Nr ewid. 138/2017/P/16/082/LOL

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych"

DELEGATURA W OLSZTYNIE

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych"

Dyrektor Delegatury
w Olsztynie:
Andrzej Zyśk

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 29.06.2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Założenia kontroli 5
2. Podsumowanie wyników kontroli 6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 6
2.2. Synteza ustaleń kontroli 7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski 10
3. Ważniejsze wyniki kontroli 11
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 11
3.2. Przygotowanie Programu „Mieszkanie dla Młodych" i jego zmian 12
3.2.1. Przygotowanie przez Ministerstwo projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania oraz jej zmian 12
3.2.2. Udział BKG w pracach nad projektem ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania oraz jej zmian 15
3.3. Realizacja Programu „Mieszkanie dla Młodych" 15
3.3.1. Realizacja Programu przez BGK 15
3.3.2. Realizacja Programu przez banki kredytujące 18
3.4. Monitoring realizacji założeń Programu MdM, w tym stopień wykorzystania limitu środków Programu 24
3.4.1. Monitoring prowadzony przez Ministerstwo 24
3.4.2. Monitoring prowadzony przez BGK 27
3.4.3. Wykorzystanie środków Programu MdM 28
4. Informacje dodatkowe 32
4.1. Przygotowanie kontroli 32
4.2. Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 32
ZAŁĄCZNIKI 34

Wykaz stosowanych pojęć i skrótowców:

Program MdM lub Program	rządowy program realizowany na mocy ustawy 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.)
kredyt MdM	kredyt z dofinansowaniem z Programu MdM
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie
finansowe wsparcie	dofinansowanie wkładu własnego i spłata części kredytu, o których mowa w art. 2 pkt 8 i 9 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania
MIiB	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa utworzone z dniem 16 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. poz. 2080)
MIiR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju funkcjonujące do dnia 15 listopada 2015 r.
Ministerstwo	MIiB lub MIiR
bank kredytujący	bank udzielający kredytów hipotecznych z dofinansowaniem z Programu MdM na podstawie zawartej z BGK umowy o finansowym wsparciu
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524)
ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania lub ustawa	ustawa 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.)
rozporządzenie wykonawcze	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie umów oraz informacji o udzielonym finansowym wsparciu (Dz. U. poz. 1364, ze zm.)
Fundusz lub Fundusz Dopłat	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 2017 r. poz. 650)
umowa z BGK lub umowa	umowa w sprawie stosowania finansowego wsparcia, o której mowa w art. 17 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania, zawarta pomiędzy BGK, a instytucją kredytującą
umowa w zakresie dochodzenia roszczeń	umowa o powierzenie bankowi kredytującemu prowadzenia działań w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu wypłat środków z Funduszu Dopłat na podstawie przepisów ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania, zawarta pomiędzy BGK, a instytucją kredytującą
umowy z BGK	umowa oraz umowa w sprawie dochodzenia roszczeń
mieszkanie	lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny
nabywca lub beneficjent	oboje małżonków, osoba samotnie wychowująca dziecko lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, uzyskująca finansowe wsparcie na zasadach określonych w ustawie o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania
Portal BGK – Zlecenia	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 wniosków złożonych przez nabywców
Wartość odtworzeniowa mieszkania	kwota, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, określona jako iloczyn średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzeniowego 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszalnych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie, z zastrzeżeniem m.in. art. 10 ust. 3 tej ustawy.

1. Założenia kontroli

Temat i numer kontroli

P/16/082 „Realizacja rządowego programu Mieszkanie dla Młodych".

Cel główny i cele szczegółowe

Celem głównym kontroli była ocena zmian w rządowym programie „Mieszkanie dla Młodych" i wpływu tych zmian na wykorzystanie środków tego programu oraz jego efektywność.

Cele szczegółowe sformułowane w ramach celu głównego definiowały następujące pytania:

- czy Program MdM i jego zmiany zostały przygotowane rzetelnie, z uwzględnieniem analizy dotychczasowych doświadczeń?
- czy Program, zarówno przed jak i po zmianach, realizowany jest zgodnie z założeniami oraz czy środki publiczne przeznaczone na jego realizację zostały prawidłowo wykorzystane?
- czy prawidłowo monitorowano realizację założeń Programu, w tym identyfikowano bariery i podejmowano skuteczne działania w celu ich usunięcia oraz czy dotychczasowa ilość udzielonych kredytów wskazuje na możliwość wykorzystania ustalonego limitu środków Programu?

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r., z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na działalność objętą kontrolą.

Organizacja kontroli

Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK w Olsztynie, przeprowadzona została w okresie od 8 listopada 2016 r. do 6 marca 2017 r. przez sześć delegatur: w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Opolu, Olsztynie oraz Warszawie.

Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w: Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa oraz Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Natomiast w bankach kredytujących (tj. Banku Millennium S.A. – centrala w Warszawie, Banku Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.[1] i Banku Polska Kasa Opieki S.A.[2] – centrale w Warszawie i po sześć ich oddziałów) – na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, w oparciu o kryteria ocen określone w art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. legalności i gospodarności.

Podstawowym kryterium doboru jednostek do badań kontrolnych była liczba kredytów z dofinansowaniem wkładu własnego oraz wielkość kwoty tego dofinansowania. W przypadku Banku PKO BP S.A. i Pekao S.A. wybrano do kontroli podmioty (centrale i oddziały) o największej liczbie udzielonych kredytów, o których mowa powyżej i największych kwotach dofinansowania, natomiast Bank Millennium S.A. wytypowano spośród banków przyznających mniejszą liczbę kredytów i kwoty dofinansowania. Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawia załącznik nr 1.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, a jej uzasadnieniem były głównie doniesienia medialne. Ich analiza wskazywała, że w latach 2014-2015 (do sierpnia), tj. przed nowelizacją

[1] Dalej: Bank PKO BP S.A. lub PKO BP S.A.
[2] Dalej: Bank Pekao S.A. lub Pekao S.A.

ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania, w niewielkim stopniu wykorzystywane były środki Programu MdM. W 2014 r. beneficjenci MdM wykorzystali zaledwie 34,3% rocznego limitu środków, a do końca sierpnia 2015 r. – 44,3% zaplanowanego na ten rok limitu. W okresie tym odnotowano bardzo duże dysproporcje terytorialne, gdyż 50% wszystkich kredytów z dopłatą udzielono w trzech województwach: mazowieckim, pomorskim i wielkopolskim. Najmniej kredytów MdM (poniżej 300) udzielono w województwach: opolskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Ponadto, ponad połowę beneficjentów Programu stanowiły osoby samotne i małżeństwa bezdzietne, a wychowujący przynajmniej jedno dziecko stanowili nieliczną grupę beneficjentów (około 20%). Wskazywano również, że Program MdM w obecnym kształcie (tj. przed nowelizacją ustawy) wspiera sektor deweloperski[3] oraz osoby samotne o wyższych dochodach. Zmiany, które weszły w życie we wrześniu 2015 r. znacznie spopularyzowały Program MdM. Jednakże, zniesienie limitu wieku i warunku nieposiadania własnego mieszkania pozwoliły każdej rodzinie z co najmniej trójką dzieci na zakup mieszkania, często kolejnego.

Również poprzednia kontrola NIK[4] wskazywała, że Program MdM, jako jeden z instrumentów wspierania rodziny, w niewystarczającym stopniu wpłynął na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin, a także w niewielkim stopniu przyczynił się do obniżenia deficytu mieszkaniowego.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wprowadzone od 1 września 2015 r. zmiany[5] do rządowego Programu „Mieszkanie dla Młodych" znacząco wpłynęły na zwiększenie wykorzystania rocznych limitów finansowych Programu. Obecny poziom przyznanego beneficjentom dofinansowania i zainteresowanie Programem wskazują na brak ryzyka niewykorzystania środków przeznaczonych na jego realizację.

W ocenie NIK potrzeba wprowadzenia zmian wynikała m.in. z niedostatecznego wykorzystania przez Ministerstwo, przy tworzeniu Programu, wniosków z funkcjonowania wcześniejszego programu „Rodzina na Swoim"[6]. Wskazywały one jednoznacznie, że większość transakcji w ramach wcześniejszego programu dotyczyła lokali mieszkalnych z rynku wtórnego, a mimo to Programem MdM objęto jedynie lokale z rynku pierwotnego. Miało to wpływ na niski poziom wykorzystania środków w pierwszym okresie realizacji Programu (przed nowelizacją ustawy).

Prowadzony przez Ministerstwo monitoring założeń Programu pozwolił na zidentyfikowanie barier w jego realizacji, w związku z czym nowelizacją ustawy wprowadzono m.in. mechanizm dofinansowania zakupu lokali mieszkalnych na rynku wtórnym. Nie zdecydowano się jednak na zmianę przyjętych w ustawie rozwiązań dotyczących wprowadzenia limitów dochodowych uprawniających poszczególnych beneficjentów do korzystania z finansowego wsparcia, skutkiem czego z tej formy pomocy nadal korzystały osoby, których dochody umożliwiały zakupienie mieszkania bez wsparcia państwa. Rezygnacja z wprowadzenia limitów wynikała z tego, że jednym z celów Programu było stymulowanie budownictwa mieszkaniowego. Należy jednak zauważyć, że poszerzenie możliwości dofinansowania zakupu mieszkań, w szczególności o mieszkania z rynku wtórnego, odbyło się kosztem częściowej rezygnacji z realizacji tego celu. W celu jego utrzymania

[3] Gazeta prawna artykuł z 13.01.2015 r. http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/846505,nbp-ostro-o-mdm-rzadowy-program-wspiera-deweloperow-i-singli-pieniadze-wydawane-nieprawidlowo.html

[4] Kontrola P/14/046 „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce".

[5] Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. poz. 1194).

[6] Rządowy programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, udzielanych na podstawie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2012 r., poz. 90, ze zm.), zwany dalej programem: „Rodzina na Swoim" lub „RnS".

odstąpiono od wprowadzenia kryterium dochodowego, a to z kolei było niezgodne z priorytetem rządu[7] dotyczącym wspierania osób o dochodach uniemożliwiających zakup lub wynajem mieszkań na zasadach komercyjnych.

Należy przy tym wskazać, że zakres gromadzonych danych i przyjęte przez Ministerstwo mierniki uniemożliwiają sformułowanie oceny efektywności w odniesieniu do wszystkich celów Programu, w tym zwłaszcza celu demograficznego i wpływu Programu na rozwój inwestycji budownictwa mieszkaniowego. Przyjęty w Ministerstwie miernik w postaci liczby wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego[8] pozwalał jedynie na monitorowanie ogólnej liczby lokali mieszkalnych objętych dofinansowaniem, bez rozróżnienia na pochodzące z rynku pierwotnego i wtórnego. Stosunkowo krótki okres realizacji Programu nie pozwala natomiast na ocenę jego wpływu na powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych.

W ocenie NIK, Program MdM, zarówno przed jak i po zmianach, realizowany był zgodnie z przyjętymi i zmienianymi założeniami, a dedykowane mu środki publiczne zostały prawidłowo wykorzystane. Zarówno Bank Gospodarstwa Krajowego, jak również skontrolowane banki kredytujące prawidłowo wywiązały się z przypisanych im zadań, a stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na wykorzystanie środków Programu.

2.2. Synteza ustaleń kontroli

1. Pomimo, że przygotowanie Programu MdM poprzedzone zostało dokonanymi przez Ministerstwo analizami: potrzeb potencjalnych beneficjentów i sytuacji na rynku mieszkaniowym, a także konsultacjami z wieloma podmiotami, to w jego założeniach nie uwzględniono, zgłaszanej przez część z nich, możliwości nabywania nieruchomości na rynku wtórnym. Na zasadność objęcia dofinansowaniem również takich lokali wskazywały także wnioski z realizacji wcześniejszego programu „RnS", gdyż lokale te były przedmiotem większości transakcji (ponad 55%). Przyjęcie do dofinansowania jedynie mieszkań na rynku pierwotnym, przy niewystarczającej ich podaży, ograniczyło dostęp do tańszych, używanych mieszkań osobom z niskimi dochodami, a w mniejszych miejscowościach uniemożliwiło wręcz skorzystanie ze wsparcia, z uwagi na brak realizacji inwestycji mieszkaniowych. Skutkowało to niskim wykorzystaniem środków w pierwszych 20 miesiącach jego obowiązywania, tj. w 2014 r. na poziomie 34,5% określonego w ustawie rocznego limitu środków, a w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. – 44,3% limitu na ten rok. Dopiero w wyniku przygotowanej przez Ministerstwo nowelizacji ustawy, która weszła w życie z dniem 1 września 2015 r., usunięto główne bariery utrudniające realizację Programu. W wyniku wprowadzonych zmian nastąpił znaczny wzrost liczby zawieranych umów kredytu MdM, wskutek czego w okresie ostatnich czterech miesięcy 2015 r. wykorzystanie limitu środków przypadających na dany rok wzrosło do 72,8%, a w 2016 r. (do 30 września) – wyniosło 96,1%. Wpłynęło na to m.in. objęcie Programem mieszkań z rynku wtórnego oraz przyznawanie wyższych kwot dofinansowania wkładu własnego rodzinom z większą liczbą dzieci (str. 12-13, 28, 30 informacji).

2. Zarówno do projektu ustawy jak i jej nowelizacji, nie wprowadzono kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o finansowe wsparcie, pomimo zgłaszanych w tym zakresie uwag na etapie konsultacji społecznych prowadzonych w ramach prac legislacyjnych. Nieokreślenie limitu dochodowego powodowało, że wsparcie otrzymywały także osoby zamożne, będące w stanie nabyć

[7] Wynikającym z rządowych dokumentów strategicznych, tj. m.in. Strategia Rozwoju Kraju 2020, Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku.

[8] W budżecie zadaniowym wyodrębniono m.in. działanie: „dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez ludzi młodych", których celem było „stworzenie oferty dostępnych cenowo mieszkań własnościowych dla ludzi młodych", a miernikiem osiągnięcia tego celu – „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego (w szt.)".

pierwsze mieszkanie bez korzystania z pomocy państwa. Świadczą o tym m.in. wyniki przeprowadzonej przez Ministerstwo analizy, zgodnie z którą przed nowelizacją ustawy około 25% beneficjentów Programu znajdowało się w sytuacji finansowej umożliwiającej zakup mieszkania bez dofinansowania. W wyniku kontroli NIK stwierdzono również, że po 1 września 2015 r.[9] 151 nabywców (0,3% ich ogółu) dysponowało miesięcznymi dochodami netto przekraczającymi 20 tys. Ponadto, według Ministerstwa[10], w całym okresie realizacji Programu (2014-2016), beneficjentów którzy mogli zaciągnąć kredyt hipoteczny i zakupić mieszkanie bez wsparcia państwa było około 20%. (str. 13-14, 31 informacji).

3. Ministerstwo systematycznie prowadziło monitoring realizacji założeń Programu, m.in. na podstawie kwartalnych informacji otrzymywanych z BGK. Wykorzystywano je m.in. do okresowych analiz wyników realizacji Programu, identyfikacji barier oraz do oceny jego skuteczności pod kątem założonych celów. Gromadzone dane nie były jednak wystarczające do pełnej oceny wszystkich celów Programu. Dotyczyło to głównie celu demograficznego. Wprowadzony w tym celu mechanizm w postaci dodatkowego dofinansowania spłaty części kredytu, w przypadku urodzenia lub przysposobienia trzeciego bądź kolejnego dziecka nie był w pełni miarodajny, gdyż ograniczał się do nielicznej grupy beneficjentów. O jego niskiej skuteczności, w badanym okresie, świadczy również wysoki udział osób samotnych i małżeństw bezdzietnych oraz tych z jednym dzieckiem, stanowiący 91% ogółu beneficjentów, a także liczba wypłat dodatkowego finansowego wsparcia dokonana na rzecz nielicznej grupy beneficjentów – 0,2%. Ponadto nie dysponowano również danymi pozwalającym ocenić jaka część inwestycji mieszkaniowych, których sprzedaż była wspomagana Programem MdM, nie doszłaby do skutku w przypadku jego braku. Stymulujący wpływ Programu na nowe inwestycje mieszkaniowe przejawiał się natomiast systematycznym wzrostem liczby mieszkań w segmencie deweloperskim w latach 2014-2016 w stosunku do 2013 r. (str. 24-26 informacji).

4. Zmiany wprowadzone do Programu MdM nowelizacją ustawy wpłynęły na jego efektywność w zakresie polityki prorodzinnej, gdyż liczba beneficjentów z dziećmi wzrosła ponad trzykrotnie, w porównaniu do okresu sprzed 1 września 2015 r., tj. z 6,1 tys. na koniec sierpnia 2015 r. do 20 tys. na koniec września 2016 r. Nie spowodowały one jednak zmiany struktury beneficjentów z dziećmi i bezdzietnych. Zarówno przed jak i po nowelizacji ustawy osoby samotne i małżeństwa bezdzietne stanowiły większość, tj. odpowiednio 76,8 % i 72,2% ogółu beneficjentów (str. 30 informacji).

5. BGK właściwie wykonywał zadania wynikające z ustawy, m.in. prowadząc wymagane ewidencje, publikując stosowne komunikaty oraz terminowo przekazując i rozliczając środki finansowe Funduszu Dopłat. Na bieżąco monitorował wdrażany Program, wywiązując się z obowiązków sprawozdawczych wobec właściwych ministrów, a także nadzorując wykonanie przez banki kredytujące obowiązków określonych w zawartych z nimi umowach. Gromadził również i analizował, wymagane rozporządzeniem wykonawczym, informacje o Programie. Działania te umożliwiały bieżące rozwiązywanie problemów przy wdrażaniu Programu, a także prawidłowe planowanie wypłat środków z Funduszu Dopłat. BGK na bieżąco przedstawiał bankom kredytującym propozycje rozwiązania zgłaszanych przez nie problemów oraz identyfikował bariery w realizacji Programu MdM, informując o nich Ministerstwo i formułując na ich podstawie uwagi i propozycje m.in. do nowelizacji ustawy (str. 15 -17, 27 informacji).

[9] Przed nowelizacją ustawy nie gromadzono informacji o dochodach nabywców.

[10] Stanowisko takie zostało zaprezentowane w opracowanej w marcu 2017 r. przez MIiB „Informacji o realizacji ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych, która zostanie zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (zakładka Proces legislacyjny; Budownictwo – legislacja; Dokumenty – budownictwo), dalej: „Informacja o realizacji Programu z marca 2017 r."

Stwierdzono jednocześnie, że BGK nie monitorował w okresie objętym kontrolą wywiązywania się beneficjentów, którzy spłacili kredyty, z obowiązku informowania o zaistnieniu okoliczności skutkujących zwrotem finansowego wsparcia, tj. zbycia mieszkania w okresie pięciu lat od przeniesienia własności[11]. Zdaniem NIK, pomimo iż według założeń Programu obowiązek poinformowania o sprzedaży mieszkań (jako przesłanki kwalifikującej do zwrotu udzielonego wsparcia) spoczywał na beneficjentach, to BGK, dochowując należytej staranności w prawidłowym wydatkowaniu środków publicznych, powinien również monitorować, m.in. w oparciu o otrzymaną z banków dokumentację spłaconych kredytów MdM (zawierającą m.in. numery ksiąg wieczystych kredytowanych nieruchomości) i dostępne bazy danych (m.in. elektroniczne rejestry ksiąg wieczystych), czy ww. przesłanka nie zaistniała. Ponadto, BGK nie określił zasad doboru przez banki wielkości próby kredytów MdM do kontroli wewnętrznej, pozostawiając im dowolność w tym zakresie. Skutkowało to bardzo zróżnicowaną liczbą spraw objętych kontrolą wewnętrzną przez te banki, tj. od 0,5% do 100,0% kredytów MdM i utrudniało obiektywną ocenę prawidłowości udzielonego dofinansowania (str. 17-18, 27-28 informacji).

BGK ogłosił wszystkie komunikaty dotyczące wysokości średniego wskaźnika przeliczeniowego, a zostały one oblicze m.in. na podstawie ogłoszonych przez wojewodów wartości wskaźników obowiązujących w danym półroczu. Stwierdzono jednak, że w wyniku opóźnień w ogłaszaniu wskaźników przez część wojewodów, BGK nie opublikował kompletnych informacji o tych wskaźnikach w sześciu komunikatach[12]. Uniemożliwiało to na początku danego kwartału w tych województwach rejestrację wniosków o dofinansowanie. Stwierdzono również, niejednolite podejście wojewodów w ustalaniu tych wskaźników, gdyż Wojewoda Pomorski, jako jedyny w kraju, ustalał je w okresach półrocznych na kwartały: I-II i III-IV, podczas gdy pozostali wojewodowie – na kwartały: II-III i IV-I. Średnie wskaźniki przeliczeniowe na I kwartał 2017 r. były znane w przypadku tego województwa dopiero od 30 grudnia 2016 r., podczas gdy w pozostałych województwach były one dostępne już na początku października 2016 r. Opóźnienia w ogłaszaniu przez wojewodów wskaźników przeliczeniowych, a także ustalanie ich na różne kwartały wynikało z braku uregulowania tej kwestii w przepisach prawa (str. 17 informacji).

5. Skontrolowane banki kredytujące, tj. Millennium S.A. oraz PKO BP S.A. i Pekao S.A. wraz z podległymi oddziałami na ogół prawidłowo wykonywały zadania dotyczące Programu określone w umowach zawartych z BKG. Wdrożyły procedury wewnętrzne określające zasady udzielania kredytów MdM, których zakres był zgodny z zapisami umów z BGK oraz z przepisami ustawy. Prawidłowo realizowały powierzone im zadania związane z przyjmowaniem i weryfikowaniem wniosków o finansowe wsparcie, a także zawieraniem umów o kredyt MdM. Wypłat dofinansowania dokonywały terminowo, na właściwe rachunki oraz w kwotach przyznanych przez BGK. Terminowo również przekazywały do BGK środki otrzymane z tytułu zwrotu finansowego wsparcia. Jednakże nie wszystkie postanowienia umów z BGK były przez banki kredytujące przestrzegane. Nieprawidłowości stwierdzono w sześciu spośród 15 skontrolowanych jednostek organizacyjnych banków kredytujących. Dotyczyły one w szczególności: nieprzekazywania do BGK przez PKO BP S.A. i Pekao S.A. dokumentacji spłaconych kredytów MdM (lub przekazywania jej ze znacznym opóźnieniem, wynoszącym nawet dwa lata), nieobjęcia przez te banki kontrolami wewnętrznymi niektórych wymaganych zagadnień oraz nieterminowego (nawet 149 dni po terminie) przekazywania do BGK przez trzy skontrolowane banki informacji o ich wynikach. Stwierdzono również przypadki niepobierania od nabywców części wymaganych dokumentów oraz popełniania błędów przy ustanawianiu prawnych zabezpieczeń zwrotu finansowego wsparcia. (str. 18-24 informacji).

[11] Do 30 września 2016 r. BGK otrzymał z banków kredytujących informacje o 109 całkowitych spłatach kredytów z dofinansowaniem w kwocie 2.564,0 tys. zł, spośród udzielonych 71,9 tys. umów kredytu z dofinansowaniem wkładu własnego w kwocie 1.810.090,0 tys. zł.

[12] Spośród 12 w okresie od stycznia 2014 r. do września 2016 r.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Program „Mieszkanie dla młodych" jest programem terminowym, którego okres realizacji na lata 2014 – 2018, określony został ustawą. Zgodnie z jej postanowieniami wnioski o dofinansowanie wkładu własnego mogą być składane do 30 września 2018 r. lub do wyczerpania środków. Na dzień sporządzenia nn. informacji przekroczony został 95-procentowy limit środków przeznaczonych na wypłaty na rok 2017 oraz 50% limit na rok 2018. W związku z tym, z dniem 1 lutego 2017 r. banki kredytujące wstrzymały przyjmowanie wniosków z terminem wypłaty dofinansowania wkładu własnego przypadającym w 2017 r., a z dniem 7 kwietnia 2017 r. – na wypłaty w 2018 r. Należy zaznaczyć, że rozszerzając kryteria dostępu do dofinansowania z Programu, nie dokonano jednak zwiększenia rocznych limitów, co spowodowało szybkie wyczerpywanie się przeznaczonych na ten cel środków finansowych. Ponadto, w dniu 27 września 2016 r. uchwałą Rady Ministrów nr 115/2016 przyjęto Narodowy Program Mieszkaniowy, w którym jako jeden z priorytetów rządu przyjęto rozwój budownictwa mieszkaniowego dla osób o niskich dochodach nie pozwalających na zakup lub wynajem mieszkania na warunkach komercyjnych.

Szczegółowe wnioski z niniejszej kontroli, sformułowane w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości, NIK przekazała kierownikom skontrolowanych jednostek[13]. Jednakże wyniki kontroli przygotowania i realizacji Programu MdM pozwalają na wskazanie czynników, jakie należy uwzględnić przy tworzeniu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa:

1. Przy opracowywaniu i wdrażaniu programów rządowych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:
   - W programach rządowych oferujących pomoc państwa powinny być jednoznacznie określone mierzalne cele programu. Do pełnej oceny skuteczności i efektywności realizacji programu w kontekście osiąganych celów należy wyznaczać odpowiednie narzędzia w celu monitorowania stopnia osiąganych celów. Ustalenia kontroli wskazują, że przyjęte mierniki i uzyskiwane w toku realizacji Programu dane nie pozwalają na pełną ocenę efektywności programu w kontekście osiągnięcia celów: demograficznego oraz dotyczącego rozwoju inwestycji budownictwa mieszkaniowego.
   - Pomoc państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych powinna być kierowana do osób, których dochody uniemożliwiają zakup lub wynajem własnego mieszkania. Przyjęte w Programie rozwiązanie polegające na dofinasowaniu wkładu własnego do kredytu hipotecznego dotyczy zazwyczaj osób o wyższych dochodach. Wskazać też należy, że w latach 2014-1016 około 20% beneficjentów[14] mogłoby zaciągnąć kredyt hipoteczny i zakupić mieszkanie bez wsparcia państwa. Zasadne jest zatem, aby przy tworzeniu programów wspierających politykę mieszkaniową wprowadzone zostały odpowiednie progi dochodowe w odniesieniu do potencjalnych beneficjentów.
2. BGK, realizując programy rządowe w oparciu o dofinansowanie kredytów udzielanych przez banki komercyjne, powinien nałożyć na nie obowiązki w zakresie monitorowania beneficjentów pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących zwrotem uzyskanej pomocy. Wprowadzone ustawą rozwiązania w zakresie przerzucenia całkowitej odpowiedzialności na nabywców w zakresie informowania banków o sytuacjach kwalifikujących do zwrotu otrzymanego dofinansowania nie były w pełni skuteczne. Stwierdzony niewielki procent (0,1%) takich przypadków oraz opóźnienia

[13] Wykaz wniosków podano w punkcie 4.2. niniejszej Informacji.
[14] Dane pochodzą z Informacji o realizacji Programu z marca 2017 r.

w informowaniu banków o ich zaistnieniu sugerować mogą, że nie wszyscy beneficjenci prawidłowo wywiązywali z tego obowiązku, a brak kontroli ze strony banków i BGK może sprzyjać zaniechaniu ujawniania takich przypadków.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Program MdM przyjęto do realizacji w latach 2014-2018 na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania. Cele Programu MdM zostały określone w uzasadnieniu do projektu ww. ustawy jako: zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym, powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności oraz stymulowanie inwestycji budowlanych. Wsparcie osób w wieku do 35 lat[15] polega na udzieleniu ze środków budżetu państwa (Funduszu Dopłat) dofinansowania do wkładu własnego kredytu udzielanego na zakup mieszkania oraz na udzieleniu, w przypadku urodzenia lub przysposobienia trzeciego lub kolejnego dziecka, dodatkowego wsparcia w formie spłaty części kredytu w okresie pierwszych pięciu lat od daty zakupu mieszkania. W latach 2014-2015 (do końca sierpnia) przedmiotem dofinansowania były jedynie mieszkania z rynku pierwotnego, a wysokość wsparcia była uzależniona od posiadania dzieci. Osoby samotne i małżeństwa bezdzietne mogły otrzymać pomoc w wysokości 10% wartości odtworzeniowej kupowanego mieszkania, a osoby samotne i małżeństwa wychowujące jedno lub więcej dzieci – wsparcie w wysokości 15%.

Z dniem 1 września 2015 r. wprowadzono nowelizację ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania. Celem tej nowelizacji była m.in. poprawa zdolności kredytowej rodzin wychowujących co najmniej dwoje dzieci, co miało umożliwić im nabycie mieszkania zapewniającego dobre warunki do życia i dalszego rozwoju. Najważniejsze zmiany ustawy dotyczyły m.in. znacznego zwiększenia dofinansowania dla rodzin z większą liczbą dzieci, zniesienia warunku „pierwszego mieszkania" i „limitu wieku" dla rodziców wychowujących co najmniej troje dzieci, a także poszerzenia katalogu mieszkań dostępnych w ramach Programu o mieszkania budowane przez spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz swoich członków oraz mieszkania z rynku wtórnego. Ponadto, w celu ograniczenia korzystania z pomocy państwa przez osoby będące w stanie zaspokajać potrzeby mieszkaniowe bez zaciągania kredytu hipotecznego, wprowadzono sankcje za dokonanie, w okresie 5 lat od dnia nabycia mieszkania, wcześniejszej spłaty całości lub części kredytu (większej niż wysokość przyznanego finansowego wsparcia).

Na dofinansowanie Programu MdM przewidziano środki budżetowe w łącznej kwocie 3.553 mln zł. Limity tych środków określone zostały w ustawie w wysokości, której nie wolno w danym roku przekroczyć. Zgodnie z założeniami, na dofinansowanie w ramach programu w 2014 r. przeznaczono 600 mln zł, w 2015 r. - 715 mln zł, w 2016 r. - 730 mln zł, w 2017 r. - 746 mln zł i w 2018 r. - 762 mln zł.

Program MdM realizowany jest przez BGK we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa oraz bankami kredytującymi. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa odpowiada m.in. za: przygotowanie Programu MdM i jego zmiany, monitorowanie efektów Programu i realizację jego założeń. Do głównych zadań BGK należy udzielanie finansowego wsparcia z przeznaczeniem na dofinansowanie wkładu własnego oraz częściową spłatę kredytu m.in. poprzez: przyjmowanie za pośrednictwem banków kredytujących wniosków nabywców, prowadzenie ewidencji nabywców i ich dzieci, obsługę limitu środków

[15] Po nowelizacji ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania kryterium wieku nie obowiązywało w przypadku rodzin i osób z co najmniej trójką dzieci.

budżetowych przeznaczonych na realizację Programu oraz nadzór nad prawidłowością wykorzystania przez banki kredytujące środków z Funduszu Dopłat. W ramach realizacji Programu MdM, BGK zawarł z 14 bankami kredytującymi[16] umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia, wymagane art. 17 ustawy o nabyciu pierwszego mieszkania. Oprócz tych umów BGK zawarł z ww. bankami również: umowy uszczegóławiające realizacje zadań, dotyczące m.in. dochodzenia roszczeń oraz świadczenia usług za pośrednictwem portalu komunikacyjnego BGK-Zlecenia. Banki kredytujące, na podstawie ww. umów realizowały zadania Programu, a ich odpowiedzialność dotyczyła m.in. udzielania kredytów hipotecznych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami, przyjmowania i weryfikacji wniosków o udzielenie finansowego wsparcia wraz z wymaganą dokumentacją, realizacji wypłat finansowego wsparcia, a także przeprowadzania kontroli prawidłowości udzielania finansowego wsparcia z przepisami ustawy i postanowieniami ww. umów.

Wytypowane do kontroli NIK trzy banki w różny sposób podzieliły, pomiędzy swoje jednostki organizacyjne, zadania dotyczące realizacji Programu. W przypadku Banku Millennium S.A. wszystkie zadania realizowane były przez jego centralę. W PKO BP S.A. i Pekao S.A. poszczególne zadania przypisane zostały zarówno oddziałom – m.in. w zakresie przyjmowania, weryfikacji i rejestracji wniosków o finansowe wsparcie, zawierania umów o kredyt MdM i przyjmowania zabezpieczeń, jak i centralom tych banków – m.in. w zakresie nadzoru i kontroli nad prawidłowością udzielania i obsługi kredytów mieszkaniowych MdM jak i prowadzenia monitoringu i windykacji należności z tytułu udzielonego wsparcia.

Szczegółowy opis stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności zamieszczono w załączniku nr 7 do Informacji.

3.2. Przygotowanie Programu „Mieszkanie dla Młodych" i jego zmian

3.2.1. Przygotowanie przez Ministerstwo projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania oraz jej zmian

Przygotowanie Programu zostało poprzedzone, dokonaną przez Ministerstwo, analizą potrzeb potencjalnych beneficjentów oraz sytuacji mieszkaniowej w kraju. Wykorzystano w tym celu m.in. wnioski z realizacji poprzedniego rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim". W wyniku tych analiz m.in. oszacowano liczbę: potencjalnych beneficjentów (115 tys.) i kredytów na zakup mieszkań na rynku pierwotnym (15 tys. sztuk rocznie), określono metraż objęty dofinansowaniem (50 m²). Uwzględniono również planowane efekty rozpoczętego do 2012 r. budownictwa mieszkaniowego, tj. m.in. liczbę wybudowanych i rozpoczętych budów lokali mieszkalnych, a także określono wskaźniki dotyczące m.in. przeciętnej powierzchni mieszkań (od 68,8 m² do 72,4 m²) i deficytu mieszkaniowego (725 tys. mieszkań). W analizach tych Ministerstwo dokonało oceny wpływu jego warunków na osiągnięcie zakładanych celów wskazując, że dofinansowanie wkładu własnego, poprzez zmniejszenie wymagań dotyczących minimalnych dochodów uwzględnianych przez banki komercyjne w analizie zdolności kredytowej beneficjentów, wpłynie na poprawę tej zdolności. Z kolei przyrost liczby potencjalnych klientów wpłynie na zwiększenie liczby nabywanych mieszkań na rynku pierwotnym i wzrost liczby zamówień w sektorze wykonawczym, a tym samym na poprawę koniunktury w branżach powiązanych z sektorem mieszkaniowym. Demograficzne oddziaływanie Programu MdM polegało natomiast na zwiększeniu wielkości dofinansowania wkładu własnego w przypadku rodzin posiadających

[16] Tj. Bank Pekao S.A., Bank PKO BP S.A., Getin Noble Bank S.A., Bank Polskiej Spółdzielczości S.A., Alior Bank S.A., SGB-Bank S.A., Bank Ochrony Środowiska S.A., Bank BGŻ BNP Paribas S.A, Bank Millennium S.A., Euro Bank S.A., Deutsche Bank Polska S.A., Bank Zachodni WBK S.A., Raiffeisen Bank S.A., Credit Agricole Bank Polska S.A.

co najmniej jedno dziecko i dodatkowym wsparciem w formie spłaty części kredytu w przypadku rodzin, w których urodzi się lub zostanie przysposobione trzecie i kolejne dziecko.

Przy tworzeniu założeń Programu Ministerstwo współpracowało z innymi instytucjami i organizacjami. W ramach prac legislacyjnych nad projektem ustawy wiele podmiotów zgłosiło do niego uwagi, a dotyczyły one m.in. braku szczegółowych parametrów w zakresie m.in. limitów cenowych i powierzchniowych, kwalifikujących poszczególne lokale mieszkalne do objęcia finansowym wsparciem oraz wprowadzenia warunku w zakresie minimalnego okresu spłaty kredytu. Ostatecznie, przy opracowaniu zasad Programu MdM wykorzystano część sugestii zgłoszonych w trakcie konsultacji i uwzględniono je w przygotowanym przez Ministerstwo projekcie ustawy.

W projekcie ustawy nie uwzględniono jednak dwóch istotnych uwag zgłaszanych na etapie konsultacji społecznych, a ich nieprzyjęcie miało wpływ na realizację Programu MdM. Pierwsza z tych uwag dotyczyła objęcia Programem, oprócz nieruchomości z rynku pierwotnego, również tych z rynku wtórnego. Na zasadność objęcia dofinasowaniem tych lokali wskazywały również doświadczenia z realizacji programu „RnS". Wskazywały one bowiem, że większość nieruchomości zakupionych w ramach tego programu pochodziła z rynku wtórnego (55,3% zawartych umów kredytowych wobec 26,4% transakcji na rynku pierwotnym)[17]. Przyjęcie takiego rozwiązania Ministerstwo tłumaczyło m.in. przyjętym przez Radę Ministrów priorytetem rządu dotyczącym zwiększenia wolumenu inwestycji i korzystnym oddziaływaniem Programu na branżę budowlaną, a tym samym pozytywnym wpływem na rynek pracy.

W ocenie NIK, nieuwzględnienie w projekcie ustawy możliwości finansowania zakupu lokali na rynku wtórnym ograniczało krąg osób, które mogły skorzystać z Programu. Utrudniało to dostęp do tańszych lokali na rynku mieszkaniowym. W mniejszych miejscowościach, gdzie rynek nowych mieszkań nie istniał lub był bardzo ograniczony, rodziny nie mogły skorzystać z Programu lub były zmuszone do zakupu droższego lokalu na rynku pierwotnym. Przełożyło się to również, przy niewystarczającej podaży lokali oferowanych przez deweloperów, na niższe niż zakładano wykorzystanie środków Programu, w szczególności w 2014 r. Ograniczenie finansowania w ramach Programu MdM wyłącznie do lokali mieszkalnych z rynku pierwotnego, które prowadzić miało do zwiększenia wolumenu inwestycji i korzystnie oddziaływać na branżę budowlaną było w ocenie NIK nieuzasadnione. Doświadczenia z realizacji Programu „RnS" wskazywały bowiem na to, że beneficjenci tego programu, mając możliwość wyboru mieszkań zarówno na rynku pierwotnym jak i wtórnym, z przyczyn ekonomicznych ukierunkowani byli głównie na rynek wtórny, na którym dostępne są wprawdzie lokale mieszkalne o niższym standardzie, ale za niższe kwoty. Można zatem było przewidzieć, że podobne tendencje będą miały miejsce w toku realizacji Programu MdM. Potwierdziła to również wprowadzona od 1 września 2015 r.[18], zmiana do ustawy, która była wynikiem głównie niewystarczającej podaży mieszkań spełniających warunki Programu.

Nie uwzględniono również uwagi dotyczącej nieokreślenia limitów dochodowych uprawniających poszczególnych beneficjentów do korzystania z systemu pomocy. Instytucje wnioskujące o wprowadzenie ww. limitów wskazywały, że o dofinansowanie wkładu własnego będą mogły ubiegać się na identycznych zasadach zarówno rodziny o niskich dochodach, których rzeczywiście nie stać na kredyt mieszkaniowy, jak i osoby o wysokich dochodach. Nieuwzględnienie w projekcie ustawy kryterium dochodowego Ministerstwo tłumaczyło m.in. tym, że instrument polityki mieszkaniowej opierający się na kredytach

[17] Pozostałe 18,4% umów kredytowych dotyczyło budowy domu jednorodzinnego.
[18] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. poz. 1194).

hipotecznych z założenia adresowany jest do osób o dochodach umożliwiających osiągnięcie zdolności kredytowej, niezbędnej do zakupu mieszkania o określnych parametrach. Ograniczenie zakresu wsparcia odbywało natomiast się przez kryteria dotyczące parametrów nabywanych mieszkań, tj. ceny metra kwadratowego i jego powierzchni, które w ocenie Ministerstwa, nie były w dużej mierze atrakcyjne dla osób o najwyższych dochodach. Ponadto ograniczeniem takim było również to, że wsparcie finansowe udzielane było jedynie nabywcy, który uprzednio nie był właścicielem lokalu mieszkalnego.

Kryterium dochodowego beneficjentów nie określono również w projekcie zmian do ustawy, pomimo że uwagi w tym zakresie zgłaszały instytucje i organizacje uczestniczące w konsultacjach prowadzonych w ramach prac legislacyjnych. Stanowisko takie Ministerstwo ponownie uzasadniło parametrami adresowania wsparcia w ramach Programu, tj. ograniczeniami dotyczącymi standardu nabywanych nieruchomości (limity powierzchni i cenowe) – jako mieszkań z segmentu popularnego nabywanych przez osoby o przeciętnych dochodach.

Zgodnie z założeniami Programu jego celem było złagodzenie bariery uniemożliwiającej zaciągnięcie kredytu mieszkaniowego przez młodych ludzi poprzez pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych, co miało zmniejszyć wysokość wymaganego kredytu i przełożyć się na niższą kwotę spłacanych rat. W ocenie NIK brak kryterium dochodowego spowodowało, że z dofinasowania mogli skorzystać również nabywcy osiągający wysokie dochody. Stwierdzono bowiem, że część z nich[19] korzystała z dofinansowania, pomimo osiągania dochodów netto wyższych niż 20 tys. zł miesięcznie. Należy również dodać, że wskazane przez Ministerstwo ograniczenie w postaci warunku nieposiadania mieszkania w odniesieniu do beneficjentów wychowujących co najmniej troje dzieci pełniło swoją funkcję jedynie do końca sierpnia 2015 r., gdyż warunek ten został zniesiony nowelizacją ustawy. Na możliwość sfinansowania zakupu mieszkania bez korzystania z pomocy państwa przez około 25% beneficjentów, wskazywało również Ministerstwo w dokonanym w październiku 2015 r. przeglądzie wydatków publicznych. Potwierdzeniem oceny NIK są wnioski z realizacji Programu MdM, ujęte w Narodowym Programie Mieszkaniowym, przyjętym przez Radę Ministrów we wrześniu 2016 r. Stwierdzono w m.in., że Program nie realizował priorytetów rządu dotyczących wsparcia osób o dochodach uniemożliwiających m.in. zakup mieszkania. Przewidziane w nim wsparcie finansowe mogły otrzymać tylko osoby, które zaciągnęły kredyt hipoteczny na zakup własnego mieszkania, co zasadniczo dotyczyło osób o wyższych dochodach. Ponadto w Informacji o realizacji Programu z marca 2017 r. Ministerstwo podało, że w całym okresie realizacji Programu, tj. w latach 2014-2016 beneficjentów, którzy mogli zaciągnąć kredyt hipoteczny i zakupić mieszkanie bez wsparcia państwa było około 20%.

Ministerstwo przygotowało zmiany do Programu MdM, wykorzystując m.in. propozycje zgłaszane przez inne instytucje, w ramach prac legislacyjnych, a także wnioski z monitoringu i zidentyfikowane w ramach jego realizacji czynniki ograniczające m.in. wykorzystanie limitu środków. Wskazywały one m.in. na: niewystarczającą podaż mieszkań spełniających warunki Programu (na koniec sierpnia 2014 r. tylko ok. 20% mieszkań wybudowanych przez deweloperów zostało nabytych w ramach Programu), niepełny prorodzinny jego charakter (w 2014 r. jego beneficjentami były w szczególności osoby bezdzietne - 77% i osoby posiadające jedno dziecko - 20%), a także na potrzebę objęcia dofinasowaniem Programu inwestycji realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Ministerstwo dokonało również analizy sytuacji mieszkaniowej w kraju oraz dokonało oceny wpływu przewidywanych zmian na realizację celów Programu. W analizach tych założono, że w 2015 r. ze wsparcia finansowego skorzysta 16 tys. beneficjentów, a w kolejnych latach liczba ta będzie rosła osiągając w 2018 r. poziom 21,5 tys.

[19] Tj. 0,3% ogółu beneficjentów, którzy korzystali z Programu w okresie od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r., tj. po nowelizacji ustawy i rozporządzenia wykonawczego nakładającego obowiązek ewidencji takich danych.

W przeprowadzonych analizach Ministerstwo uwzględniło również oddziaływanie prorodzinne planowanych zmian Programu, w tym konsekwencje zmian dla rodzin wychowujących co najmniej dwoje dzieci. Wskazano, że zmiana obowiązujących przepisów spowoduje wzrost kwoty finansowego wsparcia o 33,3% dla rodzin z dwojgiem dzieci oraz wzrost kwoty finansowego wsparcia o 100% dla rodzin z trojgiem dzieci.

3.2.2. Udział Banku Gospodarstwa Krajowego w pracach nad projektem ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania oraz jej zmian

BGK czynnie uczestniczył w pracach nad koncepcją Programu MdM, w szczególności poprzez udział w organizowanych przez Ministerstwo spotkaniach, omawiających m.in. wyniki konsultacji społecznych oraz ustalających ostateczny tekst projektu ustawy. Uczestniczył również, w ramach prac legislacyjnych nad projektem ustawy, w posiedzeniach sejmowych i senackich komisji. Odnosił się głównie do zagadnień dotyczących zasad stosowania finansowego wsparcia i jego zwrotu, a także określenia możliwości zastosowania sankcji w przypadku stwierdzenia przypadków naruszenia przez banki kredytujące przepisów ustawy. BGK brał udział również w przygotowaniu projektu zmian do ustawy, zgłaszając propozycje dotyczące m.in.: objęcia Programem zakupu mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, zróżnicowania kwoty dofinansowania w zależności od liczby wychowywanych dzieci,
a także zmiany zasad ustalania wysokości wskaźnika kosztu odtworzenia.

3.3. Realizacja Programu „Mieszkanie dla Młodych”

3.3.1. Realizacja Programu przez Bank Gospodarstwa Krajowego

BGK był właściwie przygotowany do realizacji Programu. W tym celu, wszystkie zadania nałożone na niego ustawą przypisał jednej komórce organizacyjnej[20], a sposób ich realizacji określił szczegółowo w odpowiednich procedurach. Regulowały one m.in. zawieranie z bankami kredytującymi umów oraz prowadzenie z nimi i z Ministerstwem rozliczeń finansowych, a także zamieszczanie wymaganych komunikatów w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”).

BGK prowadził akcję promującą Program wśród potencjalnych jego beneficjentów, m.in. w formie spotkań z przedstawicielami mediów, a także zamieszczając stosowne informacje na swojej stronie internetowej. Podejmował również skuteczne działania celem włączenia do realizacji Programu jak największej liczby instytucji finansowych. Dlatego też już w czerwcu 2013 r. wystąpił do 19 banków współpracujących z nim wcześniej przy realizacji innych rządowych programów mieszkaniowych[21] z pismem w sprawie przystąpienia do obsługi Programu MdM. W efekcie tych działań, w okresie od 19 grudnia 2013 r. do 30 października 2014 r., zawarł z 14 bankami wymagane art. 17 ustawy umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia. Zakres tych umów był zgodny z rozporządzeniem wykonawczym, a określały one m.in. szczegółowy tryb i terminy przekazywania i rozpatrywania wniosków o finansowe wsparcie, zasady przekazywania przez BGK środków z tytułu finansowego wsparcia oraz sposób sprawowania kontroli. W umowach tych wskazano również terminy rozpoczęcia przyjmowania przez te banki wniosków o dofinansowanie, co następowało od 2 stycznia 2014 r. (Pekao S.A. i PKO BP S.A.) do 2 stycznia 2015 r. (Credit Agricole Bank Polska S.A.). Różne terminy rozpoczęcia przyjmowania wniosków wynikały z decyzji zarządów tych banków. Jednakże w umowach tych BGK nie określił obowiązku i zasad monitorowania przez banki nabywców pod kątem wystąpienia ustawowych przesłanek do zwrotu finansowego wsparcia.

[20] Tj. Wydziałowi Obsługi Programów Mieszkaniowych w Departamencie Usług Agencyjnych.
[21] Tj. „Rodzina na swoim” oraz kredyty mieszkaniowe o stałej stopie procentowej.

Fakt ten tłumaczono w BKG tym, że prowadzenie takiego monitoringu w trakcie spłaty kredytu leżało w gestii banku kredytującego, który czynności te wykonuje zgodnie z własnymi procedurami i postanowieniami umowy kredytu. Zdaniem NIK BGK, celem dochowania należytej staranności w wydatkowaniu środków publicznych, mógł określić w umowach z bankami szczegółowe zasady monitorowania przez nie kredytów MdM w zakresie wystąpienia ustawowych przesłanek do zwrotu wsparcia.

BGK, zgodnie z art. 9 ust 2 ustawy, prowadził ewidencję nabywców, którzy uzyskali dofinansowanie wkładu własnego oraz ewidencję dzieci, w związku z urodzeniem lub przysposobieniem, których udzielone zostało dodatkowe finansowe wsparcie. Ewidencje te były kompletne, a wpisów do nich dokonywano w dniu otrzymania z banku informacji o zawarciu umowy kredytu lub wniosku o dodatkowe wsparcie. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK ogłosił w BIP wszystkie wymagane art. 9 i 37 ww. ustawy komunikaty, tj. m.in. wykaz instytucji kredytujących uczestniczących w Programie MdM, wysokości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków obowiązującego w kwartale kalendarzowym oraz informację o wstrzymaniu w 2016 r. przyjmowania wniosków o dofinansowanie.

Opublikowany przez BGK wykaz zawierał wszystkie instytucje kredytujące uczestniczące w Programie, a ww. średnie wskaźniki przeliczeniowe obliczone były zgodnie z art. 2 ust. 14 ustawy MdM, w tym m.in. na podstawie ogłoszonych przez wojewodów wartości wskaźników obowiązujących w danym półroczu[22]. Stwierdzono jednak, że BGK nie opublikował kompletnych informacji w sześciu komunikatach[23] dotyczących średnich wskaźników przeliczeniowych, co wynikało z późnego ogłaszania wskaźników przez część wojewodów. Komunikaty te nie obejmowały bowiem wszystkich województw, w tym m.in. lubelskiego (w II kwartale 2014 r., 2015 r. i 2016 r.) i opolskiego (w II i IV kwartale 2014 r., II i IV kwartale 2016 r.) i były uzupełniane przez BGK w terminie do dwóch dni roboczych, po ogłoszeniu przez wojewodów brakujących danych. Brak na początku danego kwartału wszystkich bieżących średnich wskaźników przeliczeniowych uniemożliwiał w tych województwach rejestrację wniosków o dofinansowanie do momentu ogłoszenia ich przez BGK i wprowadzenia do systemu BGK-Zlecenia. Kontrola NIK stwierdziła również niejednolite podejście w ustalaniu wskaźników przeliczeniowych przez wojewodów, gdyż Wojewoda Pomorski, jako jedyny w kraju, ustalał je w okresach półrocznych na kwartały: I-II i III-IV, podczas gdy pozostali wojewodowie – na kwartały: II-III i IV-I. W sytuacji dużego zainteresowania Programem i szybkiego wyczerpywania się jego środków przeznaczonych na dany rok[24] osoby zamierzające nabyć mieszkanie w województwie pomorskim miały mniej czasu na znalezienie lokalu spełniającego limity cenowe określone w komunikacie BGK, czy też wynegocjowanie odpowiedniej ceny. Średnie wskaźniki przeliczeniowe na I kwartał 2017 r. były znane w przypadku tego województwa dopiero od 30 grudnia 2016 r., podczas gdy w pozostałych województwach były one dostępne już na początku października 2016 r. Opóźnienia w ogłaszaniu przez wojewodów wskaźników przeliczeniowych, a także ustalanie ich na różne kwartały wynikało z braku uregulowania tej kwestii w przepisach prawa

[22] Ustalono na próbie średnich wskaźników dla województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i pomorskiego, obowiązujących w pierwszych kwartałach lat 2014-2016.
[23] Spośród 12 w okresie od stycznia 2014 r. do września 2016 r.
[24] Np. przyjmowanie wniosków nabywców z terminem wypłaty środków z Funduszu Dopłat planowanym na 2017 r. zostało wstrzymane przez BGK z dniem 1 lutego 2017 r., gdyż łączna kwota dofinansowania wkładu własnego wynikająca z przekazanych do BGK wniosków z terminem wypłaty na ten rok osiągnęła równowartość 95% kwoty zaplanowanej na wypłaty w ustawie budżetowej.

(tj. w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[25]). BGK nie zgłaszał jednakże Ministerstwu uwag w tym zakresie.

BGK prawidłowo przekazywał i rozliczał środki Funduszu Dopłat przeznaczone na realizację Programu. Źródłem pokrycia wydatków Programu MdM były środki z rezerwy celowej budżetu państwa, uruchamiane każdorazowo na podstawie zapotrzebowania, przekazywanego przez BGK do Ministerstwa. Wypłat finansowego wsparcia BGK dokonywał na rachunki banków kredytujących w kwotach i terminach wskazanych przez nie w dekadowych zapotrzebowaniach[26]. W latach 2014-2016 (do 30 września) BGK przekazał bankom kredytującym na wypłaty kwotę 1.411.392,7 tys. zł. Niewykorzystane do końca 2014 r. i 2015 r. środki Funduszu Dopłat przeznaczone na realizację Programu (4.368,0 tys. zł) BGK terminowo odprowadzał do budżetu państwa, na rachunek bieżący wydatków danego roku, a środki pochodzące ze zwrotów finansowego wsparcia wypłaconego w poprzednich latach budżetowych (1.099,1 tys. zł – do 30 września 2016 r.) przekazywał, zgodnie z art. 18a ustawy, na dochody budżetu państwa. W ww. okresie, w związku z wystąpieniem ustawowych przesłanek do zwrotu dofinansowania, na rachunek Funduszu Dopłat zwrócono środki w łącznej kwocie 1.082,1 tys. zł. Środki zwracane były przez banki również z tytułu zmiany terminu wypłaty (35.335,0 tys. zł) lub odstąpienia nabywców od umów kredytu przed wypłatą środków przekazanych już do banku kredytującego (1.787,4 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą 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). Kwoty tej dochodzili, zgodnie z postanowieniami umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia, bank kredytujący i BGK. Działania windykacyjne BGK polegały w szczególności na wysyłaniu wezwań do zapłaty, a czynności te prowadzone były prawidłowo. W efekcie tych działań, do dnia badania NIK[27], 70 nabywców zwróciło pełną kwotę przyznanego wsparcia (1.119,5 tys. zł).

Do 30 września 2016 r. BGK otrzymał z banków kredytujących informacje o spłacie 109 kredytów MdM wraz z dokumentacją tych spraw. W większości przypadków dokumenty te wpłynęły z opóźnieniem wynoszącym nawet 817 dni po spłacie kredytu. BGK podejmował działania w celu niezwłocznego, zgodnie z umową w sprawie stosowania finansowego wsparcia, przekazywania przez banki ww. dokumentacji, kierując do nich pisma w tej sprawie i zwracając na to uwagę podczas przeprowadzanych kontroli oraz spotkań z ich przedstawicielami.

BGK weryfikował otrzymaną z banków dokumentację kredytów spłaconych pod kątem spełniania ustawowych warunków do zastosowania finansowego wsparcia. Jednakże pomimo posiadania tej dokumentacji BGK nie monitorował sytuacji nabywców w zakresie ujawnienia przypadków ewentualnego zbycia mieszkania w okresie pięciu lat od przeniesienia własności, powodujących obowiązek zwrotu finansowego wsparcia, m.in. poprzez dokonywanie przeglądu elektronicznej księgi wieczystej. Brak takiego monitoringu w BGK wyjaśniono tym, że obowiązek poinformowania instytucji kredytującej o zaistnieniu zdarzenia w postaci zbycia nieruchomości spoczywa, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania, na beneficjencie środków budżetowych, który zobowiązuje się do jego wypełnienia.

NIK nie podziela ww. stanowiska, gdyż po dokonaniu spłaty kredytu i związanym z tym wykreśleniem z księgi wieczystej nieruchomości hipoteki ustanowionej na zabezpieczenie spłaty kredytu, występuje ryzyko zbycia mieszkania przed upływem pięciu lat od jego nabycia i niepoinformowania o tym fakcie

[25] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610.
[26] Zbadano na podstawie pięciu wniosków banków kredytujących na kwotę 786,5 tys. zł.
[27] Stan na 20 lutego 2017 r.

banku kredytującego. Stwierdzony w trakcie kontroli NIK niewielki procent (0,1%) takich przypadków oraz opóźnienia banków w informowaniu o ich zaistnieniu sugerować mogą, że nie wszyscy beneficjenci prawidłowo wywiązywali z tego obowiązku, a brak kontroli ze BGK sprzyjać może w zaniechaniu ujawniania takich przypadków. Istotne zatem 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 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 publicznych[28].

3.3.2. Realizacja Programu przez banki kredytujące

Przygotowanie organizacyjne centrali banków i ich oddziałów do realizacji Programu MdM

Wszystkie skontrolowane banki kredytujące[29] (tj. Bank Pekao S.A., PKO BP S.A. i Bank Millennium S.A.) były przygotowane organizacyjnie do realizacji Programu MdM. Banki Pekao S.A. i PKO BP S.A., jako pierwsze w kraju, zawarły z BGK umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia[30] i rozpoczęły od 2 stycznia 2014 r. przyjmowanie wniosków, tj. z dniem wejścia w życie Programu. Bank Millennium S.A. do realizacji Programu przystąpił 10 kwietnia 2014 r. Banki te opracowały i wdrożyły szczegółowe procedury wewnętrzne obejmujące wszystkie zadania określone w ustawie o pomocy państwa w nabyciu pierwszego oraz w umowach z BGK. Zawarły one w ofercie kredytowej informacje o kredytach MdM a także upowszechniały je m.in. na swoich stronach internetowych, w materiałach reklamowych dystrybuowanych w oddziałach oraz za pośrednictwem infolinii i środków masowego przekazu.

Przyjmowanie i weryfikacja przez banki kredytujące wniosków o dofinansowanie wkładu własnego kredytów MdM

W latach 2014-2016 (do 30 września) skontrolowane banki przyjęły ogółem 73,9 tys. wniosków o dofinansowanie wkładu własnego na kwotę 1.859.557,8 tys. zł, w tym: 39,5 tys. wniosków (na kwotę 957.731,6 tys. zł) przyjął Bank Pekao S.A., 30,6 tys. wniosków (806.189,2 tys. zł) – PKO BP S.A. i 3,8 tys. wniosków (95.637,0 tys. zł) – Bank Millennium S.A. Banki te prawidłowo realizowały powierzone im zadania związane z przyjmowaniem wniosków o dofinansowanie wkładu własnego[31]. Wszystkie zbadane wnioski, zakończone zawarciem umowy kredytowej, zostały złożone na piśmie i były zgodne z ustalonym przez BGK wzorem. Zawierały one w większości (99,6% skontrolowanych spraw) wymagane oświadczenia i zobowiązania nabywcy, w tym m.in. o nieposiadaniu własnego mieszkania, nabywaniu go w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych oraz zobowiązanie zwrotu dofinansowania w sytuacji wystąpienia ustawowych przesłanek. Nabywcy spełniali kryteria ustawowe do otrzymania dofinansowania, a kredytowane mieszkania – kryteria cenowe i powierzchniowe. Wprowadzone przez skontrolowane banki do portalu BGK-Zlecenia dane z wniosków, m.in. dotyczące powierzchni, lokalizacji,

[28] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

[29] Skontrolowane banki to: centrale i po sześć oddziałów dwóch banków: Pekao S.A. i PKO BP S.A. oraz centrala banku Millennium S.A.

[30] W dniu 19 grudnia 2013 r.

[31] Ustalono na próbie 760 kredytów MdM (1,7% ogólnej liczby zawartych przez skontrolowane banki umów) z kwotą dofinansowania 19.542,3 tys. zł (1,8% kwoty dofinansowania ogółem w zawartych przez te banki umowach). Badanie przeprowadzono w 12 oddziałach operacyjnych banków Pekao S.A. i PKO BP S.A. (po 6 oddziałów w każdym z banków) oraz w centrali Banku Millennium S.A.

ceny mieszkania, tj. parametry mające wpływ na wysokość przyznanego dofinansowania, były zgodne z przedłożoną przez nabywców właściwą dokumentacją źródłową. We wszystkich skontrolowanych kredytach MdM kwoty dofinansowania obliczono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania, a wnioski nabywców terminowo przekazano do BGK, po dokonaniu ich pełnej weryfikacji i stwierdzeniu spełniania ustawowych warunków otrzymania wsparcia. Banki przekazywały nabywcom potwierdzenia rejestracji wniosku i przyznania dofinansowania wkładu własnego, do czego były zobowiązane na podstawie umowy z BGK.

Przy obsłudze wniosków o dofinansowanie wkładu własnego stwierdzono jednak błędy polegające m.in. na:

- nieudokumentowaniu przez PKO BP S.A. przekazania nabywcy wygenerowanej w portalu BGK-Zlecenia informacji o przyznaniu i wysokości kwoty dofinansowania wkładu własnego w przypadku 100 kredytów MdM[32],
- nieuzyskania przez Pekao S.A od nabywców wszystkich wymaganych oświadczeń, tj. m.in. czy byli oni na dzień złożenia wniosku właścicielami lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego – dotyczyło to trzech kredytów MdM[33], a oświadczenia te zostały uzupełnione dopiero w trakcie kontroli NIK.

Weryfikacja przez banki kredytujące wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie

Do 30 września 2016 r. skontrolowane banki rozpatrzyły pozytywnie 74 wnioski o udzielenie dodatkowego finansowego wsparcia w formie spłaty części kredytu w kwocie 793,9 tys. zł w związku z urodzeniem (lub przysposobieniem) trzeciego lub kolejnego dziecka[34], w tym: 44 wnioski (na kwotę 477,9 tys. zł) rozpatrzył PKO BP S.A., 26 wniosków (270,2 tys. zł) – Bank Pekao S.A., a cztery wnioski (45,8 tys. zł) – Bank Millennium S.A. Na próbie sześciu wniosków na kwotę 66,2 tys. zł, przyjętych przez banki: PKO BP S.A. i Millennium S.A.[35], ustalono, że zostały one rozpatrzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania. Banki prawidłowo dokonały ich weryfikacji, złożono je bowiem terminowo i załączono dokumenty potwierdzające spełnienie przesłanek uprawniających do otrzymania dodatkowego wsparcia. Wprowadzone do portalu BGK-Zlecenia dane, na podstawie których wnioski te uzyskały akceptację BGK, były zgodne z dokumentacją źródłową. Kwota dodatkowego wsparcia została ustalona zgodnie z ww. ustawą, przyznana po raz pierwszy, przeznaczona wyłącznie na spłatę części kredytu, a banki nie obciążały nabywców dodatkowymi opłatami z tego tytułu.

Zawieranie przez banki kredytujące umów kredytu MdM i ustanawianie zabezpieczeń zwrotu finansowego wsparcia

Wszystkie skontrolowane banki zawierały z nabywcami umowy kredytu MdM zgodnie z ustawą o oraz umową z BGK. Prawidłowo ustanowiły również, w większości skontrolowanych spraw (98,7%), prawne zabezpieczenia zwrotu finansowego wsparcia[36]. Do 30 września 2016 r. banki te podpisały ogółem 44,7 tys. umów kredytu o wartości 7.713.885,3 tys. zł z dofinansowaniem wkładu własnego

[32] 29,4% skontrolowanych umów w PKO BP S.A.
[33] 0,7% skontrolowanych umów w Pekao S.A.
[34] Ogółem przyjęto 75 wniosków, w tym rozpatrzony odmownie wniosek na kwotę 8,9 tys. zł.
[35] Do skontrolowanych oddziałów Banku Pekao S.A. nie wpłynęły wnioski o dodatkowe finansowe wsparcie.
[36] Prawidłowość zawierania umów i ustanawiania zabezpieczeń zwrotu dofinansowania ustalono na podstawie badania próby kredytów MdM podanej w przypisie nr 31. Dodatkowo w zakresie prawidłowości ustalenia, wymaganych ustawą, parametrów umowy kredytowej badaniem objęto również 120 kredytów MdM z dofinansowaniem o wartości 3.128,1 tys. zł (w centralach banków PKO BP S.A. i Pekao S.A.) – ogółem w tym zakresie skontrolowano 880 umów z kwotą dofinansowania 22.670,4 tys. zł.

w kwocie 1.098.912,1 tys. zł, w tym: 25,1 tys. umów kredytu w kwocie 4.420.633,3 tys. zł i dofinansowaniu 586.059,1 tys. zł zawarł Bank Pekao S.A., 17,6 tys. umów (odpowiednio 2.937.852,7 tys. zł i 455.929,1 tys. zł) – PKO BP S.A., a 2,0 tys. umów (odpowiednio: 355.399,3 tys. zł i 56.923,9 tys. zł) – Bank Millennium S.A. Wszystkie skontrolowane kredyty MdM zostały, zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy, udzielone wyłącznie na zakup mieszkania (lub wkład budowlany), w kwocie stanowiącej co najmniej 50% ceny zakupu mieszkania (lub wkładu budowlanego), w walucie polskiej, na okres co najmniej 15 lat oraz na podstawie umowy, której stroną był nabywca. Umowy kredytu zawierały elementy wymagane umową w sprawie stosowania finansowego wsparcia, w tym m.in. warunki zwrotu finansowego wsparcia i tryb dochodzenia roszczeń z tytułu obowiązku jego zwrotu, a określone w nich wysokości dofinansowań były zgodne z kwotami przyznanymi przez BGK.

Banki Pekao S.A., PKO BP S.A. i Millennium S.A. wprowadziły do umów kredytowych m.in. zapisy obligujące nabywców do wywiązania się ze zobowiązania, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ww. ustawy, tj. do rozwiązania ewentualnej umowy najmu lub zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego i jego opróżnienia w terminie sześciu miesięcy od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu lub przeniesieniu własności mieszkania objętego dofinansowaniem z Funduszu Dopłat. Jednakże dwa z nich nieprawidłowo monitorowały wypełnienie przez nabywców ww. ustawowego obowiązku, tj.:

- Bank Millennium S.A. wprowadził ww. zapis do umowy dopiero w marcu 2015 r. (w wyniku realizacji zaleceń audytu wewnętrznego), co skutkowało tym, iż nie objął on monitoringiem w ww. zakresie nabywców, z którymi zawarł umowy przed tym okresem. Ustalono bowiem, że bank ten nie podjął wobec pięciu nabywców działań w celu wyegzekwowania przedłożenia dokumentu potwierdzającego wykonanie ww. czynności, do których zobowiązali się oni w oświadczeniach załączonych do wniosku o dofinansowanie. Niewprowadzenie do umów o kredyt MdM, zawartych przed marcem 2015 r., zapisu dotyczącego weryfikacji wypełnienia ww. warunku oraz niemonitorowanie spełniania go przez nabywców, wyjaśniono brakiem ustawowego i umownego obowiązku w tym zakresie.
- Działań w celu wyegzekwowania przedłożenia dokumentu poświadczającego rozwiązanie umowy najmu nie podejmował każdorazowo również Bank Pekao S.A. W przypadku jednej ze skontrolowanych spraw (0,3%) bank ten, w wyniku przeoczenia, nie objął, do kontroli NIK, monitoringiem wywiązania się nabywcy z ww. obowiązku, pomimo iż termin rozwiązania umowy najmu upłynął 26 marca 2015 r.

Skontrolowane banki każdorazowo przyjmowały wymagane zabezpieczenia zwrotu wsparcia w formie weksla in blanco z deklaracją. Dokumenty te były zgodne z wzorami określonymi w załącznikach do umowy z BGK, zawierały pełne i poprawne dane, były prawidłowo podpisane przez nabywcę i przechowywane w depozycie bankowym. W badanej próbie kredytów MdM wystąpiły dwa przypadki zwrotu nabywcy, przed upływem wymaganego terminu, weksla in blanco w związku z wcześniejszą spłatą całości kredytu, przy czym Bank PKO BP S.A. w trakcie kontroli NIK podjął działania i nabywcy zwrócili do banku oryginały tych weksli. Przy ustanawianiu przez banki prawnych zabezpieczeń zwrotu wsparcia kontrolerzy NIK stwierdzili również nieprawidłowości, polegające na:

- niepotwierdzeniu w dwóch przypadkach przez pracowników banków: Pekao S.A. i Millennium S.A. własnoręczności podpisu nabywcy na wekslu i deklaracji, co mogło utrudnić prowadzenie egzekucji,
- przyjęciu przez Bank Millennium S.A. w sześciu przypadkach weksla in blanco z deklaracją po upływie nawet 14 dni od daty zawarcia umowy kredytu MdM.

Szczegółowe dane dotyczące udzielonych przez skontrolowane banki kredytów MdM przedstawia załącznik nr 2.

Wypłaty przez banki finansowego wsparcia

Banki Pekao S.A., PKO BP S.A i Millennium S.A. do 30 września 2016 r. wypłaciły ze środków Funduszu Dopłat łącznie 842.821,1 tys. zł, w tym: 842.103,5 tys. zł wypłaciły 35,1 tys. nabywcom tytułem dofinansowania wkładu własnego[37] i 717,6 tys. zł – 67 nabywcom tytułem spłaty części kredytu[38]. Banki te prawidłowo realizowały przydzielone im zadania w tym zakresie, wykonując je zgodnie z ustawą, umową z BGK i przyjętymi procedurami.

Wypłaty dofinansowania dokonywano każdorazowo na podstawie pisemnego wniosku nabywcy, bezpośrednio na rachunek zbywcy lub mieszkaniowy rachunek powierniczy wskazany w umowie deweloperskiej oraz w kwocie i terminie określonym w ewidencji nabywców, jako ostatnią część świadczeń pieniężnych nabywcy (m.in. po wypłaceniu całości kredytu)[39]. Centrale ww. banków występowały do BGK z wnioskami o przekazanie środków na wypłaty dofinansowania wkładu własnego w terminie określonym w ustawie[40].

Kontrole stosowania finansowego wsparcia i sprawozdawczość

Banki PKO BP S.A. i Pekao S.A.[41] kontrolowane były przez BGK w zakresie zgodności stosowania przez nie finansowego wsparcia z wymogami ustawy, rozporządzenia wykonawczego i umowy. Były to dwie kontrole planowe (przeprowadzone w 2015 r. w każdym z obu ww. banków) oraz kontrola doraźna, dotycząca prawidłowości rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego, przeprowadzona w PKO BP S.A. w związku ze złożoną przez osobę fizyczną skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich. W wyniku obu kontroli planowych stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nieweryfikowaniu terminów wypłat wskazanych we wnioskach nabywców o uruchomienie środków, co skutkowało ich zwrotem na kwotę 3,5 mln zł, przyjmowaniu na zabezpieczenie zwrotu finansowego wsparcia nieprawidłowych weksli oraz nieegzekwowania od nabywców oświadczeń o rozwiązaniu umowy najmu lokalu lub zrzeczeniu się spółdzielczego lokatorskiego prawa do niego. Kontrola doraźna wykazała natomiast zarejestrowanie wniosku z kwotą dofinasowania obliczoną na podstawie błędnych parametrów. W związku z tymi nieprawidłowościami ww. banki otrzymały od BGK rekomendacje dotyczące m.in. przeszkolenia pracowników w zakresie weryfikacji wniosków o finansowe wsparcie oraz ich rejestracji w portalu BGK-Zlecenia, przekazywania do BGK dokumentacji spłaconych kredytów MdM, zweryfikowania procedur wewnętrznych obsługi Programu MdM, ustanowienia prawidłowego zabezpieczenia zwrotu finansowego wsparcia, a także uzupełnienia dokumentacji kredytów MdM. Rekomendacje BGK Bank Pekao S.A. zrealizował terminowo, zaś PKO BP S.A. podjął działania w celu ich realizacji (m.in. był w trakcie wykonywania zalecenia w zakresie weryfikacji całego portfela umów kredytu MdM). Należy jednak dodać, że informację o sposobie realizacji rekomendacji bank ten przekazał do BGK trzy miesiące po wyznaczonym terminie. Jak wyjaśniono było to spowodowane spiętrzeniem prac związanych m.in. z dostosowywaniem działalności banku do postanowień znowelizowanej ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania.

[37] W tym: 459.094,7 tys. zł wypłacił 20,0 tys. nabywcom Bank Pekao S.A., 346.621,6 tys. zł (13,8 tys. nabywcom) – PKO BP S.A., 36.387,2 tys. zł (1,3 tys. nabywcom) – Bank Millennium S.A.

[38] W tym: 238,4 tys. zł wypłacił 23 nabywcom Bank Pekao S.A., 433,4 tys. zł (40 nabywcom) – PKO BP S.A. i 45,8 tys. zł (czterem nabywcom) – Bank Millennium S.A.

[39] Ustalono na próbie 637 wniosków o wypłatę (w tym: 334 wniosków złożonych w Banku Pekao S.A., 257 – PKO BP S.A. i 46 – Millenium S.A.), co stanowiło 1,8% wniosków ogółem.

[40] Ustalono na próbie wniosków przekazanych przez banki do BGK w październiku 2014 r. i 2015 r. oraz we wrześniu 2016 r.

[41] Bank Millennium S.A., zgodnie z planem kontroli BGK, miał zostać skontrolowany w 2017 r.

Zgodnie z zapisami umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia banki kredytujące zobowiązane były do wykonywania okresowych, nie rzadziej niż raz w roku, wewnętrznych kontroli kredytów MdM. Banki PKO BP S.A., Pekao S.A. i Millennium S.A. przeprowadzonymi w latach 2014-2016 (do 30 września) corocznymi kontrolami objęły ogółem odpowiednio: 89 umów kredytu MdM (0,5% udzielonych w tym okresie), 565 (2,2%) i 30 (1,5%)[42]. Jednakże nie w pełni prawidłowo banki te wykonywały nałożone na nie umowne obowiązki w ww. zakresie, bowiem:

- Banki Pekao S.A. i PKO BP S.A. nie skontrolowały w pełni zagadnień wymaganych umową z BGK. Ustalono, że Bank Pekao S.A. przeprowadzonymi w latach 2014-2016 kontrolami nie objął m.in. prawidłowości przyjmowania od nabywców wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie, pomimo iż w każdym roku badanego okresu przyjmował takie wnioski, a przyczynę tego wyjaśniono brakiem takich wniosków w badanej próbie kredytów MdM. PKO BP S.A., przeprowadzoną w 2014 r. kontrolą, nie objął m.in. prawidłowości rejestrowania wniosków o finansowe wsparcie w portalu BGK-Zlecenia, terminowości rozliczania środków z Funduszu Dopłat oraz nie dokonał przeglądu przyjętych od nabywców na rzecz BGK zabezpieczeń zwrotu finansowego wsparcia. Nieobjęcie kontrolą wszystkich zagadnień określonych przez BGK wyjaśniono tym, że kontrola ta miała charakter bieżącej kontroli wewnętrznej, a przeprowadzająca ją komórka organizacyjna tego banku nie miała kompetencji do wykonywania kontroli o charakterze audytowym.
- Wszystkie trzy skontrolowane banki nieterminowo przekazywały do BGK informacje o wynikach kontroli wewnętrznych. Informację o wynikach kontroli przeprowadzonych w 2014 r. i 2016 r. Bank Millennium S.A. przekazał z opóźnieniem odpowiednio 121 i 17 dni, a wyjaśniono to odpowiednio przystąpieniem do programu w kwietniu 2014 r. i przeprowadzeniem kontroli po upływie wymaganego terminu przekazania ww. informacji, zaś raport z kontroli za 2016 r. – planowanym jego przekazaniem po wykonaniu wskazanych w nim zaleceń. PKO BP S.A. o wynikach kontroli z 2014 r. poinformował BGK 149 dni po terminie, gdyż, jak wyjaśniono, kontrola ta miała charakter doraźny, a przeprowadzające je biuro nie posiadało kompetencji do wykonywania kontroli o charakterze audytowym.
- Bank Pekao S.A. trzy coroczne informacje przekazał z opóźnieniem wynoszącym nawet 79 dni, a nieprawidłowość tę wyjaśniono m.in. pracochłonnością czynności kontrolnych.

Przeprowadzone przez każdy z ww. trzech banków kontrole wewnętrzne wykazywały nieprawidłowości polegające m.in. na: błędnym wypełnianiu i przyjmowaniu niekompletnych wniosków o dofinasowanie, opóźnieniach w przekazywaniu do BGK zarówno tych wniosków jak i informacji o zawarciu umowy kredytu, a także na wprowadzaniu błędnych danych do portalu BGK-Zlecenia i braku ich aktualizacji.

Ustalono również, że Bank Pekao S.A. nie zawsze przestrzegał własnych procedur wewnętrznych dotyczących przeprowadzania kontroli funkcjonalnej kredytów MdM. Pomimo określonego w jego instrukcji służbowej obowiązku wykonywania okresowych (raz na kwartał) kontroli kredytów MdM, skontrolowany Oddział tego banku w Olsztynie, wskutek niedopatrzenia pracowników, nie objął w 2014 r. kontrolą funkcjonalną (wewnętrzną) żadnej z zawartej w tym okresie 78 umów kredytu na zakup mieszkania z dofinansowaniem ze środków Programu.

[42] Banki te typowały umowy do kontroli według własnych procedur wewnętrznych, tj. w Banku PKO BP S.A. dokonywali tego audytorzy wewnętrzni na podstawie „Metodyki badania mechanizmów kontrolnych" (m.in. na podstawie analizy ryzyka), w Banku Pekao S.A. wyboru kredytów do kontroli dokonywały losowo poszczególne Regionalne Centra Hipoteczne, zaś w Banku Millennium S.A. doboru próby dokonywano w sposób celowy, kierując się m.in. lokalizacją nieruchomości, statusem rodzinnym nabywcy, datą złożenia wniosku i kwotą kredytu.

Banki Pekao S.A., PKO BP S.A. i Millennium S.A. prawidłowo wywiązywały się z nałożonych na nie przez BGK obowiązków sprawozdawczych związanych z obsługą Programu MdM. Centrale tych banków terminowo i w wymaganym zakresie przekazywały do BGK informacje o liczbie i kwotach finansowego wsparcia, planowanych do wypłaty do zakończenia bieżącego roku oraz w kolejnym roku budżetowym.

Zwrot kwot finansowego wsparcia i dochodzenie roszczeń

W latach 2014-2016 (do 30 września) skontrolowane banki stwierdziły 58 przypadków kwalifikujących się, zgodnie z art. 14 ust. 1 i art. 16 ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania, do zwrotu dofinansowania na łączną kwotę 913,8 tys. zł[43]. Do końca 2016 r. banki te wyegzekwowały od większości nabywców nienależnie pobrane kwoty wsparcia (833,0 tys. zł), przekazując je następnie na rachunek Funduszu Dopłat w BGK. Zwrotu dofinansowania w kwocie 80,8 tys. zł nie dokonało trzech nabywców obsługiwanych przez Bank Pekao S.A., który podjął wobec nich działania zgodne z umową z BGK.

Centrale skontrolowanych banków prowadziły monitoring wystąpienia ustawowych przesłanek zwrotu finansowego wsparcia wyłącznie w oparciu o oświadczenia i dokumenty otrzymane od nabywców[44]. W trakcie kontroli NIK banki podnosiły kwestie m.in., że ustawodawca nie zapewnił im narzędzi umożliwiających monitorowanie przesłanek kwalifikujących się do zwrotu przyznanego wsparcia, dlatego też nie mają one możliwości formalno-prawnych oraz informacyjnych do ich monitorowania (w tym zakresie banki mogły opierać się wyłącznie na informacjach uzyskanych od nabywców). NIK podziela zdanie przedstawicieli skontrolowanych banków, zauważając, że procedurę monitorowania ww. przesłanek powinna określać umowa z BGK. Banki, w ramach funkcjonujących uregulowań prawnych, wprowadziły do treści umów kredytu MdM obowiązek pisemnego poinformowania banku przez nabywcę o zaistnieniu zdarzeń powodujących konieczność zwrotu otrzymanego wsparcia. Ponadto, Bank Millennium S.A. wprowadził do swoich procedur m.in. obowiązek monitoringu kwoty wcześniejszych spłat pod kątem wystąpienia przesłanek do zwrotu wsparcia w okresie pięciu lat od ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania.

Banki na ogół przestrzegały określonych w umowie z BGK zasad zwrotu dofinansowania. Na próbie 41 spraw[45] ustalono m.in., że prawidłowo wyliczyły one kwoty zwrotu, a zwrócone przez nabywców środki wraz z należnymi odsetkami za zwłokę przekazały na rachunek Funduszu Dopłat. Pomimo, że we wszystkich zbadanych sprawach środki dofinansowania zwrócone zostały przez nabywców bez konieczności wszczynania czynności egzekucyjnych, to kontrola NIK stwierdziła jeden przypadek zwłoki w podejmowaniu wobec nabywcy działań w zakresie dochodzenia roszczeń i nienaliczenia należnych odsetek, tj.:

- Millennium S.A., wskutek błędnej interpretacji przepisów znowelizowanej ustawy, wezwał nabywcę do zwrotu dofinansowania (24,1 tys. zł) dopiero po upływie 10 miesięcy od dnia, w którym powstał ten obowiązek. Ponadto nie wystąpił wobec niego o zapłatę odsetek ustawowych za zwłokę, pomimo iż naliczenie ich przewidywały postanowienia umowy kredytu MdM. Przyczyną

[43] Spośród wszystkich udzielonych w tym okresie kredytów, tj. 44,7 tys. umów z dofinansowaniem w kwocie 1.098.912,2 tys. zł. Stwierdzone przypadki zwrotu dofinansowania stanowiły odpowiednio 0,13% i 0,08% liczby udzielonych przez skontrolowane banki kredytów i przyznanych kwot dofinansowania.

[44] Z wyjątkiem monitorowania spłat kredytów, prowadzonego w oparciu o informatyczny system bankowy i generowane z niego raporty.

[45] Sprawy te stanowiły 69,0% ogółu zwrotów dokonanych przez nabywców w skontrolowanych bankach.

Banki Pekao S.A. i PKO BP S.A. nie wywiązywały się wobec BGK z nałożonego na nie, w umowie w sprawie dochodzenia roszczeń, obowiązku przekazywania dokumentacji spłaconych kredytów MdM[46]. Kontrola wykazała bowiem, że aż 147 takich spraw (97,4% ogółu) nie przekazano lub wykonano tę czynność ze zwłoką, tj.:

- Bank PKO BP S.A. przekazał 18 takich spraw w terminie od trzech miesięcy do dwóch lat po spłacie kredytu, a do dnia badania NIK[47] nie przekazał pozostałych 91 kredytów MdM, w tym dokumentacji związanej ze zwrotem całości otrzymanego dofinansowania w kwocie 17,9 tys. zł. Było to spowodowane, jak wyjaśniono, m.in. realizowaniem przez ten bank dodatkowych obowiązków.
- Bank Pekao S.A. przekazał 38 spraw w terminie od miesiąca do ponad dwóch lat od spłaty kredytu, w tym w 15 przypadkach – po upływie ponad roku od tego zdarzenia, a tłumaczono to m.in. czasochłonnością przygotowania dokumentacji związaną z dużą ilością oddziałów banku.

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

3.4.1. Monitoring prowadzony przez Ministerstwo

W Ministerstwie systematycznie prowadzono monitoring realizacji założeń Programu. Wykorzystywano w tym celu m.in. otrzymywane z BGK informacje o finansowym wsparciu zarówno kwartalne, o których mowa w art. 18 ustawy, jak i bieżące informacje dekadowe[48]. W ramach monitoringu analizie poddawano m.in. strukturę: wiekową i liczbę dzieci nabywców, rodzaje nabywanych lokali mieszkalnych pod względem ich powierzchni jak i ceny zakupu, liczbę wniosków i ujęte w nich kwoty dofinansowania wkładu własnego jak oraz jego wypłaty. Dane te wykorzystywane były również do okresowych analiz wyników realizacji Programu oraz oceny jego skuteczności w świetle założonych celów jak i identyfikacji barier. W badanym okresie Ministerstwo dwukrotnie dokonało takich analiz. Pierwsza z nich przeprowadzona została przed nowelizacją ustawy, a głównym jej celem było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych na realizację Programu. W jej wyniku stwierdzono m.in., że spełniał on cel dotyczący przyznania wsparcia finansowego osobom młodym dokonującym zakupu pierwszego mieszkania oraz że około 25% beneficjentów znajdowało się w sytuacji finansowej umożliwiającej samodzielny zakup mieszkania bez wsparcia finansowego[49].

Monitoring celów prowadzony był również przy pomocy skwantyfikowanych mierników na poziomie zadań, podzadań w ramach budżetu zadaniowego. Określono w nim, że celem zadania „wspieranie budownictwa" było „zwiększenie liczby dostępnych cenowo mieszkań na rynku własnościowym i na rynku najmu oraz utrzymanie i poprawa stanu technicznego istniejących zasobów". Ponadto, w budżecie tym wyodrębniono działanie „dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez ludzi młodych", których celem było „stworzenie oferty dostępnych cenowo mieszkań własnościowych dla ludzi młodych", a miernikiem osiągnięcia tego celu – „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego (w szt.)", tj. liczba zawartych umów kredytowych objętych wsparciem[50]. Miernik ten nie został osiągnięty

[46] Według zapisu umowy z BGK, obowiązującego do 31 sierpnia 2015 r., miało to nastąpić niezwłocznie po spłacie kredytu, zaś zapisu umowy wprowadzonego z dniem 1 września 2015 r. – w terminie 30 dni od daty całkowitej spłaty kredytu.
[47] Do 17 lutego 2017 r.
[48] Informacje zawierające dane na 10,20 i ostatni dzień każdego miesiąca, a obowiązek ich przekazywania ustaliło Ministerstwo w styczniu 2014 r.
[49] Na podstawie m.in. analiz danych o liczbie kredytów o niskim stosunku wysokości udzielonego kredytu do ceny nieruchomości, tzw. „ LTV" oraz krótkim okresie kredytowania, a także danych dotyczących wcześniejszych spłat już udzielonych kredytów i dochodów beneficjentów.
[50] Liczba zawartych umów kredytowych objętych Programem MdM - liczba lokali mieszkalnych objętych wsparciem, liczba nabywców.

w pełni jedynie w 2014 r., tj. z zaplanowanej liczby 23,5 tys. wykonano 9,1 tys. sztuk, (38,9%). Niższe jego wykonanie wynikało z konieczności podpisania przez BGK umów z bankami komercyjnymi obsługującymi Program oraz niedostatecznym przygotowaniem strony podażowej rynku. Główną przyczyną niskiego poziomu wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu MdM w 2014 r. było ograniczenie finansowego wsparcia wyłącznie do zakupu lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym w tym okresie. Po nowelizacji ustawy, w tym m.in. uwzględnienie w Programie nieruchomości zakupionych na rynku wtórnym, w kolejnych latach nastąpiło zwiększenie wykorzystania limitu środków. Świadczy o tym również osiągnięty po nowelizacji wzrost wykorzystania środków, co skutkowało tym, że w 2015 r. miernik ten został przekroczony o 36,8% (21,9 tys. z zaplanowanych 16 tys. szt.), zaś wykonanie tego miernika na koniec września 2016 r. na poziomie 89,3% świadczyć może o jego przewidywanej pełnej realizacji do końca roku[51].

Gromadzone przez Ministerstwo dane oraz przyjęte mierniki nie były wystarczające do dokonania pełnej oceny wszystkich celów Programu. Dotyczy to celu związanego ze wspieraniem nowych inwestycji w budownictwie mieszkaniowym. Analiza danych dotyczących liczby mieszkań, których budowę rozpoczęto w latach 2013-2016 wskazuje na stymulujące działanie Programu MdM. W latach tych odnotowano bowiem systematyczny wzrost liczby mieszkań w segmencie deweloperskim w stosunku do 2013 r., a dynamika[52] tych zmian wyniosła od 135,9% w 2014 r. do 166,7% w 2016 r. Obok ogólnego wzrostu liczby rozpoczynanych inwestycji deweloperskich zmieniła się również ich struktura. W miastach, w których przed wprowadzeniem ustawy segment popularny stanowił margines oferty, zwiększyła się liczba mieszkań spełniających warunki (powierzchniowe i cenowe) Programu MdM. Brak było jednak danych do oceny, jaka część inwestycji mieszkaniowych, których sprzedaż była wspomagana Programem MdM, nie doszłaby do skutku w przypadku jego braku.

Według Ministerstwa, pomimo braku tych danych Program miał pozytywny wpływ na efekty budownictwa mieszkaniowego w segmencie deweloperskim. Poprzez dofinansowanie wkładu własnego zwiększyła się dostępność kredytów hipotecznych, niwelując negatywne skutki rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego z 2013 r., dotyczącej zwiększenia wkładu własnego z 5% w 2014 r. do 20% w 2017 r. i tym samym Program wsparł stronę popytową rynku.

NIK nie kwestionuje stymulującego wpływu Programu na rozwój budownictwa mieszkaniowego w ww. segmencie, a także na zwiększenie dostępności kredytów hipotecznych. Jednakże do pełnej oceny skuteczności tego celu niezbędne byłyby szczegółowe dane dotyczące liczby mieszkań, których zakup umożliwiony został jedynie z uwagi na uzyskane przez ich nabywców dofinansowanie z Programu. Należy również dodać, że ze względu na długość cyklu inwestycyjno-budowlanego (ponad dwa lat) i wprowadzenie od 1 września 2015 r. możliwości zakupu mieszkań na rynku wtórnym, ocena wpływu Programu na rynek nowych inwestycji mieszkaniowej nie może być kompletna.

Ministerstwo nie dysponowało również danymi mogącymi posłużyć do oceny celu demograficznego. Niska jest skuteczność mechanizmu monitorowania realizacji tego celu w postaci dodatkowego dofinansowania spłaty części kredytu, o którym mowa w art. 8 ustawy. Wprowadzenie zwiększenia dofinansowania w przypadku urodzenia lub przysposobienia trzeciego bądź kolejnego dziecka nie może być efektywnym instrumentem oddziaływania na decyzje prokreacyjne, ponieważ wśród beneficjentów zdecydowanie przeważają małżeństwa i osoby samotne nieposiadające dzieci lub posiadające tylko jedno dziecko.

[51] Wg ustaleń kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2016 r.", przeprowadzonej w Ministerstwie, miernik „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego (w szt.)" w 2016 r. został zrealizowany na poziomie 96,7%.
[52] Rok badany do roku bazowego – 2013.

Ponadto, do końca III kwartału 2016 r. dodatkowe finansowe wsparcie wypłacono jedynie 117 beneficjentom, tj. 0,2% ich ogółu, co świadczy, że przyjęte przez Ministerstwo narzędzie do monitorowania celu demograficznego jest niemiarodajne.

Według Ministerstwa ocena efektywności Programu MdM w zakresie realizacji celu demograficznego jest w praktyce niemożliwa, ze względu na dużą niepewność co do skali jego wpływu na decyzje prokreacyjne. Sugerowanym przez Ministerstwo rozwiązaniem byłoby porównanie populacji beneficjentów Programu z odpowiednio dobraną grupą kontrolną. Badanie takie mogłoby w przyszłości pomóc zidentyfikować i ocenić ewentualny wpływ Programu na decyzje beneficjentów o posiadaniu pierwszego i/lub drugiego dziecka. Wymagałoby to gromadzenia danych kontaktowych beneficjentów wraz z deklaracją zgody na udział w przyszłym badaniu. Wyniki takiej analizy byłyby jednak dostępne najwcześniej za kilka lat, a to oznacza, że mogłyby zostać wykorzystane przy decyzjach o instrumentach wspierania mieszkalnictwa po 2020 roku. Do końca lutego 2017 r. Ministerstwo nie zapewniło jednak narzędzi do dokonania takiej oceny, a w Informacji o realizacji Programu z marca 2017 r. podało m.in., że nie przewiduje się przeprowadzenia badania stopnia osiągnięcia tego celu, poza prowadzeniem stałego monitoringu za pomocą dostępnych narzędzi.

W ocenie NIK, monitoring realizacji Programu pod kątem efektów wykorzystania środków publicznych powinien być prowadzony systematycznie i w odniesieniu do ustalonych celów Programu. Tylko w ten sposób możliwa jest rzetelna ocena efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na pomoc państwa, w tym ustalenie czy środki publiczne są przeznaczane na wspieranie działalności, która rzeczywiście tego wymaga.

W Ministerstwie, m.in. na podstawie przeprowadzonych analiz jak i okresowego monitoringu założeń identyfikowano bariery w realizacji Programu oraz podejmowano działania na rzecz ich usunięcia. W pierwszym roku funkcjonowania Programu była to głównie niska podaż nowych mieszkań, skutkująca m.in. niewielkim wykorzystaniem środków przez rodziny z co najmniej dwójką dzieci. Wówczas podjęto działania w celu wprowadzenia nowelizacji ustawy zwiększającej preferencje dla rodzin wielodzietnych oraz niwelującej niską podaż mieszkań poprzez umożliwienie ubiegania się o wsparcie przez członków spółdzielni mieszkaniowych i objęcie dofinansowaniem lokali z rynku wtórnego. Zidentyfikowane przez Ministerstwo bariery występujące po wrześniu 2015 r. dotyczyły w szczególności interpretacji przepisów prawa, w tym m.in: zasad stosowania sankcji w postaci konieczności zwrotu całości lub części dofinansowania wkładu własnego wobec nabywców, którzy dokonali spłaty kredytu, zakupu mieszkania na rynku wtórnym z przesuniętą datą przekazania tego mieszkania do użytkowania nabywcy. Podjęte przez Ministerstwo działania dotyczyły m.in. przekazywania bankom kredytującym i BGK stanowiska w zakresie stosowania przepisów ustawy oraz opracowania wytycznych do określenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

Ministerstwo wywiązywało się z obowiązku określonego w art. 36 ust. 3 ustawy, tj. prawidłowo monitorowało wykorzystanie limitu środków Programu. Monitoring ten prowadzony był na podstawie otrzymanych z BGK informacji o zasileniach Funduszu Dopłat na wypłaty finansowego wsparcia, stanie wolnych środków na koniec danego dnia i planowanych wypłatach w ciągu następnych dekad. W oparciu o te dane sporządzano zlecenia wewnętrzne na zasilenie tego Funduszu, w kwotach zapewniających pokrycie bieżących wydatków. Ministerstwo, przed dokonaniem zasilenia rachunku bankowego Funduszu Dopłat, dysponowało bieżącymi i pełnymi informacjami o stanie środków tego Funduszu oraz o potrzebach zgłoszonych przez banki kredytujące. Prawidłowo również wykorzystano i rozliczono otrzymane na ten cel środki z rezerwy.

3.4.2. Monitoring prowadzony przez BGK

Monitoring prowadzony przez BGK przyczynił się do prawidłowej realizacji założeń Programu MdM. Działania w tym zakresie polegały m.in. na informowaniu Ministerstwa o postępach w realizacji Programu MdM, jak również o występujących problemach i trudnościach oraz nadzorze nad bankami kredytującymi. Powyższe działania pozwoliły na bieżące rozwiązywanie zgłaszanych problemów eliminowanie występujących błędów i nieprawidłowości, jak również umożliwiły prawidłowe rozplanowanie wypłat z Funduszu Dopłat.

BGK na ogół prawidłowo realizował obowiązek wynikający z art. 18 ust. 1 ustawy. Przekazywał właściwym ministrom kwartalne informacje o finansowym wsparciu udzielonym na podstawie tej ustawy, a ich zakres był zgodny z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie umów. Prawie wszystkie informacje za lata 2014-2016 (III kwartał) przekazał ww. odbiorcom terminowo, tj. do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczyły. Jedynie informację o finansowym wsparciu za I kwartał 2014 r. BGK przekazał z dwudniowym opóźnieniem, a wynikało to ze zbyt późnego przyjęcia jej na posiedzeniu Zarządu BGK.

BGK, w ramach nadzoru nad realizacją Programu, na bieżąco realizował wytyczne i zalecenia Ministerstwa, dotyczące sposobu rozwiązania problemów w udzielaniu kredytów z dofinasowaniem jak i interpretacji przepisów ustawy. Wykorzystywał je m.in. w bieżących odpowiedziach na indywidualne zapytania banków kredytujących. Posłużyły one również do opracowania przez BGK, w ramach współpracy z bankami kredytującymi, tzw. dobrych praktyk[53], określających uszczegółowienie działań banków w zakresie weryfikacji powierzchni użytkowej mieszkania oraz wcześniejszej spłaty kredytu MdM.

Nadzór BGK nad prawidłowością wykorzystania przez banki kredytujące środków z Funduszu Dopłat realizowany był również poprzez przeprowadzanie kontroli w tych bankach, egzekwowanie od nich wywiązywania się z obowiązku[54] przekazywania informacji o wynikach corocznych kontroli wewnętrznych kredytów MdM jak i dokonywanie analizy tych informacji.

W okresie objętym kontrola BGK przeprowadził, zgodnie z planem, kontrole w ośmiu bankach kredytujących, stwierdzając w nich liczne nieprawidłowości[55]. W ich wyniku wydał rekomendacje, które w większości przypadków zostały wykonane. Do końca lutego 2017 r. jedynie Bank PKO BP S.A. nie zrealizował w pełni czterech rekomendacji wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2015 r., a dotyczyły one m.in. uwzględnienia w zakresie kontroli, przeprowadzanej co najmniej raz w roku przez własne organy kontrolne PKO BP S.A., stwierdzonych nieprawidłowości, weryfikacji całego portfela umów kredytu oraz podjęcia działań w celu uzupełnienia brakujących dokumentów. BGK podejmował liczne działania w celu wyegzekwowania realizacji ww. zaleceń pokontrolnych, wyznaczając ostateczny termin ich realizacji na koniec września 2017 r.

BGK otrzymał z banków informacje o wynikach kontroli łącznie 3.015 wniosków nabywców o dofinansowanie wkładu własnego i o dodatkowe wsparcie, a obowiązek ich przeprowadzania wynikał z zawartej z tymi bankami umowy. Skontrolowane przez te banki przypadki stanowiły 4,2% wszystkich umów (71.927) zawartych w tym okresie z nabywcami. Jednakże wielkość próby wniosków objętych kontrolą własną przez poszczególne banki kredytujące była zróżnicowana i wynosiła od 0,5% do 100% umów zawartych w poszczególnych okresach. Przyjęcie takiego podejścia tłumaczono, tym że dobór

[53] Tj. „Dobre praktyki – weryfikacja powierzchni użytkowej mieszkania w kredycie udzielonym w ramach Programu MdM", „Dobre praktyki – wcześniejsza spłata kredytu udzielanego w ramach Programu MdM".
[54] Obowiązek wynikający z §16 ust. 3 ww. umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia.
[55] Pierwsze kontrole planowe przeprowadzono w 2015 r., obejmując nimi m.in. dwa banki, które udzieliły najwięcej kredytów MdM.

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

W ocenie NIK, BGK winien określić zasady doboru przez banki 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. Ponadto, stanowisko BGK w ww. kwestii stoi 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 uwagę na występowanie licznych błędów operacyjnych w niewielkich przyjętych do kontroli próbach.

3.4.3. Wykorzystanie środków Programu MdM

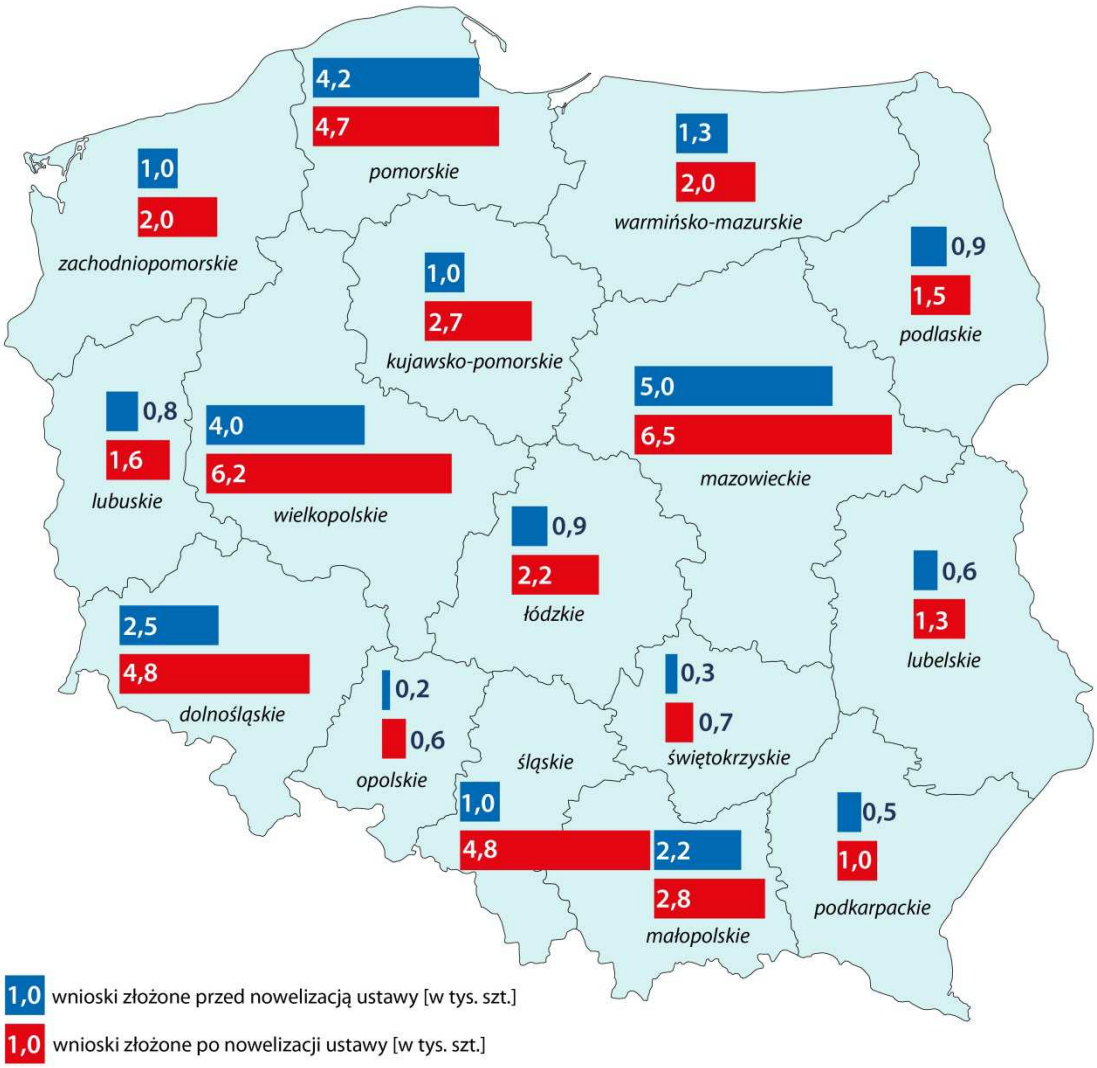
Limit środków Programu, do wysokości którego mogło być wypłacone z Funduszu Dopłat nabywcom wsparcie finansowe, określony został w art. 36 ustawy ust. 1 ustawy. W badanych latach limit ten nie był w pełni wykorzystywany, przy czym najniższe jego wykorzystanie przypadało na okres od stycznia 2014 r. do sierpnia 2015 r. i wyniosło odpowiednio: 34,5% (z limitu 600 mln na 2014 r.) i 44,3% (715 mln na 2015 r.). Wprowadzona z dniem 1 września 2015 r. nowelizacja ustawy wpłynęła w znacznym stopniu na zwiększenie wykorzystania środków Programu. Wskutek tego w okresie czterech miesięcy 2015 r. wykorzystanie limitu środków przypadających na ten rok wzrosło do 72,8%. Ponadto do końca września 2016 r.[56] przyznano finansowe wsparcie w kwocie 701.582,9 tys. zł, stanowiącej 96,1% dostępnych na ten rok środków (730 mln zł).

Szczegółowe dane dotyczące finansowego wsparcia udzielonego w ramach Programu MdM przedstawia załącznik nr 3.

Podczas 33 miesięcy realizacji Programu, tj. od stycznia 2014 r. do września 2016 r. BGK zatwierdziło łącznie 71,9 tys. wniosków o dofinansowanie na kwotę 1.810.090,0 tys. zł. Największą liczbę tych wniosków złożyli mieszkańcy województw: mazowieckiego (16,0%), wielkopolskiego (14,2%), pomorskiego (12,5%) oraz dolnośląskiego (10,1%). Łącznie w województwach tych złożono 38,0 tys. (52,9% ich ogółu), a kwota ich dofinansowania wyniosła 1.017.635,2 tys. zł, tj. 56,2% łącznej kwoty udzielonego w tym czasie wsparcia. Najmniejszą zaś liczbę wniosków złożono w woj. opolskim – 796 szt. (1,1%) oraz świętokrzyskim – 940 szt. (1,3%).

Wykres nr 1. Liczba złożonych wniosków w poszczególnych województwach w podziale na okres przed i po nowelizacji ustawy.

[56] Miało to wpływ na przekroczenie 95% limitu środków przeznaczonych na wypłaty w latach 2016 – 2017, tj. wstrzymanie od 16 marca 2016 r. przyjmowania przez banki kredytujące wniosków o dofinansowanie wkładu własnego z terminem wypłaty w 2016 r.. i od 1 lutego 2017 r z terminem wypłaty dofinansowania przypadającym w 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK

Wsparcie finansowe w ramach Programu MdM trafiło w znaczącej części do mieszkańców miast wojewódzkich i sąsiadujących z nimi gmin. Łącznie dotyczyło ono 45,8 tys. wniosków (63,7%) oraz kwoty 1.231.627,8 tys. zł (68%). Beneficjenci zamieszkali w pozostałych gminach złożyli 26,1 tys. wniosków (36,3%) i otrzymali wsparcie w łącznej wysokości 578.462,2 tys. zł (32%). Środkami Programu MdM współfinansowano łącznie 71,9 tys. nieruchomości, w tym 3,1 tys. domów których przeciętna powierzchnia wyniosła 86,4 m², a przeciętna cena zakupu 3,3 tys. zł za 1 m² oraz 68,8 tys. lokali mieszkalnych (w tym 20,1 tys. na rynku wtórnym) o średniej powierzchni mieszkalnej na poziomie 53,7 m² i przeciętnej cenie zakupu 1 m² wynoszącej 4,1 tys. zł.

Szczegółowe dane dotyczące finansowanych nieruchomości środkami Programu MdM przedstawia załącznik nr 4.

Po nowelizacji ustawy, tj. po 1 września 2015 r. we wszystkich województwach odnotowano wzrost liczby wniosków o dofinansowanie, przy czym największy przyrost w województwie śląskim i opolskim (odpowiednio: o 373,5% i o 200,0%), a najmniejszy w pomorskim i małopolskim (o 11,4% i o 24,7%).

W trzech województwach, których mieszkańcy złożyli po nowelizacji ustawy największą liczbę wniosków[57], wzrost ten wyniósł średniomiesięcznie od 98,5% (w województwie mazowieckim) do 193,2% (w województwie dolnośląskim). W okresie od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r., tj. w okresie krótszym o siedem miesięcy niż okres przed nowelizacją, wykorzystano środki w kwocie 585.018,10 tys. zł, stanowiącej 95,5% wielkości środków przeznaczonych na dofinansowanie umów zawartych do 31 sierpnia 2015 r. Zwiększenie wykorzystania środków nastąpiło głównie ze względu na zmiany wprowadzone ww. nowelizacją, tj. umożliwienie otrzymania wsparcia w związku z zakupem mieszkania na rynku wtórnym, a także zwiększenie wysokości dofinansowania dla osób wychowujących co najmniej dwoje dzieci.

Wsparcie dotyczące zakupu mieszkań na rynku wtórnym otrzymało łącznie 20.087 beneficjentów (27,9% ogółu beneficjentów) i wyniosło ono 496.053,1 tys. zł (27,4%). Największy udział wniosków o dofinansowanie zakupu mieszkań z rynku wtórnego w ogólnej liczbie złożonych wniosków wystąpił w województwach: śląskim (69,1%), opolskim (55%), łódzkim (52,9%), świętokrzyskim (47,8%). Najmniejszy natomiast w województwach o największym stopniu wykorzystania środków, tj. mazowieckim (10,4%), małopolskim (13,2%) oraz pomorskim (14,8%).

Dane dotyczące liczby wniosków o dofinansowanie oraz ich kwoty w podziale na poszczególne województwa ujęto w załączniku nr 5.

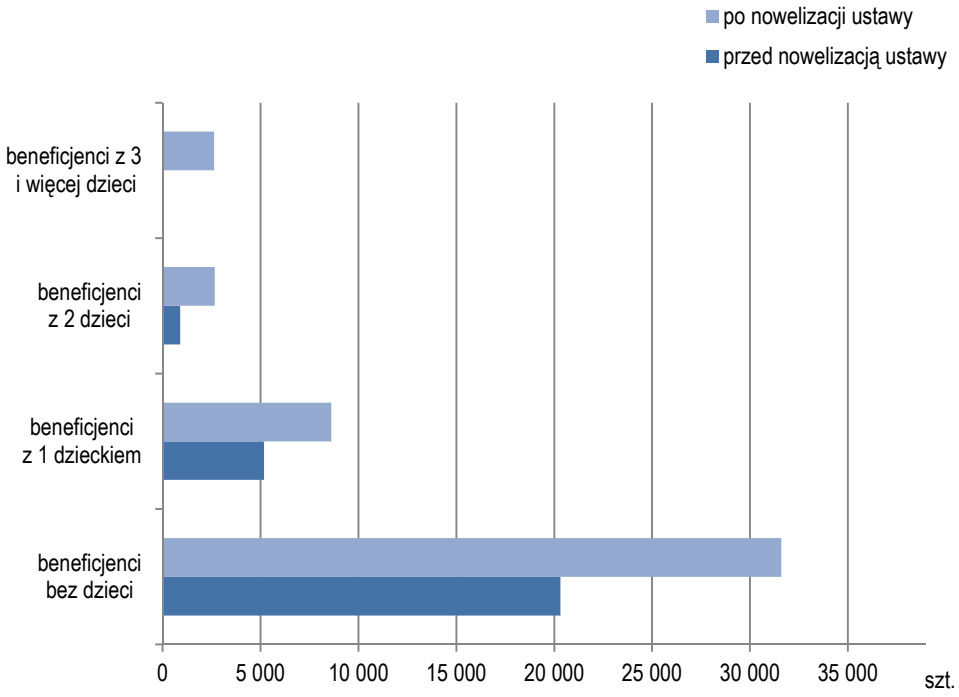
W okresie od stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. dofinansowanie zakupu mieszkania w ramach Programu MdM uzyskało 31,3 tys. małżeństw (43,6% beneficjentów w ww. okresie) oraz 40,5 tys. (56,4%) osób samotnych. Większość z nich (72,2%) nie posiadało dzieci. Najliczniejszą grupę spośród beneficjentów z dziećmi (13,8 tys.) stanowili ci, którzy wychowywali jedno dziecko (19,2% ogółu beneficjentów). Dwoje dzieci posiadało 3,5 tys. beneficjentów (4,9%), a troje i więcej dzieci wychowywało jedynie 2,7 tys. małżeństw i osób samotnych (3,7%).

Szczegółowe dane dotyczące struktury beneficjentów ujęto w załączniku nr 6.

Zmiany wprowadzone do Programu MdM nowelizacją ustawy wpłynęły na poprawę jego efektywności w zakresie polityki prorodzinnej. Nastąpiło bowiem zwiększenie udziału beneficjentów z dziećmi w ich ogólnej liczbie, tj. z 23,2% na koniec sierpnia 2015 r. do 27,8% na koniec września 2016 r. W grupie tej największy przyrost wystąpił wśród beneficjentów posiadających troje i więcej dzieci (z 63 na koniec sierpnia 2015 r. do 2.696 na koniec września 2016 r.) oraz posiadających dwoje dzieci (z 896 do 3.549). Wzrost ten nie był jednak wystarczający do osiągnięcia w badanym okresie wyższego udziału beneficjentów z dziećmi w stosunku do bezdzietnych, którzy stanowili na koniec ww. okresu 72,2%[58].

Wykres nr 2. Struktura beneficjentów Programu MdM w podziale na okres przed i po nowelizacji ustawy.

[57] Tj. w województwie: mazowieckim (6.483 wnioski), wielkopolskim (6.234) i dolnośląskim (4.785).
[58] Według stanu na koniec sierpnia 2015 r. udział beneficjentów z dziećmi wyniósł 76,8%.



Źródło: Opracowanie własne NIK

Przeciętny wiek nabywcy mieszkania z finansowym wsparciem wyniósł 28 lat, a deklarowane jego przeciętne miesięczne dochody netto w grupie nabywców bezdzietnych oraz z jednym i dwójką dzieci wyniosły 3,7 tys. zł. W odniesieniu natomiast do nabywców wychowujących co najmniej trójkę lub większą liczbę dzieci – 8,6 tys. zł netto, przy czym większość z ich 1.759, tj. 65,2% posiadało własne mieszkania.

Analiza danych dotyczących deklarowanych średnich dochodów netto 43,9 tys. beneficjentów[59], tj. 61,0% ich ogółu w badanym okresie, wykazała że większość z nich 36,3 tys. (tj. 82,7%) uzyskiwała dochody do 5,0 tys. zł. Dochodami netto w kwocie powyżej 8,0 tys. zł dysponowało 1,7 tys. beneficjentów (3,9%), a 151 z nich – kwotą powyżej 20,0 tys. zł (0,3% ogółu). Najliczniejszą grupę wśród beneficjentów osiągających dochody powyżej 8,0 tys. zł stanowili nabywcy wychowujący trójkę lub większą liczbę dzieci (892 małżeństw i osób samotnych). Należy również dodać, że 117 z nich deklarowało dochody netto w kwocie wyższej niż 20,0 tys. zł

NIK zwraca uwagę, że brak kryterium dochodowego, a także preferencje wprowadzone nowelizacją ustawy w odniesieniu do nabywców wychowujących troje i więcej dzieci wpłynęły na to, że część pomocy państwa trafiła do zamożnej części społeczeństwa. Stoi to w sprzeczności z jednym z celów polityki mieszkaniowej państwa[60], tj. wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań.

[59] Dane dotyczą beneficjentów po 1 września 2015 r., gdyż przed nowelizacją ustawy brak było obowiązku ewidencjonowania przez banki kredytujące danych dot. przeciętnego wynagrodzenia beneficjentów Programu.
[60] Wynikającym z dokumentów strategicznych, tj. m.in. Strategia Rozwoju Kraju 2020, Główne problemy cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku.

4. Informacje dodatkowe

4.1. Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania programu kontroli, Delegatura NIK w Olsztynie, jako jednostka koordynująca, przeprowadziła w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. Oddziale w Olsztynie kontrolę rozpoznawczą. Celem jej było ustalenie zasad realizacji Programu MdM przez ten bank. Delegatura uzyskała również w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, informacje z BGK i 14 banków kredytujących dotyczące zakresu zadań realizowanych w ramach Programu MdM, a także dane dotyczące liczby, kwoty kredytów i dofinansowania wkładu własnego. Na podstawie otrzymanych informacji wytypowano jednostki do kontroli, kierując się wysokością wydatkowanych środków na te zadania, jak również podziałem zadań dotyczących udzielania kredytów MdM pomiędzy jednostki organizacyjne banków kredytujących.

4.2. Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich 17 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, a w przypadku siedmiu jednostek, w dokumencie tym zawarto również wnioski pokontrolne (łącznie 17 wniosków).

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa wnioskowano o:

- rozważenie wdrożenia narzędzi do monitorowania celu demograficznego programu MdM.

Do Prezesa BGK wnioskowano o:

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

Do prezesów zarządów banków wnioskowano o:

- wyegzekwowanie od wszystkich nabywców potwierdzenia wywiązania się przez nich ze zobowiązania, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy,
- zgodne z umową w sprawie stosowania finansowego wsparcia, przyjmowanie zabezpieczeń na poczet ewentualnych roszczeń dotyczących zwrotu udzielonego wsparcia finansowego,
- każdorazowe potwierdzanie na deklaracji wekslowej własnoręczności podpisów złożonych w obecności pracownika banku na wystawionym wekslu in blanco i deklaracji wekslowej,
- terminowe przesyłanie do BGK informacji o wynikach corocznych kontroli wewnętrznych dotyczących prawidłowości udzielania kredytów MdM,
- podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań na rzecz wyegzekwowania zwrotu finansowego wsparcia, udzielonego w ramach umów o kredyt MdM, w przypadku niewiązania się przez kredytobiorców z obowiązku samodzielnego dokonania zwrotu tych środków, oraz naliczanie w tego rodzaju przypadkach należnych odsetek za zwłokę,
- przekazywanie do BGK wraz z wymaganą dokumentacją informacji o nabywcach, którzy dokonali wcześniejszej spłaty całości kredytu w terminie określonym w umowie w zakresie dochodzenia roszczeń,
- zawieranie umów o kredyt MdM wyłącznie na podstawie prawidłowo wypełnionych przez nabywców wniosków o dofinansowanie wkładu własnego,

- obejmowanie corocznymi kontrolami wewnętrznymi wszystkich zagadnień wskazanych w umowie w sprawie stosowania finansowego wsparcia,
- niezwłoczne usunięcie zaległości w zakresie przekazania do BGK dokumentacji dotyczącej spraw, w których nabywcy dokonali wcześniejszej spłaty całości kredytu,
- terminowe przekazywanie do BGK informacji o liczbie i kwotach finansowego wsparcia, planowanych do wypłaty do zakończenia danego roku i w kolejnym roku budżetowym oraz o wynikach przeprowadzonej w danym roku kontroli wewnętrznej.

Do dyrektorów oddziałów banków kredytujących wnioskowano o:

- podjęcie działań zapewniających przeprowadzanie okresowych kontroli wewnętrznych, obejmujących prawidłowość udzielania kredytów z dofinansowaniem wkładu własnego z Programu MdM, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami,
- podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowej realizacji obowiązków w zakresie weryfikacji i przekazywania do BGK wniosków o dofinansowanie wkładu własnego w ramach rządowego Programu MdM.

Według stanu na 5 czerwca 2017 r. sześć wniosków zostało już zrealizowanych, zaś pozostałych 11 było w trakcie realizacji.

Ponadto, w trybie art. 62 a ustawy o NIK do Wojewody Pomorskiego skierowano wniosek o rozważnie zmiany sposobu ustalania wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1. Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (w czasie kontroli)	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności[61]
1.	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	Andrzej Adamczyk	Minister Infrastruktury i Budownictwa	O
2.	Bank Gospodarstwa Krajowego	Beata Daszyńska – Muzyczka	Prezes Zarządu	O
3.	Bank Millennium S.A. w Warszawie	Joao Bras Jorge	Prezes Zarządu	PN
4.	PKO BP S.A. w Warszawie	Zbigniew Jagiełło	Prezes Zarządu	PN
5.	PKO BP S.A. Oddział 2 w Olsztynie	Andrzej Lewkowicz	Dyrektor Oddziału	P
6.	PKO BP S.A. Oddział 1 w Warszawie	Jan Sielanko	Dyrektor Oddziału	P
7.	PKO BP S.A. Oddział 2 w Bydgoszczy	Dariusz Wąsik	Dyrektor Oddziału	P
8.	PKO BP S.A. Oddział 1 w Kielcach	Renata Rolecka	Dyrektor Oddziału	P
9.	PKO BP Oddział 3 w Gdańsku	Andrzej Sikorski	Dyrektor Oddziału	P
10.	PKO BP S.A. Oddział 1 w Nysie	Anna Serafińczuk	Dyrektor Oddziału	P
11.	Pekao S.A. w Warszawie	Luigi Lovaglio	Prezes Zarządu	PN
12.	Pekao S.A. I Odział w Warszawie	Małgorzata Czarny	Dyrektor Oddziału	P
13.	Pekao S.A. I Odział w Bydgoszczy	Katarzyna Zakrzewska – Grzybowska	Dyrektor Oddziału	P
14.	Pekao S.A. III Oddział w Gdańsku	Anna Kneba	Dyrektor Oddziału	P
15.	Pekao S.A. I Oddział w Kielcach	Janusz Krupa	Dyrektor Oddziału	P
16.	Pekao S.A. I Oddział w Brzegu	Andrzej Woś	Dyrektor Oddziału	P
17.	Pekao S.A. II Oddział w Olsztynie	Krystyna Gościewska – Seregiet	Dyrektor Oddziału	P

[61] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna (P), pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (PN), negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową (O) bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników kontrolowanych jednostek dostępne są na pod adresem www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik

Załącznik nr 2. Zestawienie danych dotyczących udzielonych przez skontrolowane banki kredytów MdM w latach 2014-2016 (do 30 września)

L.p.	Wyszczególnienie	j.m.	2014 r	2015 r.	2016 r. (do 30.09)	2014-2016 (do 30.09)
1.	**Liczba zawartych umów kredytu MdM, w tym przez:**	szt.	**10.898**	**16.213**	**17.595**	**44.706**
1.1.	Pekao S.A., w tym:		5.800	10.938	8.376	25.114
1.1.1.	*skontrolowane oddziały*		*378*	*604*	*378*	*1.360*
1.2.	PKO BP S.A., w tym:		4.996	4.773	7.844	17.613
1.2.1.	*skontrolowane oddziały*		*428*	*230*	*309*	967
1.3.	Millennium S.A.		102	502	1.375	**1.979**
2.	**Kwota udzielonych kredytów MdM, w tym przez:**	tys. zł	**1.970 567,8**	**2.799.551,1**	**2.943.766,4**	**7.713.885,3**
2.1.	Pekao S.A., w tym:		1.065.560,8	1.930.057,8	1.425.014,7	4.420.633,3
2.1.1.	*skontrolowane oddziały*		*73.472,2*	*118.270,3*	*70.941,2*	*262.683,8*
2.2.	PKO BP S.A., w tym:		885.867,7	782.939,0	1.269.046,0	2.937.852,7
2.2.1.	*skontrolowane oddziały*		*79.319,6*	*42.309,6*	*54.560,1*	*176.189,3*
2.3.	Millennium S.A.		19.139,3	86.554,3	249.705,7	355.399,3
3.	**Kwota dofinansowania wkładu własnego, w tym:**	tys. zł	**245.672,3**	**390.866,7**	**462.373,1**	**1.098.912,1**
3.1.	Pekao S.A., w tym:		128.629,8	255.065,8	202.363,5	586.059,1
3.1.1.	*skontrolowane oddziały*		*8.848,6*	*14.763,2*	*9.389,3*	*33.001,1*
3.2.	PKO BP S.A., w tym:		114.462,1	121.785,2	219.681,8	455.929,1
3.2.1.	*skontrolowane oddziały*		*10.544,8*	*6.106,1*	*9.690,1*	*26.341,0*
3.3.	Millennium S.A.		2.580,4	14.015,7	40.327,8	56.923,9
4.	**Liczba wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie, w tym:**	szt.	**5**	**16**	**53**	**74**
4.1.	Pekao S.A., w tym:		2	2	22	26
4.1.1.	*skontrolowane oddziały*		*0*	*0*	*0*	*0*
4.2.	PKO BP S.A., w tym:		2	13	29	44
4.2.1.	*skontrolowane oddziały*		*0*	*2*	*0*	*2*
4.3.	Millennium S.A.		1	1	2	4
5.	**Kwota wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie, w tym:**	tys. zł	**50,6**	**174,6**	**568,7**	**793,9**
5.1.	Pekao S.A., w tym:		20,7	21,1	228,4	270,2
5.1.1.	*skontrolowane oddziały*		*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
5.2.	PKO BP S.A., w tym:		18,5	142,1	317,3	477,9
5.2.1.	*skontrolowane oddziały*		*0,0*	*20,4*	*0,0*	*20,4*
5.3.	Millennium S.A.		11,4	11,4	23,0	45,8

Źródło: dane z centrali i oddziałów skontrolowanych banków.

Załącznik nr 3. Zestawienie danych dotyczących przyznanego finansowego wsparcia ze środków Programu MdM w latach 2014-2016 (do 30 września)

L.p.	Wyszczególnienie	j.m.	Stan na:				2014-2016 (do 30.09)*
			2014 r	2015 r.	w tym: do 31.08. 2015 r.	2016 r. (do 30.09)	
1.	Liczba umów kredytu MdM	szt.	13.968	27.305	12.477	30.694	71.927
2.	Kwota kredytu MdM	tys. zł	2.564.942,0	4.885.668,1	2.421.522,6	5.177.282,0	12.609.162,1
3.	Kwota dofinansowania wkładu własnego	tys. zł	319.119,8	665.840,0	293.416,1	826.249,6	1.810.090,0
4.	Liczba wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie	szt.	5	24	11	88	117
5.	Kwota z wniosków o dodatkowe finansowe wsparcie	tys. zł	50,7	259,0	120,0	983,8	1.293,5

Źródło: dane statystyczne BGK.

* Dane z poszczególnych lat nie podlegają sumowaniu - podano je narastająco w danym roku, korygując na koniec okresu m.in. o złożone przez nabywców odstąpienia od umów kredytu MdM przed wypłatą finansowego wsparcia.

Załącznik nr 4. Zestawienie danych o kredytowanych mieszkaniach w ramach Programu MdM w latach 2014-2016 (do 30 września)

L.p.	Wyszczególnienie	j.m.	Stan na:				2014-2016 (do 30.09)*
			2014 r.	2015 r.	w tym: do 31.08. 2015 r.	2016 r. (do 30.09)	
I.	**Liczba mieszkań ogółem, w tym:**	szt.	**13 968**	**27 305**	**12 477**	**30 694**	**71 927**
1.	**rynek pierwotny, w tym:**		**13 968**	**20 390**	**12 477**	**17 517**	**51 840**
1.1.	domy jednorodzinne, w tym:		320	732	349	962	2 007
1.1.1.	*wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej*		*0*	*13*	*0*	*17*	*30*
1.2.	lokale mieszkalne, w tym:		13 648	19 658	12 128	16 555	49 833
1.2.1.	*wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, w tym:*		*0*	*214*	*0*	*389*	*602*
2.	**rynek wtórny, w tym:**		**0**	**6 915**	**0**	**13 177**	**20 087**
2.1.	domy jednorodzinne		0	310	0	785	1 094
2.2.	lokale mieszkalne		0	6 605	0	12 392	18 993
II.	**Liczba domów jednorodzinnych ogółem**		**320**	**1 042**	**349**	**1 747**	**3 101**
1.	Przeciętna powierzchnia domu jednorodzinnego	m²	84	86	87	87	86
2.	Przeciętna cena zakupu domu jednorodzinnego	zł/m²	3 635	3 360	3 669	3 271	3 336
III.	**Liczba lokali mieszkalnych ogółem**	**szt.**	**13 648**	**26 263**	**12 128**	**28 947**	**68 826**
1.	Przeciętna powierzchnia lokalu mieszkalnego	m²	53	53	53	54	54
2.	Przeciętna cena zakupu lokalu mieszkalnego	zł/m²	4 345	4 185	4 532	3 916	4 104

Źródło: dane statystyczne BGK.
* Dane z poszczególnych lat nie podlegają sumowaniu - podano je narastająco w danym roku, korygując na koniec okresu m.in. o złożone przez nabywców odstąpienia od umów kredytu MdM przed wypłatą finansowego wsparcia.

Załącznik nr 5. Zestawienie danych dotyczących udzielonych kredytów MdM w poszczególnych województwach w latach 2014-2016 (do 30 września)

L.p.	Województwo	od 01.01.2014 r. do 31.08.2015 r.		od 01.09.2015 r. do 30.09.2016 r.		2014-2016 (do 30.09)	
		Liczba kredytów	Kwota dofinansowania (w tys. zł)	Liczba kredytów	Kwota dofinansowania (w tys. zł)	Liczba kredytów*	Kwota dofinansowania (w tys. zł)
1.	dolnośląskie	2.511	56.412,2	4.535	120.953,8	7.296	177.366,0
2.	kujawsko-pomorskie	1.031	20.891,3	2.430	63.927,6	3.693	84.818,9
3.	lubelskie	592	12.330,2	1.165	35.542,8	1.934	47.873,0
4.	lubuskie	765	15.226,1	1.601	33.879,7	2.326	49.105,8
5.	łódzkie	905	19.864,8	2.276	48.486,4	3.120	68.351,2
6.	małopolskie	2.233	52.614,1	4.114	83.162,9	5.017	135.777,0
7.	mazowieckie	5.025	133.967,7	8.749	214.052,3	11.508	348.020,0
8.	opolskie	199	3.881,2	231	12.837,2	796	16.718,4
9.	podkarpackie	495	9.860,9	900	26.499,4	1.539	36.360,3
10.	podlaskie	862	17.709,8	1.540	44.848,2	2.405	62.558,0
11.	pomorskie	4.247	101.331,8	5.735	124.348,7	8.977	225.680,6
12.	śląskie	1.010	20.394,4	2.584	109.115,5	5.792	129.509,9
13.	świętokrzyskie	280	6.229,2	706	15.968,0	940	22.197,2
14.	warmińsko-mazurskie	1.324	26.842,9	1.590	47.190,0	3.341	74.032,9
15.	wielkopolskie	4.015	95.703,2	6.037	170.865,4	10.249	266.568,6
16.	zachodniopomorskie	951	19.276,1	1.600	45.876,3	2.994	65.152,4
	Razem	**26.445**	**612.535,9**	**45.793**	**1.197.554,0**	**71.927**	**1.810.090,0**

Źródło: dane statystyczne MliB

* Dane z poszczególnych lat nie podlegają sumowaniu - podano je narastająco w danym roku, korygując na koniec okresu m.in. o złożone przez nabywców odstąpienia od umów kredytu MdM przed wypłatą finansowego wsparcia.

Załącznik nr 6. Zestawienie danych dotyczących struktury nabywców, którym udzielono finansowego wsparcia ze środków Programu MdM w latach 2014-2016 (do 30 września)

L.p.	Wyszczególnienie	od 01.01.2014 r. do 31.08.2015 r.		od 01.09.2015 r. do 30.09.2016 r.		2014-2016 (do 30.09)	
		liczba	udział*	liczba	udział*	liczba	udział*
I.	**Nabywcy ogółem, którym udzielono dofinansowania, w tym o statusie:**	**26.445**	**100,0%**	**45.482**	**100,0%**	**71.927**	**100,0%**
1.	małżeństwa ogółem	11.457	43,3%	19.925	43,8%	31.382	43,6%
2.	małżeństwa bez dzieci	6.279	23,7%	8.521	18,7%	14.800	20,6%
3.	małżeństwa z dzieckiem	4.285	16,2%	6.502	14,3%	10.787	15,0%
4.	małżeństwa z dwójką dzieci	831	3,1%	2.415	5,3%	3.246	4,5%
5.	małżeństwa z trójką lub większą liczbą dzieci	62	0,2%	2.487	5,5%	2.549	3,5%
6.	osoby samotne ogółem	14.988	56,7%	25.557	56,2%	40.545	56,4%
7.	osoby samotne bez dzieci	14.031	53,1%	23.073	50,7%	37.104	51,6%
8.	osoby samotne z dzieckiem	889	3,4%	2.102	4,6%	2.991	4,2%
9.	osoby samotne z dwójką dzieci	67	0,3%	236	0,5%	303	0,4%
10.	osoby samotne z trójką lub większą liczbą dzieci	1	0,0%	146	0,3%	147	0,2%
II.	**Nabywcy bezdzietni ogółem**	**20.310**	**76,8%**	**31.594**	**69,5%**	**51.904**	**72,2%**
III.	**Nabywcy (małżeństwa i osoby samotne) wychowujący dzieci ogółem, w tym:**	**6.135**	**23,2%**	**13.888**	**30,5%**	**20.023**	**27,8%**
1.	z dzieckiem	5.174	19,6%	8.604	30,5%	13.778	19,2%
2.	z dwójką dzieci	898	3,4%	2.651	18,9%	3.549	4,9%
3.	z trójką lub większą liczbą dzieci	63	0,2%	2.633	5,8%	2.696	3,7%

Źródło: dane statystyczne BGK

* Procentowe udziały w poszczególnych pozycjach tabeli odnoszą się do ogólnej liczby nabywców.

Załącznik nr 7. Charakterystyka stanu prawnego

I. Analiza stanu prawnego

1.1. Zasady udzielania ze środków Funduszu Dopłat finansowego wsparcia w związku z nabyciem mieszkania[62] określone zostały w ustawie z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. W okresie od stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., tj. przed nowelizacją ww. ustawy, zasady przyznawania finansowego wsparcia polegały m.in. na tym, że:

- dofinansowanie wkładu własnego[63] może zostać udzielone nabywcy w związku z nabyciem nowo wybudowanego mieszkania od osoby, która to mieszkanie wybudowała w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i zaciągnięciem na ten cel kredytu w instytucji kredytującej (art. 3 ww. ustawy) oraz w przypadku jeżeli nabywca złożył wniosek o dofinansowanie najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończył 35 lat (art. 4 ust.1 pkt 1),
- cena zakupu mieszkania nie przekracza kwoty stanowiącej iloczyn współczynnika 1,1 oraz powierzchni użytkowej mieszkania[64] i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, obowiązującego w gminie, na terenie której położone było mieszkanie (art. 5 ust. 1 pkt 4),
- dofinansowanie wkładu własnego wynosi 10% kwoty określonej jako iloczyn ww. średniego wskaźnika przeliczeniowego obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie oraz powierzchni użytkowej mieszkania (gdy nie jest ona większa niż 50 m^2) i 50 m^2 (dla mieszkania o powierzchni użytkowej większej niż 50 m^2), a w przypadku gdy nabywca w dniu złożenia ww. wniosku wychowuje własne lub przysposobione dziecko – kwota dofinansowania wkładu własnego wynosi 15% ww. kwoty (art. 7).

Wprowadzone z dniem 1 września 2015 r. zmiany do ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi dotyczyły głównie tego, że:

- dofinansowanie wkładu własnego może zostać udzielone nabywcy w związku z zaciągnięciem w instytucji kredytującej kredytu udzielonego na zakup mieszkania lub wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania prawa własności mieszkania, na podstawie zawartej ze spółdzielnią mieszkaniową umowy o budowę lokalu (art. 3 ustawy),
- warunków, o których mowa w art. 4 ust. 1, tj. dotyczących m.in. tego, że dofinansowanie wkładu własnego może zostać udzielone, jeżeli nabywca złożył wniosek o dofinansowanie wkładu własnego najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończył 35 lat – nie stosuje się w przypadku, gdy w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci, o których mowa w art. 7 ust. 1a (art. 4 ust. 4 ustawy),
- cena zakupu mieszkania lub wkład budowlany nie przekracza kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej mieszkania i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oraz: współczynnika 1,1 - dla nowo wybudowanego mieszkania, które jest po raz pierwszy zasiedlane przez nabywcę lub współczynnika 0,9 - w pozostałych przypadkach (art. 5 ust. 1 pkt 4),

[62] Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 ww. ustawy użyte w niej określenie mieszkanie - oznacza lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny.

[63] Są to 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.

[64] Powierzchnia użytkowa mieszkania – to powierzchnia użytkowa lokalu w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610).

- w przypadku, gdy nabywca w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego wychowuje przynajmniej troje własnych lub przysposobionych m.in. małoletnich dzieci – powierzchnię użytkową mieszkania, będącą podstawą do ustalenia wysokości dofinansowania wkładu własnego zwiększa się z 50 m^2 do 65 m^2 (art. 7 ust. 1a),
- nabywca, a w przypadku, gdy nabywcą są małżonkowie jeden z małżonków w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego wychowuje własne lub przysposobione dziecko, o którym mowa w art. 7 ust. 1a kwota dofinansowania wkładu własnego wynosi: 150% kwoty obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 ust. 1 - w przypadku jednego dziecka, 200% tej kwoty – w przypadku dwojga dzieci, 300% kwoty obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 ust. 1, z uwzględnieniem art. 7 ust. 1a - w przypadku trojga lub większej liczby dzieci (art. 7 ust. 2).

Warunki uzyskania dodatkowego finansowego wsparcia, w formie spłaty części kredytu określa art. 8 ustawy. Zgodnie z tym przepisem m.in. wsparcie może zostać przyznane nabywcy z tytułu urodzenia trzeciego lub kolejnego dziecka lub przysposobienia dziecka będącego trzecim lub kolejnym dzieckiem, jeżeli zdarzenie to miało miejsce w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania lub po zaistnieniu tego zdarzenia nabywca wychowuje co najmniej troje dzieci, o których mowa w art. 7 ust. 1a.

Zadania Banku Gospodarstwa Krajowego określone zostały w art. 9 ww. ustawy. Do obowiązków banku należy m.in. prowadzenie ewidencji nabywców oraz dzieci, w związku z urodzeniem lub przysposobieniem których udzielone zostało dodatkowe finansowe wsparcie, o którym mowa w art. 8 ust. 1, ogłaszanie w Biuletynie Informacji Publicznej wysokości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujące w kwartale kalendarzowym, a także aktualnego wykazu instytucji kredytujących (art. 9 ust. 3 i ust. 4).

Zasady udzielania i rozliczania finansowego wsparcia określone zostały w rozdziale 3 ustawy. W art. 10 określono m.in. termin złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego, dokumenty a także oświadczenia jakie należy do niego dołączyć, jak również zasady postępowania BGK po złożeniu wniosku. Wniosek o spłatę części kredytu nabywca składa natomiast do BGK za pośrednictwem instytucji kredytującej w okresie 6 miesięcy od dnia wystąpienia zdarzenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy (art. 12 ust. 1 ustawy). Do wniosku o spłatę części kredytu nabywca dołącza dokumenty potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 8 ust. 1. Zasady postępowania BGK po otrzymaniu ww. wniosku uregulowane zostały w art. 13 ustawy. BGK jest zobowiązany do informowania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych o finansowym wsparciu udzielonym na podstawie ustawy, do czego obliguje art. 18 ust. 1 ww. ustawy.

Przesłanki zwrotu dofinansowania oraz procedurę zwrotu określono w art. 14 – 16 ustawy. Część finansowego wsparcia udzielonego nabywcy podlega zwrotowi do Funduszu Dopłat w sytuacji, gdy nabywca w okresie 5 lat od zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia prawa własności mieszkania wynajął je lub jego część innej osobie lub użyczył mieszkanie innej osobie (art. 14 ust. 1 pkt 2), dokonał zmiany sposobu użytkowania mieszkania lub jego części w sposób uniemożliwiający zaspokajanie własnych potrzeb mieszkaniowych (ust. 1 pkt 3), dokonał wcześniejszej spłaty całości kredytu lub jego części przekraczającej wysokość udzielonego dofinansowania wkładu własnego (ust. 1 pkt 5). W przypadku prawomocnego skazania nabywcy za przestępstwo określone w art. 297 § 1 lub § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny[65], popełnione w związku z udzieleniem finansowego wsparcia na zasadach określonych w ustawie o pomocy państwa w nabyciu mieszkania, nabywca jest obowiązany do niezwłocznego zwrotu do Funduszu Dopłat kwoty otrzymanego wsparcia wraz z odsetkami ustawowymi

[65] Dz. U. z 2016 r. poz.1137, ze zm.

naliczonymi począwszy od dnia wypłaty przez instytucję kredytującą środków z tego tytułu. Zwrot środków dokonywany jest za pośrednictwem instytucji kredytującej poprzez rachunek wskazany w tym celu w umowie kredytu (art. 15 ustawy). W art. 16 przyjęto natomiast, że nabywca jest obowiązany do niezwłocznego zwrotu do Funduszu Dopłat kwoty równej środkom dofinansowania wkładu własnego wypłaconego przez instytucję kredytującą na zasadach, o których mowa w art. 11 ust. 3, w przypadku spłaty przed dniem zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania całości kredytu, o którym mowa w art. 3, lub jego części, jeżeli w wyniku tej spłaty nie zostanie zachowany warunek, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, a także w przypadku utraty przez nabywcę uprawnienia do uzyskania finansowego wsparcia w związku ze zdarzeniem, o którym mowa w art. 10 ust. 5, z wyłączeniem przypadków, gdy naruszenie warunku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, miało miejsce po dniu zawarcia umowy kredytu i było związane z uzyskaniem praw wskazanych w tym przepisie w drodze spadku. Zwrot środków dokonywany jest za pośrednictwem instytucji kredytującej poprzez rachunek wskazany w tym celu w umowie kredytu.

1.2. Wymagany zakres postanowień zawartych w umowach w sprawie stosowania finansowego wsparcia oraz zakres informacji przekazywanych przez BGK do Ministra Infrastruktury i Budownictwa został określony w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie umów oraz informacji o udzielonym finansowym wsparciu[66]. Zgodnie z tym rozporządzeniem umowa określa m.in. zakres rozpatrywania wniosków i rozliczeń finansowych (w tym m.in. sposób dokonywania rozliczeń finansowych z tytułu finansowego wsparcia, jego formy zabezpieczenia oraz tryb i warunki dochodzenia zwrotu finansowego wsparcia), tryb sprawowania przez BGK kontroli (warunków zastosowania finansowego wsparcia oraz zgodności udzielonego finansowego wsparcia z wymogami ustawy oraz postanowieniami umowy) oraz odpowiedzialność instytucji kredytującej za udzielanie finansowego wsparcia niezgodnie z przepisami ustawy.

1.3. Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[67] oraz ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego[68] (dalej: „ustawa o BGK"). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o BGK, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej, do działalności BGK stosuje się przepisy ustawy Prawo bankowe. Do zadań BGK należy m.in. obsługa funduszy utworzonych, powierzonych i przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o BGK).

1.4. Statut BGK określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego[69]. Zgodnie z § 6 Statutu BGK, bank realizuje zadania związane z obsługą funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych mu na podstawie odrębnych ustaw. Bank prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu finansowo-rzeczowego, stanowiącego plan finansowy w rozumieniu art. 129 ust. 1 ustawy Prawo bankowe. W planie finansowo-rzeczowym bank wyodrębnia plany rzeczowo-finansowe obsługiwanych funduszy, o których mowa w § 6 Statutu BGK, oraz sporządza dla nich bilanse, rachunki zysków i strat oraz pozycje pozabilansowe, jeśli z odrębnych przepisów wynika taki obowiązek (§ 35 ust. 1 i 2 Statutu BGK).

1.5. Fundusz Dopłat został utworzony w BGK na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej[70]. Zgodnie z art. 5 tej ustawy środki Funduszu tworzą m.in. dochody z tytułu inwestowania przejściowo wolnych środków Funduszu w lokaty bankowe i papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank

[66] Dz. U. poz. 1364, ze zm.
[67] Dz. U. z 2016 r. poz. 1988, ze zm.
[68] Dz. U. z 2016 r. poz. 1787, ze zm.
[69] Dz. U. poz. 1527.
[70] Dz. U. z 2017 r. poz. 650.

Polski, bądź poręczane lub gwarantowane przez Skarb Państwa, w listy zastawne oraz w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o którym mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[71], środki z budżetu państwa – w wysokości określonej w ustawie budżetowej oraz inne wpływy (ust. 2). Środki Funduszu przeznacza się m.in. na finansowe wsparcie udzielane na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania (ust. 3).

[71] Dz. U. z 2016 r. poz. 1896, ze zm.

Załącznik nr 8. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Lp.	Akty prawne	Dane promulgacyjne
1.	Ustawa 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.
2.	Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi	Dz. U. poz. 1194
3.	Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	Dz. U. z 2016 r. poz. 1610
4.	Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego	Dz. U. z 2016 r. poz. 555, ze zm.
6.	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe	Dz. U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.
7.	Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego	Dz. U. z 2016 r. poz. 1787, ze zm.
8.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.
9.	Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie umów oraz informacji o udzielonym finansowym wsparciu	Dz. U. poz. 1364, ze zm.
10.	Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego	Dz. U. poz. 1527

Załącznik nr 9. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1.	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3.	Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4.	Prezes Rady Ministrów
5.	Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6.	Minister Infrastruktury i Budownictwa
7.	Minister Rozwoju i Finansów
8.	Rzecznik Prawo Obywatelskich
9.	Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10.	Sejmowa Komisja Infrastruktury
11.	Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12.	Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
13.	Senacka Komisja Infrastruktury
14.	Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
15.	Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
16.	Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego