokumentów nabywcy oraz sposobu i terminów wprowadzania, zmian i rejestracji wniosków/umów do portalu BGK-ZLECENIA,
- realizacji pozostałych uzgodnień roboczych podczas kontroli, opisanych w raporcie, w terminach uzgodnionych,
- uwzględnienia w zakresie kontroli przeprowadzanej co najmniej raz w roku przez własne organy kontrolne PKO BP S.A. stwierdzonych nieprawidłowości i weryfikację całego portfela umów kredytu i podjęcie działań w celu uzupełnienia/zmiany brakujących dokumentów.

W dniu 22 marca 2016 r., tj. pięć miesięcy po terminie wyznaczonym na 30 września 2015 r., BGK otrzymał z Banku PKO BP SA informację o podjętych działaniach w związku z wydanymi mu rekomendacjami.

Zastępca Dyrektora DUA wyjaśnił, że po upływie wyznaczonego terminu udzielenia odpowiedzi na zalecenia pokontrolne BGK kontaktował się telefonicznie z upoważnionymi w tym zakresie pracownikami Banku PKO BP SA i prowadził na powyższą okoliczność korespondencję mailową jeszcze w 2015 r. W dniu 30 września 2015 r., w korespondencji mailowej dotyczącej wyników kontroli własnej Bank PKO BP SA poinformował BGK, że jest jeszcze w trakcie realizacji części rekomendacji z kontroli BGK. Z uwagi na brak wpływu do BGK pisemnego potwierdzenia przez PKO BP SA zakończenia prac nad realizacją rekomendacji BGK, w dniu 8 marca 2016 r., wystąpił do Banku PKO BP S.A. z pismem w tej sprawie. BGK jako odbiorca informacji, oczekiwał od banku kredytującego stosownego komunikatu, dotyczącego etapu prac nad wykonaniem zaleceń.

Dyrektor DUA wyjaśniła, że BGK przyjął do wiadomości prowadzenie przez Bank PKO BP S.A. działań zmierzających do realizacji zaleceń. Ze względu na wyniki kontroli własnej tego banku, wskazujące nadal występowanie różnego rodzaju błędów operacyjnych w rejestrowaniu wniosków nabywców i weryfikowaniu dokumentacji składanej przez nabywców wraz z wnioskiem o udzielenie dofinansowania wkładu własnego i wnioskiem o udzielenie kredytu, uznanych przez BGK jako licznie występujące w stosunku do wielkości badanej próby 32 kontraktów kredytowych, BGK przyjął zweryfikowanie faktycznych efektów realizacji rekomendacji w ramach kontroli, zaplanowanej do przeprowadzenia w 2018 r.

W dniu 16 lutego 2017 r. BGK wystąpił do Banku PKO BP S.A. z pismem w sprawie ponownego, sprecyzowanego, poinformowania go o realizacji ww. czterech rekomendacji. W piśmie tym zawnioskował o objęcie kontrolą wewnętrzną zagadnień związanych z wydanymi zaleceniami i przesłanie w terminie do 30 września 2017 r. jej wyników.

(dowód: akta kontroli str. 775-776, 808-840 i 864-949)

2.2.4. W latach 2014-2016 (do 30 września):

- BGK nie występował (na podstawie § 1 ust. 5 umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia) do banków kredytujących z roszczeniami odszkodowawczymi w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków wynikających z ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania lub umowy z BGK, w tym skutkującymi nieuzasadnionym otrzymaniem lub korzystaniem przez nabywcę z finansowego wsparcia (nie kierowano w związku z tym jakichkolwiek spraw do sądu powszechnego),
- nie zostały wszczęte przeciwko BGK postępowania sądowe, dotyczące jego odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez bank kredytujący (określone w § 18 ust. 7 ww. umowy),
- nie wpłynęły do BGK skargi, dotyczące jego działalności oraz działalności banków kredytujących, w zakresie obsługi Programu MdM.

(dowód: akta kontroli str. 951-952)

Ocena częściowa

BGK systematycznie monitorował realizację Programu. Dokonywał tego m.in. przeprowadzając kontrole w bankach kredytujących, sporządzając właściwym ministrom kwartalne informacje oraz na bieżąco informując MIB o problemach i trudnościach związanych z realizacją Programu. Przekazywał również bankom wskazówki dotyczące realizacji Programu. W wyniku prowadzonego monitoringu BGK zgłosił MIB istotne uwagi i propozycje do projektu nowelizacji ustawy MdM. Należy jednak zaznaczyć, że BGK nie określił zasad doboru przez banki kredytujące wielkości próby kredytów MdM do kontroli wewnętrznej, pozostawiając im dowolność w tym zakresie. W rezultacie liczba spraw objętych kontrolą wewnętrzną przez te banki była znacznie zróżnicowana i wynosiła od 0,5% do 100,0% kredytów MdM (średnio 3,5%).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

1. Monitorowanie spłaconych kredytów MdM w celu ujawniania sytuacji sprzedaży mieszkań w okresie pięciu lat od przeniesienia własności, powodującej obowiązek zwrotu finansowego wsparcia.
2. Podjęcie działań w celu określenia zasad doboru przez banki kredytujące wielkości próby kredytów MdM do kontroli wewnętrznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dnia marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Krzysztof Śleszyński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis