



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

KSF.410.12.2.2026

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/018 Rządowe programy mieszkaniowe

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer 51/A/2026 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

Tel. +48 22 444 50 00 | nik@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹ , 00-507 Warszawa Plac Trzech Krzyży 3/5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański Minister Finansów i Gospodarki, od 24.07.2025 r. i nadal ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Krzysztof Paszyk w okresie od 13.05.2024 r. do 24.07.2025 r., – Krzysztof Hetman w okresie od 13.12.2023 r. do 13.05.2024 r., – Marlena Małąg w okresie od 27.11.2023 r. do 13.12.2023 r., – Waldemar Buda w okresie od 08.04.2022 r. do 27.11.2023 r., – Piotr Nowak w okresie od 26.10.2021 r. do 07.04.2022 r., – Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w okresie od 12.08.2021 r. do 25.10.2021 r., – Jarosław Gowin Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii w okresie od 06.10.2020 r. do 11.07.2021 r.
	(akta kontroli str. 615, 4144)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Założenia i cele programów mieszkaniowych. 2. Nadzór nad realizacją programów mieszkaniowych oraz efektywność i skuteczność ich realizacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2025 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, mających bezpośredni związek z przedmiotem kontroli, w szczególności w zakresie dotyczącym opracowania: polityk, strategii oraz projektów przepisów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Spójności i Infrastruktury
Kontrolerzy	Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/17/2025 z 10.07.2024 r. Krzysztof Skorobogaty, starszy inspektor kp. upoważnienie do kontroli nr KIN/19/2025 z 10.07.2025 r. Marcin Banaszkiewicz, starszy inspektor kp. upoważnienie do kontroli nr KIN/18/2025 z 10.07.2025 r. Katarzyna Materska, doradca ekonomiczny upoważnienie do kontroli nr KIN/24/2025 z 19.08.2025 r. Beata Magrel, doradca prawny upoważnienie do kontroli nr KIN/38/2025 z 2.10.2025 r.

(akta kontroli str. 1-6, 2481, 9916-9917)

¹ Dalej: MRiT.

² Dalej: Minister, jak również poprzedni kierownicy kontrolowanej jednostki – ministrowie właściwi do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister kierujący działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo - będąc zobowiązanym do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w zakresie wspierania mieszkalnictwa - nierzetelnie przygotował, realizował i ewaluował rządowe programy mieszkaniowe, na które w latach 2021–2024 wydatkowano kwotę ponad 8 mld zł⁵.

Minister nie zastosował kompleksowego podejścia przy opracowywaniu założeń polityki mieszkaniowej, a jedynie przedkładał projekty ustaw, dla których strategicznym punktem odniesienia był Narodowy Program Mieszkaniowy⁶. Program ten, bez przeprowadzonej operacjonalizacji⁷, był programem o charakterze deklaratywnym. Zamieszczone w nim cele i odpowiadające im mierniki zostały określone w sposób ogólny, uniemożliwiający przeprowadzenie precyzyjnego pomiaru rezultatów poszczególnych programów mieszkaniowych, a także skuteczności i efektywności realizacji całości rządowej polityki mieszkaniowej. NIK zwraca uwagę, iż w związku z włączeniem NPM do Portfela projektów strategicznych powstał obowiązek stosowania podejścia projektowego do wdrażania założeń polityki mieszkaniowej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸ (NPM obowiązywał w okresie wrzesień 2016 r. – marzec 2025 r.). Pod koniec okresu objętego kontrolą Minister stosował praktykę fragmentarycznych rozwiązań, bez odwołania się na poziomie niższym niż strategiczny do jakiegokolwiek dokumentu o charakterze programowym.

Minister opracowując i inicjując założenia rządowej polityki mieszkaniowej nie przyjął formuły projektowej w jej realizacji przez co wdrażał ją niezgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju państwa. Formuła ta wymuszałaby prowadzenie prac analitycznych przed dokonaniem wyboru poszczególnych instrumentów wsparcia oraz przeprowadzanie kompleksowych ewaluacji poszczególnych programów mieszkaniowych finansowanych ze środków publicznych. Zastosowanie podejścia projektowego zapewniłoby w większym stopniu wydatkowanie tych środków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów oraz optymalnego doboru metod służących osiągnięciu założonych celów.

Minister, inicjując proces legislacyjny obejmujący projekty aktów normatywnych z obszaru wspierania mieszkalnictwa, będąc odpowiedzialnym za przeprowadzanie jednego z najważniejszych etapów tego procesu czyli oceny

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W ramach Funduszu Dopłat dalej: FD oraz Rządowego Funduszu Mieszkaniowego dalej: RFM.

⁶ Dalej: NPM.

⁷ Proces przekształcenia ogólnych założeń polityki mieszkaniowej wyrażonych w dokumentach strategicznych na konkretne, mierzalne działania operacyjne o projektowym charakterze (w szczególności z określeniem ich założeń, rezultatów, wskaźników, zasad monitorowania i ewaluacji).

⁸ Dz.U. z 2025 r. poz.198 ze zm., dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki.

skutków regulacji⁹, postępował niecelowo i nierzetelnie. Nie przeprowadzał analiz ex ante i ex post, poprzestając na dokonywaniu bieżącej ewaluacji na potrzeby przygotowania oceny wpływów i projektów uzasadnień aktów prawnych. Minister nie badał tym samym ostatecznych rezultatów i trwałości efektów funkcjonujących i projektowanych rozwiązań legislacyjnych. W konsekwencji ustawodawca nie otrzymywał od Ministra informacji niezbędnej do dokonania oceny czy obowiązujące i wprowadzane regulacje prawne dotyczące wspierania mieszkalnictwa zapewniają celowe i efektywne wydatkowanie środków publicznych.

Inicjowanie procesu legislacyjnego bez przeprowadzenia analiz określonych w „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”¹⁰ bezpośrednio wpływało na skutki realizacji poszczególnych programów mieszkaniowych, a w szczególności Programu Bezpieczny Kredyt 2%¹¹. Założenia przedstawione ustawodawcy przez Ministra wskazywały, że program ten będzie zwiększał podaż mieszkań, podczas gdy w efekcie spowodował głównie wzrost popytu na mieszkania. Minister nie opracował również i nie zaproponował ustawodawcy skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed zaciąganiem zobowiązań ponad ustawowe limity. Doprowadziło to do powiększenia zobowiązania budżetu państwa o 3,87 mld zł z tytułu finansowania Programu BK 2% (wzrost o 34% powyżej pierwotnego limitu wydatków budżetu państwa dla całego programu), wobec czego niezbędnym było zaktualizowanie uchwalonych wcześniej limitów.

Zatwierdzanie rocznych planów finansowych RFM oraz uzgadnianie rocznych planów finansowych FD odbywało się z opóźnieniem wynoszącym od 12 do 527 dni w stosunku do ustawowo określonych terminów. W konsekwencji Bank Gospodarstwa Krajowego¹² realizował swoje działania, jako operator finansowy programów mieszkaniowych, w tym zaciągał zobowiązania jedynie w oparciu o własne projekty tych planów.

Minister nie wykorzystał w okresie obowiązywania NPM możliwości zwołania posiedzeń Rady Mieszkalnictwa, której przewodniczył, a zatem nie zapewnił udziału ciała eksperckiego w przygotowaniu, monitorowaniu i ewaluacji realizacji poszczególnych programów mieszkaniowych. Również po uchyleniu NPM Minister nie zwoływał posiedzeń Rady, co spowodowało ograniczenie działań w obszarze rządowej polityki mieszkaniowej i skoncentrowanie się na jednym z aspektów tej polityki – wspieraniu mieszkalnictwa.

Minister nierzetelnie weryfikował otrzymywane z BGK Informacje roczne z realizacji planów finansowych RFM i FD, co powodowało, że nie posiadał rzeczywistego obrazu wydatkowania środków na cele wspierania mieszkalnictwa. Nie zwracał się również o wyjaśnienia lub skorygowanie

⁹Dalej: OSR.

¹⁰ Dalej: Wytyczne.

¹¹ Dalej: Program BK 2%.

¹² Dalej: BGK.

danych finansowych ujętych w tych informacjach, mimo iż zawierały one błędy rachunkowe.

Działając niecelowo Minister nie przeprowadził kontroli wewnętrznych w MRiT, które pozwoliłyby na identyfikację stanów nieprawidłowych w zakresie przygotowania, realizacji i ewaluacji rządowych programów mieszkaniowych oraz wydatkowania środków publicznych na te cele, mimo iż audyt obejmujący Program Mieszkanie na start¹³, przeprowadzony w 2020 r. wykazał brak precyzyjnego określenia grupy docelowej tego programu.

W ocenie NIK zasadność przeprowadzenia takich kontroli wynika również z określonych przez Ministra Finansów standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴, w szczególności odnoszących się do prowadzenia przez Ministra nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Założenia i cele programów mieszkaniowych¹⁶

Opis stanu faktycznego

1.1. Minister zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 34 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷ w okresie objętym kontrolą zobowiązany był w sprawach wspierania mieszkalnictwa do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw lub projektów założeń projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów¹⁸.

Działania Ministra w zakresie wspierania mieszkalnictwa powinny stanowić integralną część realizacji polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.

¹³ Dalej: Program MnS.

¹⁴ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84), dalej: standardy kontroli zarządczej.

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że Program mieszkaniowy – jest to systemowe narzędzie polityki społecznej państwa, wykorzystywane przez jego organy do prowadzenia działań w zakresie wspierania mieszkalnictwa. Jest to zbiór przyjętych założeń i koncepcji, wdrażanych poprzez instrumenty (prawne, finansowe, inne).

Instrument - zgodnie z ujęciami słownikowymi słowo „instrument” oznacza „środek służący do osiągnięcia czegoś”, „coś, za pomocą czego można osiągnąć zamierzony cel”. Pojęcie to zwykle nie jest rozumiane jednolicie, pozostaje niedefiniowane i jest używane w sposób intuicyjny, np. jako środek, metoda działania.

¹⁷ Dz.U. z 2025 r. poz.1275 ze zm., dalej: ustawa o działach administracji.

¹⁸ Z tym, że od 1 sierpnia 2022 r. do 22 sierpnia 2025 r. na podstawie ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 807 ze zm.) oraz na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1077) – likwidującej Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa - wsparcia gminom ze środków tego Funduszu udzielał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Ponadto minister ten od 1 sierpnia 2022 r. sprawował nadzór nad działalnością Krajowego Zasobu Nieruchomości.

Podstawę prawną tych działań stanowiła ustawa o zasadach prowadzenia polityki. Zgodnie z art. 4 pkt 1 tej ustawy polityka ta powinna być prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych.

Zgodnie z art. 9 pkt 2 powyższej ustawy jedną ze strategii rozwoju¹⁹ była Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)²⁰. W ramach określonego w SOR Celu szczegółowego II – „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”, obszaru – „Spójność społeczna” przewidziano projekt strategiczny: NPM – jako nową politykę mieszkaniową, integrującą sfery legislacyjne i finansowe, zmierzającą do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych rodzin (m.in.: tanie mieszkania na wynajem, system oszczędzania na cele mieszkaniowe).

(akta kontroli str. 9961-9967)

Zgodnie z przyjętymi zasadami koordynacji i realizacji SOR miała być wdrażana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Celem utworzenia jednolitego, projektowego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe kraju Rada Ministrów przyjęła „System zarządzania rozwojem Polski”²¹. W dokumencie tym określono sferę programową, instytucjonalną i wdrożeniową. Miał on przyczynić się do poprawy efektywności funkcjonowania polityk publicznych w tym polityki mieszkaniowej.

W SOR przyjęto założenie, że jest ona podstawą do aktualizacji obowiązujących zintegrowanych strategii rozwoju, innych dokumentów o charakterze strategicznym i programowym, a także weryfikacji dotychczasowych instrumentów ich realizacji. Na liście projektów strategicznych (stanowiących aneks do SOR) został również wyszczególniony NPM – jako dokument o typie programowym, który na podstawie art. 34 ustawy o działach administracji w zw. z §2 uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego²², w zw. z §1 uchwały nr 162/2018 Rady Ministrów z 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski” powinien podlegać operacjonalizacji przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Minister, do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadził takiej operacjonalizacji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 9960, 9968-10007)

Poza wynikającymi z SOR wymogami w zakresie operacjonalizacji dokumentu programowego w obszarze mieszkalnictwa, do wykazu prac legislacyjnych

¹⁹ Średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w okresie 10-15 lat, oraz szczegółowe działania na okres 4 lat, realizowany przez inne strategie rozwoju, i strategię województwa, oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej.

²⁰ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – M.P. z 2017 r. poz. 260, dalej: SOR.

²¹ Stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr 162/2018 Rady Ministrów z 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”.

²² RM-111-119-16.

i programowych Rady Ministrów wpisano 30 czerwca 2025 r. pod numerem ID132 Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia projektu „Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.”²³. Przygotowanie nowej strategii średniookresowej było koordynowane przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, a w ramach prac nad tym dokumentem MRiT odpowiadało m.in. za opracowanie we współpracy z innymi podmiotami, priorytetu 1.1 „Zwiększenie dostępności mieszkań”, w ramach Celu 1 SOR. Projektowana obecnie SRP 2035 ma docelowo zastąpić dotychczas obowiązującą strategię²⁴.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MRiT nie prowadzono prac nad opracowaniem dokumentu programowego w obszarze mieszkalnictwa jak również opracowania programów mieszkaniowych w formie projektowej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4150-4428)

1.2 Narodowy Program Mieszkaniowy został przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 115/2016 z 27 września 2016 r. Koordynację realizacji NPM powierzono Ministrowi, we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Dokument ten był jednym z autonomicznych narzędzi służących realizacji planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

NPM został uchylony przez Radę Ministrów 6 marca 2025 r. w drodze przyjęcia uchwały Nr 21/2025 w trybie obiegowym.

(akta kontroli str. 9960)

W NPM zaplanowano dziewięć działań służących realizacji celów polityki mieszkaniowej państwa obejmujących w szczególności kwestie regulacyjne (odnoszące się do procesu inwestycyjnego w budownictwie oraz zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym), jak również finansowe (wspierające określone obszary budownictwa mieszkaniowego).

(akta kontroli str. 10030)

W NPM określono cele tego programu i przyporządkowywano im podstawowe mierniki, tj.:

1. Cel - Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych; miernik - Zwiększenie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców.
2. Cel - Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową;

²³ Według informacji na stronie internetowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-polski-do-2035-r> - dostęp 16 stycznia 2026 r.) 31 października 2025 r. zakończyły się konsultacje publiczne projektu tej strategii, dalej: SRP 2035.

²⁴ Zgodnie z art. 12a ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju średniookresowa strategia rozwoju kraju jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Strategia taka zgodnie z art. 9 pkt 2 tej ustawy, określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10-15 lat, oraz szczegółowe działania na okres 4 lat. Projektowana SRP 2035 r. ma stanowić odpowiedź Państwa na zmieniające się otoczenie geopolityczne i międzynarodowe Państwa.

miernik - Zmniejszenie liczby osób oczekujących na najem mieszkania gminnego.

3. Cel - Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej; miernik - Zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych.

Podstawowe zasady oceny stanu realizacji NPM określiła Rada Ministrów w uchwale przyjmującej ten dokument. W szczególności założono, że ocena będzie dokonywana w oparciu o informację roczną przedstawianą Radzie Ministrów przez Ministra w terminie do 31 marca kolejnego roku.

W okresie objętym kontrolą opracowano i przekazano sprawozdania za lata 2020-2023, natomiast nie opracowano sprawozdania za 2024 r., gdyż NPM został uchylony przed 31 marca 2025 r.

W latach 2021-2023 - Minister w opracowywanych projektach ustaw, dotyczących bezpośrednio spraw wspierania mieszkalnictwa, określając zasady i formę ewaluacji efektów projektowanych rozwiązań powoływał się głównie na NPM. Program ten w rzeczywistości określał jedynie ogólne mierniki stopnia osiągnięcia jego celów, nieadekwatne do pomiaru stopnia osiągnięcia rezultatów rządowych programów mieszkaniowych. Ponadto tzw. ramowe zasady ewaluacji określone w NPM nie mogły stanowić podstawy do wymiernej oceny skuteczności i efektywności realizacji powyższych programów mieszkaniowych co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4146-4148, 10030)

1.2.1 W ramach realizacji NPM przewidziano powołanie organu doradczo-ocenającego przy Prezesie Rady Ministrów, odpowiedzialnego za analizę działań podejmowanych w ramach NPM oraz formułowanie rekomendacji zmian programowych i legislacyjnych w tym zakresie. W efekcie zarządzeniem Nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r.²⁵ utworzona została Rada Mieszkalnictwa, której zadaniem było koordynowanie działań służących realizacji polityki mieszkaniowej Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów zarządzeniem Nr 56 z dnia 24 czerwca 2020 r.²⁶ zmienił zarządzenie w sprawie Rady Mieszkalnictwa, w którym wskazał Ministra jako jej przewodniczącego.

W okresie objętym kontrolą nie odbywały się posiedzenia Rady Mieszkalnictwa i nie były podejmowane działania w zakresie formułowania rekomendacji zmian programowych i zmian legislacyjnych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zarządzenie w sprawie powołania Rady Mieszkalnictwa było aktem obowiązującym na dzień zakończenia czynności kontrolnych (obowiązywało ono mimo podjęcia w marcu 2025 r. uchwały uchylającej NPM). Rada Mieszkalnictwa została zniesiona na podstawie zarządzenia Nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie zniesienia Rady Mieszkalnictwa²⁷

(akta kontroli str. 1748, 1759-1761)

²⁵ M.P. 2018 r., poz. 129.

²⁶ M.P. 2020 r. poz. 572.

²⁷ M.P. z 2026 r. poz. 250.

1.3 Minister w okresie objętym kontrolą prowadził politykę mieszkaniową Rady Ministrów w formie realizacji 16 działań²⁸ w dziale administracji obejmującym sprawy wspierania mieszkalnictwa, na podstawie 13 ustaw (począwszy od ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw²⁹, do ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe³⁰). Minister realizował działania w ramach polityki mieszkaniowej korzystając w szczególności z instrumentów prawnych i finansowych. Przy czym zastosowane przez Ministra instrumenty lub ich zbiory (programy) nie były opracowane i realizowane w formie projektowej, umożliwiającej rzetelne przygotowanie, wdrożenie i rozliczenie programów mieszkaniowych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 627-638)

1.4 Sprawozdania NPM za lata 2021-2023 wykazały, że w Dzienniku Ustaw opublikowano 18 ustaw dotyczących całego zakresu realizacji tego programu. MRiT było ministerstwem wiodącym w zakresie inicjatywy ustawodawczej w przypadku dziewięciu z tych ustaw³¹, dotyczących bezpośrednio spraw wspierania mieszkalnictwa, dla których strategicznym odniesieniem był NPM. Przepisy powyższych dziewięciu ustaw wprowadziły 103 zmiany w przepisach innych ustaw³², przy czym niektóre ustawy były zmieniane kilkukrotnie. Ustawy te stanowiły podstawę utworzenia sześciu nowych programów mieszkaniowych tj.: „Lokal za grunt”, „Społeczne Agencje Najmu”, „Gwarantowany kredyt mieszkaniowy” („Rodzinny kredyt mieszkaniowy” od 28 lutego 2023 r.), Program BK 2%, „Kooperatywy mieszkaniowe” oraz „Konta i lokaty mieszkaniowe”. Proces legislacyjny, prowadzony przez Ministra w zakresie powyższych dziewięciu ustaw powinien uwzględniać Wytyczne przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., a opracowane w Ministerstwie Gospodarki (obecnie MRiT) we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Według Wytycznych jednymi z najistotniejszych elementów procesu oceny wpływu³³ były oceny ex ante (analiza potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych proponowanych rozwiązań) i ex post (ocena funkcjonowania obowiązujących regulacji). Zamiast tego Minister w toku procesu legislacyjnego dziewięciu projektów ustaw z obszaru wspierania mieszkalnictwa przyjął za kluczowy element procesu analitycznego, wspomagającego podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań

²⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w MRiT.

²⁹ Przywołana wersja archiwalna ustawy (Dz.U. z 1995 r. Nr 133 poz. 654).

³⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1704 ze zm., dalej: ustawa o pomocy państwa.

³¹ Począwszy od ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11), do ustawy o pomocy państwa.

³² Przedmiotowe zmiany mogły dotyczyć przepisów tych samych ustaw. Najczęściej zmieniał ustawą była ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1419 ze zm.)- czterokrotnie zmieniana w analizowanym okresie oraz ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 1273 ze zm.) – trzykrotnie zmieniana w analizowanym okresie.

³³ Ocena wpływu to proces analityczny, w którym uzyskuje się informacje na temat możliwych skutków planowanych działań. Informacje te wspomagają osoby podejmujące decyzje w wyborze odpowiednich rozwiązań regulacyjnych.

regulacyjnych prowadzenie przede wszystkim ewaluacji on going³⁴. Zagadnienie szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10030)

1.5 Program BK 2% utworzony został na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2%³⁵, które zostały wprowadzone 1 lipca 2023 r. ustawą o pomocy państwa.

Program BK 2% zakładał okresowe dopłaty do rat kredytów hipotecznych, które są udzielane na zakup albo budowę pierwszego mieszkania lub domu jednorodzinnego. Program BK 2% udzielany był na okres przynajmniej 15 lat, przez banki, które brały udział w programie i podpisały umowę o współpracy z BGK.

(akta kontroli str. 7293-7296)

Założeniem Programu BK 2% była realizacja polityki mieszkaniowej określonej w NPM, gdyż przyjęte w nim rozwiązania miały przyczyniać się do realizacji celów nr 1 i 2 NPM. W OSR do projektu ustawy o pomocy państwa wskazano, że do 2027 r. zostanie udzielonych w ramach tego programu 155 tysięcy kredytów o wartości: 52,8 mld zł³⁶.

Finansowanie dopłat do rat kredytów odbywało się ze środków RFM. Fundusz ten był zarządzany przez BGK na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy RKM oraz umowy z 20 czerwca 2023 r. nr 05/BK/70018/2980/23/DM w sprawie finansowania i obsługi RFM w zakresie Programu BK 2%, zawartej między MRiT, a BGK.

(akta kontroli str. 1644-1669, 4515)

Przepis art. 16 ustawy RKM określał dziesięcioletni limit wydatków (na lata 2023-2032) w wysokości 11 311 000 000 zł³⁷ na finansową obsługę Programu BK 2%.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. udzielono łącznie 91 290 kredytów na kwotę 37 756 631 380,94 zł, w tym w 2023 r. 57 412 kredytów na kwotę 23 323 468 196,87 zł (61,77%) i w 2024 r. 33 878 kredytów na kwotę

³⁴ Tj. ewaluacji prowadzonej w trakcie trwania danego projektu, której głównym celem jest bieżąca poprawa, szybkie wykrywanie błędów, wprowadzanie korekt.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1724 ze zm., pierwotny tytuł ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym zmieniony ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. poz. 1114), dalej: ustawa RKM.

³⁶ W 2023 r. 10 tys. kredytów o wartości 3,2 mld zł, w 2024 r. 40 tys. kredytów o wartości 13,2 mld zł, w 2025 r. 30 tys. kredytów o wartości 10,2 mld zł, w 2026 r. 35 tys. kredytów o wartości 12,2 mld zł, w 2027 r. 40 tys. kredytów o wartości 14 mld zł.

³⁷ W 2023 r. zaplanowano 8 mln zł, w 2024: zaplanowano 941 mln zł, a następnie w 2024 r. znowelizowano limit do wysokości 1 190 mln zł, w 2025 r. zaplanowano 1 107 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu: 1 702 mln zł), w 2026 r. zaplanowano 1 432 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 772 mln zł), w 2027 r. zaplanowano 1 725 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 731 mln zł), w 2028 r. zaplanowano 1 581 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 653 mln zł), w 2029 r. zaplanowano 1 301 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 582 mln zł), w 2030 r. zaplanowano 1 152 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 500 mln zł), w 2031 r. zaplanowano 1 054 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 420 mln zł), w 2032 r. zaplanowano 1 010 mln zł (znowelizowano w 2025 r. do poziomu 1 341 mln zł).

14 433 163 184,07 zł (38,23%). W 2024 r. zakończono nabór wniosków i udzielanie nowych kredytów w ramach przedmiotowego programu.

(akta kontroli str. 1727)

MRiT prowadziło analizy w trakcie procesu legislacyjnego pod kątem wzrostu cen nieruchomości. Analiza ta była oparta o dane GUS, Raportu Amron-Sarfin 4/2021 z dnia 28 lutego 2022 r., dane z Biura Informacji Kredytowej – dane i raporty z lat 2021-2022.

MRiT prognozowało także wzrost cen nieruchomości poprzez wzrost wartości udzielanego kredytu. Szacowano że średnia wartość kredytu w 2023 r. wyniesie 320 000 zł, w 2024 - 330 000 zł, w 2025 – 340 000 zł i powolny dalszy wzrost cen średniej wartości kredytu, co w sposób bezpośredni koreluje z wartością cen nieruchomości mieszkalnych.

(akta kontroli str. 2410, 4514-4515, 4553)

MRiT przeprowadzając powyższe analizy do danych z rynku nieruchomości z lat 2021-2022, nie włączało zmiennej jaką było wprowadzenie nowego programu w postaci Programu BK 2%. Pokazywały to tygodniowe dane (wielkości narastająco od początku realizacji Programu BK 2%) z raportów BGK, gdzie w pierwszych tygodniach jego realizacji wartość kredytu była zbliżona do prognozowanej wartości, ale wartość ta rosła dynamicznie w trakcie trwania tego programu³⁸. Zagadnienie szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

MRiT odnosząc się na etapie konsultacji międzyresortowych ustawy o pomocy państwa przedstawiło stanowisko, iż wdrożenie Programu BK 2% wspierającego popyt na rynku mieszkaniowym będzie miało pozytywny wymiar społeczny i przyczyni się do zwiększenia możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, ale również będzie miało pozytywny wpływ na równowagę na rynku nieruchomości oraz sektory gospodarki związane z działalnością budowlaną.

(akta kontroli str. 2171, 8007-8030)

Średnia wartość kredytu liczona na podstawie raportów wykorzystywanych przez MRiT, bez uwzględnienia wartości poprzednich okresów sprawozdawczych była wyższa, niż kwoty średniej wartości kredytu narastająco. Wartości te kształtowały się następująco: raport z 17 lipca 2023 r. – 336 564 zł, raport z 24 lipca 2023 r. - 294 580 zł, raport z 31 lipca 2023 r. – 346 760 zł, raport z 7 sierpnia 2023 r. – 359 617 zł, raport z 14 sierpnia 2023 r. – 385 867 zł, raport z 21 sierpnia 2023 r. – 387 138 zł, raport z 3 stycznia 2024 r. – 453 379 zł, co stanowi wzrost w całym okresie o 34%.

(akta kontroli str. 9287)

³⁸ Raport z 17 lipca 2023 r. średnia wartość kredytu - 312 814 zł, raport z 24 lipca 2023 r.: średnia wartość kredytu – 297 769 zł, raport z 31 lipca 2023 r.: średnia wartość kredytu – 329 978 zł, raport z 07 sierpnia 2023 r.: średnia wartość kredytu – 343 430 zł, raport z 14 sierpnia 2023 r.: średnia wartość kredytu: 360 837 zł, raport z 21 sierpnia 2023: średnia wartość kredytu – 367 517 zł, raport z 03 stycznia 2025 r.: średnia wartość kredytu: 410 136 zł, co stanowi średni wzrost 31%.

Dynamika cen nieruchomości mieszkaniowych w ujęciu kwartalnym w latach 2020 – 2024 na podstawie danych GUS wyglądała następująco³⁹:

- 2020 r. wzrost o: I kwartał 3,6%, II kwartał 0,2%, III kwartał 2%, IV kwartał 1%,
- 2021 r. wzrost o: I kwartał 2%, II kwartał 3,1%, III kwartał 2,6%, IV kwartał 3,9%,
- 2022 r. wzrost o: I kwartał 3,3%, II kwartał 2%, III kwartał 2,4%, IV kwartał 1,4%,
- 2023 r. I kwartał spadek o -0,1%, II kwartał wzrost o 3,2%, III kwartał wzrost o 4,5%, IV kwartał, wzrost o 4,8%,
- 2024 r. wzrost o: I kwartał 4,3%, II kwartał 2,9%, III kwartał 1,6%, IV kwartał 1,2%.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa⁴⁰ wyjaśnił, że *po pierwszym miesiącu funkcjonowania programu, średnia kwota bezpiecznego kredytu 2% była na podobnym poziomie, jak przyjęte założenia w OSR do ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe. Dopiero kolejne miesiące pokazały znaczny wzrost wartości bezpiecznych kredytów 2%.*

(akta kontroli str. 4516)

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. suma wypłaconych kwot dopłat wyniosła 942 309 723,06 zł łączna prognozowana kwota dopłat należnych do udzielonych kredytów wg stanu na 31 grudnia 2024 r. wyniosła 15 183 953 313,46 zł.⁴¹

Według stanu na 30 września 2025 r. w 2025 r. RFM wydał na realizację Programu BK 2% 1 190 196 149,55 zł, w tym ze środków przekazanych z budżetu państwa 1 118 665 336,81 zł. Natomiast w całym okresie funkcjonowania tego programu, od 2023 r. wydano 2 132 505 872,72 zł.

(akta kontroli str. 2299, 2379, 2387-2390, 4446a)

1.6 Program Kredyt preferencyjny Społecznego Budownictwa Czynszowego⁴² to program⁴³ realizowany w celu zwiększenia zasobu mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu, przeznaczonych dla osób których dochody są zbyt wysokie, aby mogły ubiegać się o najem komunalny, a jednocześnie zbyt niskie, by móc zaciągnąć kredyt komercyjny na zakup własnego mieszkania. Podstawę prawną tych działań stanowiła ustawa z dnia 26 października 1995 r.

³⁹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-pazdzierniku-2025-r-,2,168.html>, dostęp z 14.11.2025 g. 13.34.

⁴⁰ Dalej: DM.

⁴¹ Rządowy Fundusz Mieszkaniowy Informacja o realizacji planu finansowego za 2024 rok, Warszawa, styczeń 2025, s. 4.

⁴² Dalej: Program SBC.

⁴³ Preferencyjne kredyty z programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego mogą być przeznaczone na realizację inwestycji mieszkaniowych, takich jak tworzenie: mieszkań na wynajem z limitowaną ustawowo stawką czynszu, mieszkań spółdzielczych lokatorskich - poprzez budowę nowych budynków lub rewitalizację/remont budynku z jego adaptacją na cele mieszkaniowe. Finansowane kredytem mieszkania są przeznaczone dla osób, których nie stać na zakup mieszkania lub jego wynajęcie na warunkach komercyjnych, a których dochody są zbyt wysokie, aby mogły one skorzystać z zasobów komunalnych. Z preferencyjnych kredytów SBC mogą korzystać: towarzystwa budownictwa społecznego (gminne i prywatne), społeczne inicjatywy mieszkaniowe (gminne i prywatne), spółdzielnie mieszkaniowe, spółki gminne.

o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁴⁴, natomiast program zainicjowano na podstawie ustawy nowelizującej tj. ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz innych ustaw⁴⁵, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania⁴⁶.

(akta kontroli str. 4965)

Celem Programu SBC było uruchomienie preferencyjnej akcji kredytowej BGK na okres 10 lat i objęcie finansowaniem około 30 tys. nowych mieszkań. W OSR do projektu ustawy SBC przyjęto, że BGK udzieli kredytów w formie finansowania zwrotnego z własnych środków w kwocie 4,5 mld zł (450 mln zł na każdy rok realizacji programu), natomiast FD zasilany środkami budżetu państwa sfinansuje dopłatę w maksymalnej kwocie 751,9 mln zł dla BGK pokrywając różnicę między oprocentowaniem nominalnym, a preferencyjnym (w wysokości 1,3% powyżej stawki WIBOR 3M). Podmiotami uprawnionymi do uzyskania finansowego wsparcia były Towarzystwa Budownictwa Społecznego⁴⁷, Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe⁴⁸, spółdzielnie mieszkaniowe oraz spółki gminne⁴⁹.

(akta kontroli str. 5059-5064)

W celu określenia szczegółowych warunków stosowania dopłat do oprocentowania kredytu, w dniu 23 maja 2016 r. zawarto umowę⁵⁰ pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, Ministrem Finansów a BGK. W umowie określono m.in. warunki finansowania programu przez BGK, terminy przekazywania środków budżetu państwa na zasilanie FD oraz wskazano zakres informacji podlegających ujęciu w corocznym sprawozdaniu.

Dla obsługi programu wyodrębniono rachunek w FD. Wpływy z budżetu państwa ujęte w informacji rocznej z realizacji planu finansowego FD wyniosły odpowiednio: w 2021 r. 69 274,10 tys. zł, w 2022 r. 66 583,95 tys. zł, w 2023 r. 147 010,86 tys. zł (w tym 76 010,90 tys. zł z rezerwy celowej)⁵¹, w 2024 r. 114 076,95 tys. zł.

(akta kontroli str. 663-921, 944-1067)

⁴⁴ Dz.U. z 2025 r., poz. 1273, ze zm, dalej: ustawa SFRM.

⁴⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1582, ze zm., dalej: ustawa SBC.

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 766 - rozporządzenie określa m.in. rodzaje dokumentów, warunki i tryb udzielania finansowania, wymagania dot. wyposażenia technicznego lokali mających powstać przy wykorzystaniu finansowania oraz terminy składania wniosków. Ostateczny termin składania wniosków wskazywał na 30 września 2024 r.

⁴⁷ Dalej: TBS.

⁴⁸ Dalej: SIM.

⁴⁹ Spółki z o.o. lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, nie działające w formie TBS ani SIM.

⁵⁰ Umowa zawarta w dniu 23 maja 2016 r. w Warszawie na podstawie art. 15c ust. 4 ustawy SFRM.

⁵¹ Zasilenie FD środkami z rezerwy celowej w 2023 r. dokonano zgodnie z postanowieniem § 7 ust. 2 aneksu do umowy.

W okresie objętym kontrolą w obszarze realizacji Programu SBC następowały istotne zmiany o charakterze prawnym i finansowym, mające wpływ na jego realizację, m.in. takie jak⁵²:

- w warunkach wysokich stóp procentowych uruchomiono dodatkowe dopłaty do oprocentowania kredytu - na podstawie ustawy o pomocy państwa.
- dopuszczono składanie wniosków o udzielenie preferencyjnego kredytu także w 2025 r.⁵³ - na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r.⁵⁴.

(akta kontroli str. 4968-4971, 5228-5274, 7183-7184, 7526 9226- 9233)

W okresie 2021-2025 (III kwartał) kwota kredytów SBC zakwalifikowanych do udzielenia przez BGK wyniosła w poszczególnych latach: 1 458 835,22 tys. zł w 2021 r.⁵⁵, 1 347 957,42 tys. zł w 2022 r.⁵⁶, 1 630 655,59 tys. zł w 2023 r.⁵⁷, 1 062 483,62, tys. zł w 2024 r.⁵⁸, 287 069,0 tys.⁵⁹ zł (stan na 30 października 2025 r.).

Według stanu na 31 października 2025 r. łączna kwota udzielonych kredytów preferencyjnych przez BGK wyniosła 2 599 264 tys. zł⁶⁰, co stanowi 37,7% z 6 900 000 tys. zł tj. kwoty dofinansowania zwrotnego w całym okresie realizacji programu SBC.

Zgodnie z założeniami przedmiotowego programu (przedstawionymi w OSR do projektu ustawy SBC) zaplanowano wybudowanie około 30 tys. mieszkań (w okresie 10 lat). Natomiast wg stanu na 31 października 2025 r.:

- udzielono kredytów na budowę 18 015 mieszkań, z których oddano do użytku (ukończono inwestycje) w liczbie 10 873 mieszkań (co stanowi 60,4% liczby mieszkań z uzyskanym dofinansowaniem oraz 36,2% mieszkań zaplanowanych do wybudowania w ramach programu),

⁵² Po okresie objętym kontrolą wprowadzono następujące zmiany:

- zwiększono limity wydatków budżetu państwa przeznaczonych na realizację Programu SBC ustawą z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1077), dalej: ustawa o zmianie SFRM.
- w dniu 29 sierpnia 2025 r. zawarto aneks nr 2 do umowy, na mocy którego zwiększono finansowanie ze środków BGK o kwotę 2,4 mld zł w latach 2025-2026 oraz podwyższono zakładany cel programu w zakresie budowy mieszkań o dodatkowe 10 000 lokali.

⁵³ Pierwotnie zakładano możliwość składania wniosków do 30 września 2024 r.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz.U. z 2024 r., poz. 1732).

⁵⁵ W 2021 r. liczba wniosków zakwalifikowanych wyniosła 87, w tym 81 - TBS/SIM z przewagą kapitału publicznego (4751 mieszkań), 4 - spółdzielnie mieszkaniowe (3298 mieszkań), 2 - TBS/SIM z przewagą kapitału prywatnego (432 mieszkania).

⁵⁶ W 2022 r. liczba wniosków zakwalifikowanych wyniosła 152, w tym 142 TBS/SIM z przewagą kapitału publicznego (7686 mieszkań), 3 - spółdzielnie mieszkaniowe (1320 mieszkań), 6 - TBS/SIM z przewagą kapitału prywatnego (551 mieszkań), 1 - spółka gminna (40 mieszkań).

⁵⁷ W 2023 r. liczba wniosków zakwalifikowanych wyniosła 142, w tym 130 - TBS/SIM z przewagą kapitału publicznego (7228 mieszkań), 7 - spółdzielnie mieszkaniowe (1427 mieszkań), 5 - TBS/SIM z przewagą kapitału prywatnego (361 mieszkań).

⁵⁸ W 2024 r. zakwalifikowano 105 wniosków złożonych przez 50 wnioskodawców.

⁵⁹ Informacja o wnioskach zakwalifikowanych wg stanu na 31 października 2025 r.

⁶⁰ Kwota wynikająca z podpisanych umów kredytowych.

- 7 142 mieszkania były w trakcie budowy.

(akta kontroli str. 671, 729, 864, 953, 8672-8677)

Program SBC był monitorowany przez Ministra w kontekście wykorzystania limitów środków na podstawie otrzymywanych corocznych sprawozdań od BGK zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 umowy⁶¹, a dodatkowo BGK przekazywał miesięczne zestawienia robocze. Na podstawie tych sprawozdań DM sporządzał na potrzeby własne raporty podsumowujące efekty rzeczowe pn. Działalność FD w zakresie programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Minister przekazywał Radzie Ministrów w terminie do 31 marca każdego roku sprawozdanie⁶² z realizacji programu. Obowiązek ten został uchylony przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa⁶³.

(akta kontroli str. 4969-4970, 7139-7652)

1.7 Program MnS to program dopłat do czynszów wdrożony w 2018 r. na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania⁶⁴.

Celem Programu MnS było zwiększenie dostępności mieszkań dla osób mających zbyt niskie dochody, aby zaciągnąć kredyt na własne mieszkanie i jednocześnie zbyt wysokie, aby ubiegać się o mieszkanie gminne. W OSR do projektu powyższej ustawy zakładano przystąpienie 30 tys. gospodarstw domowych rocznie. Przewidziano stosowanie dopłat przez okres 15 lat. Na realizację dopłat z budżetu państwa zaplanowano maksymalny limit w kwocie 16 mld zł (do 2028 r.).

Dyrektor DM wyjaśnił, że MRiT nie dysponuje szczegółowymi dokumentami potwierdzającymi opracowanie założeń tego programu *ponieważ zostały one określone w funkcjonującym w 2018 r. Departamencie Polityki Mieszkaniowej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*.

(akta kontroli str. 4970-4971, 5275-5354)

Finansowanie Programu MnS następowało z zasobów finansowych FD obsługiwane przez BGK, który współpracował z samorządami gminnymi i przekazywał środki na wypłatę świadczeń. Zgodnie z przepisem art. 8 ustawy MnS samorządy gminne decydowały o przyjmowaniu wniosków i naliczaniu dopłat. W dniu 1 kwietnia 2019 r. ówczesny Minister Inwestycji i Rozwoju zawarł umowę⁶⁵ z BGK w sprawie zakresu i formy przekazywanych informacji na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy MnS, w celu monitorowania realizacji programu.

⁶¹ Obowiązek przedstawienia sprawozdania finansowego za poprzedni rok z realizacji programu.

⁶² Zgodnie z art. 15g ustawy SFRM.

⁶³ Dz.U. z 2021 r., poz. 11.

⁶⁴ Dz.U. z 2024 r. poz., 506, dalej: ustawa MnS.

⁶⁵ Umowa z dnia 1 kwietnia 2019 r., pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Inwestycji i Rozwoju z siedzibą w Warszawie a Bankiem Gospodarstwa Krajowego z siedzibą w Warszawie. Zakres przekazywanych informacji został określony w załącznikach nr 2 i nr 3 do umowy, obejmuje m.in. informacje o umowach zawartych z gminami, informacje o najemcach i mieszkaniach, wypłacone dopłaty, zwroty dopłat.

Według stanu na 25 września 2025 r. od początku prowadzenia działań w tym obszarze zrealizowano dopłaty 4 837 gospodarstwom domowym, co stanowi ok. 2,3% pierwotnie planowanych rocznych przystąpień do programu od jego rozpoczęcia.

W okresie objętym kontrolą dopłaty wyniosły odpowiednio:

- w 2021 r. wydatkowano kwotę 2 556,00 tys. zł, co stanowi 0,21% limitu wydatków⁶⁶,
- w 2022 r. wydatkowano 5 811,65 tys. zł, tj. 0,36% limitu wydatków,
- w 2023 r. wydatkowano 11 851,95 tys. zł, tj. 0,58% limitu wydatków.
- w 2024 r. wydatkowano 18 249,57 tys. zł, tj. 3,65% limitu wydatków po zmianie,
- w 2025 r. według stanu na dzień 25 września wypłacono dopłaty w kwocie 16 800,00 tys. zł, tj. 3,36% przeznaczonego limitu wydatków do końca br.

Ustawą o pomocy państwa, (art. 27) dokonano zmniejszenia limitów wydatków⁶⁷, do wysokości których FD mógł zostać zasilony na sfinansowanie Programu MnS.

(akta kontroli str. 670-671, 728-729, 863-864, 952)

W przeprowadzonym w 2020 r. przez audytorów wewnętrznych Ministerstwa zadaniu audytu wewnętrznego pt. *Sprawowanie nadzoru nad realizacją celów w obszarze mieszkalnictwa – analiza wybranych aspektów wdrażania Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM)*, stwierdzono m.in. że, niskie zainteresowanie Programu MnS jest spowodowane brakiem precyzyjnie określonej grupy społecznej, do której kierowano wsparcie.

Minister, realizując zalecenia audytu⁶⁸ opracował broszurę⁶⁹ informacyjną dotyczącą programów mieszkaniowych oraz przeprowadził dystrybucję materiałów informacyjnych do gmin w formie elektronicznej. Dodatkowo uzgodniono z BGK zakres oraz częstotliwość przekazywania informacji dot. wyników kontroli przeprowadzonych przez BGK w gminach w zakresie prawidłowości realizacji programu⁷⁰.

(akta kontroli str. 5579-5607, 8593-8597)

⁶⁶ Maksymalny limit wydatków określony w art. 32 ust. 1 ustawy MnS: 2021 r. – 1,2 mld zł, 2022 r. – 1,6 mld zł, 2023 r. – 2 mld zł.

⁶⁷ Maksymalny limit wydatków po zmianach: 2024 r. – z 2 mld zł na 500 mln zł, 2025 r. – 500 mln zł, 2026 r. – 500 mln zł, 2027 r. – 500 mln zł, 2028 r. – 500 mln zł.

⁶⁸ Zalecenie 1 „Z uwagi na niezadowalające efekty wdrażania instrumentu oraz wprowadzone zmiany do instrumentu uzasadnione jest zintensyfikowanie działań informacyjnych”.

Zalecenie 2 „System nadzoru nad instrumentem wymaga wzmocnienia poprzez pozyskiwanie przez Ministra w sposób systemowy i ciągły informacji nt. wyników kontroli, weryfikacji i monitoringu BGK, a które dostarczą zapewnienia o prawidłowości funkcjonowania instrumentu o wypełnieniu wszystkich ustawowych obowiązków przez jego realizatorów, jak i pozwolą na identyfikację ryzyk nadużyć w tym zakresie”.

⁶⁹ Broszura udostępniona również w wersji elektronicznej – źródło: <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/wsparcie-inwestorow-w-tym-gmin-w-obszarze-budownictwa-komunalnego-i-spoecznego> (dostęp: 12 lutego 2026 r.)

⁷⁰ Od IV kwartału 2021 r. BGK przekazywał informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli kwartalnie.

W okresie objętym kontrolą Minister zainicjował wprowadzenie dodatkowych zmian przyjętych w ustawach których celem było usprawnienie procedur udzielania wsparcia oraz zwiększenie jego dostępności dla beneficjentów⁷¹.

(akta kontroli str. 4913-4939)

Minister prowadził monitoring realizacji Programu MnS na podstawie otrzymywanych od BGK kwartalnych sprawozdań⁷². Dyrektor DM wyjaśnił, że *otrzymywane informacje nie podlegały uzgodnieniu, natomiast w szczególności informowały*

o stanie wydatków funduszu. Na podstawie tych informacji DM sporządzał notatki podsumowujące efekty rzeczowe⁷³ uzyskane w ramach MnS na koniec każdego roku na własne potrzeby departamentu. Nadzór Ministra koncentrował się przede wszystkim na monitorowaniu limitów wydatków określonych w ustawy MnS.

Na podstawie art. 34 ustawy MnS Minister został zobligowany do przekazania Radzie Ministrów w terminie do 31 marca 2025 r. informacji o realizacji celów Programu MnS wraz z rekomendacjami. W dniu 25 marca 2025 r. projekt informacji przekazano do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w trybie obiegowym. Dokument został przyjęty przez ten Komitet 7 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 4910-4912, 8599-8642)

1.8 Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego⁷⁴ funkcjonuje od 2007 r. na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.⁷⁵ Polega on na bezpośrednim wsparciu jego beneficjentów⁷⁶, przede wszystkim gmin, za pomocą bezzwrotnych grantów przyznawanych w szczególności na pokrycie części kosztów budowy nowego albo modernizację istniejącego już zasobu gminnego mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 8726)

Program BSK jest finansowany ze środków FD, który został utworzony na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania

⁷¹ M.in. rozszerzono katalog potencjalnych najemców korzystających z dopłat oraz dostosowano wysokość dopłat do rosnących stawek czynszu w najmowanych lokalach.

⁷² Od początku programu sprawozdania przekazywano kwartalnie, natomiast od 2025 r. sprawozdania przekazywano w okresach miesięcznych.

⁷³ 1) W 2021 r. BGK zawarł 38 umów obejmujących łącznie 2023 mieszkania, w 2022 r. – 33 umowy obejmujących 1109 mieszkań, w 2023 r. – 47 umów obejmujących 1550 mieszkań, w 2024 r. – 46 umów obejmujących 1764 mieszkania.

2) Na dzień 01.10.2025 r. do programu przystąpiło 64 gminy z 13 województw tj.: woj. Dolnośląskie – 5 gmin, woj. Kujawsko-Pomorskie – 5 gmin, woj. Lubelskie – 3 gminy, woj. Łódzkie – 3 gminy, woj. Małopolskie – 3, woj. Mazowieckie – 2 gminy, woj. Opolskie – 2 gminy, woj. Podkarpackie – 7 gmin, woj. Pomorskie – 5 gmin, woj. Śląskie – 10 gmin, woj. Warmińsko-Mazurskie – 2 gminy, woj. Wielkopolskie – 10 gmin, woj. Zachodniopomorskie – 7 gmin.

⁷⁴ Dalej: Program BSK.

⁷⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 304 . ze zm., dalej: ustawa Fw.

⁷⁶ Bezpośrednimi beneficjentami Programu BSK są: gminy, związki międzygminne, jednoosobowe spółki gminne, organizacje pozarządowe, powiaty, podmioty działalności pożytku publicznego. Natomiast pośrednimi beneficjentami mogą być inwestorzy współpracujący z gminą SIM/TBS, spółki gminne, SAN , prywatni inwestorzy.

kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej⁷⁷. Operatorem programu BSK w zakresie udzielania finansowego wsparcia jest BGK.

(akta kontroli str. 8735, 8742-8745)

Limity wydatków z budżetu państwa na program BSK w badanym okresie przedstawiały się następująco: 2021 r. 1 mld zł, 2022 r. 1 mld zł, 2023 r. 1,5 mld zł, 2024 r. 2 mld zł, 2025 r. 4,943 mld zł⁷⁸.

Łącznie w latach 2021-2025 dofinansowano budowę lub modernizację 34 137 lokali, o wartości dofinansowania: 6 554 714 tys. zł⁷⁹.

W powyższym okresie, w ramach przedmiotowego programu łącznie wybudowano 12 568 lokali (co stanowi 36,8% lokali, na które zawarto umowy o ich dofinansowanie) i z tego tytułu wypłacono dofinansowanie w kwocie 1 954 758,19 tys. zł (co stanowi 29,8% przyznanego dofinansowania w tym okresie)⁸⁰.

(akta kontroli str. 8720, 8736, 4456)

1.9 Celem Programu Rodzinny Kredyt Mieszkaniowy⁸¹ – wprowadzonego ustawą RKM była w szczególności poprawa stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa przez eliminację bariery braku własnych środków stanowiących wymagany przez bank wkład własny przy udzieleniu kredytu hipotecznego. Założono, że skutki finansowe dla sektora finansów publicznych w okresie 10 lat od wejścia w życie tej ustawy wyniosą ponad 12 mld zł z budżetu państwa. Środki finansowe na realizację zadania pochodziły z budżetu państwa i zasilaly utworzony RFM zarządzany przez BGK.

(akta kontroli str. 8199-8200, 8238, 8250)

Zgodnie z założeniami Programu RKM, funkcjonującego od 26 maja 2022 r., beneficjenci otrzymywali gwarancję wkładu własnego przy kredycie hipotecznym zaciągniętym w banku komercyjnym na zakup mieszkania lub domu jednorodzinnego albo jego budowę. Spłacający rodzinny kredyt mieszkaniowy byli objęci także dodatkowym wsparciem finansowym w postaci tzw. spłat rodzinnych, które były wypłacane w przypadku każdorazowego powiększenia się rodziny (20 tys. zł w przypadku urodzenia drugiego dziecka, 60 tys. zł - trzeciego i każdego kolejnego).

⁷⁷ Dz.U. z 2025 r. poz.1224, dalej: ustawa o dopłatach.

⁷⁸ W 2025 roku zostały znówelizowane limity w FD dla Programu BSK: w 2026 roku - 5 627 000 000 zł, w 2027 roku: 6 896 500 000 zł, w 2028 roku: 7 931 000 000 zł, w 2029 roku: 9 000 000 000 zł, w 2030 roku: 10 000 000 000 zł.

⁷⁹ W latach 2021 – 2025 udzielono finansowego wsparcia na następującą liczbę lokali mieszkalnych/miejsc noclegowych: 2021 rok: 8 156 lokali (1 416 267 tys. zł dofinansowania), 2022 rok: 4 523 lokali (871 849 tys. zł dofinansowania), 2023 rok: 20 253 lokali (1 901 294 tys. zł dofinansowania), 2024 rok 7 025 lokali (1 600 024 tys. zł dofinansowania), 2025 rok: 4 180 lokali (765 280 tys. zł dofinansowania).

⁸⁰ W poszczególnych latach objętych kontrolą utworzono: w 2021 r. 6 774 lokali i wypłacono finansowe wsparcie w kwocie 1 190 230 379,54 zł, w 2022 r. 3 897 lokali i wypłacono finansowe wsparcie w kwocie: 588 928 262,44 zł, w 2023 r. 1 803 lokale, wypłacono finansowe wsparcie w kwocie: 155 503 417,49 zł, w 2024 r. 93 lokale, wypłacono finansowe wsparcie w kwocie 16 924 832,26 zł, w 2025 r. 1 lokal, wypłacono finansowe wsparcie w kwocie 171 295,45 zł.

⁸¹ Dalej: Program RKM.

(akta kontroli str. 8178)

Minister 19 czerwca 2023 r. zawarł z BGK umowę nr 04/RKM/70018/2980/23/DM w sprawie finansowania i obsługi Rządowego Funduszu Mieszkaniowego w zakresie programu „Rodzinny Kredyt Mieszkaniowy” oraz gwarancji udzielonych przez BGK w ramach Rodzinnych Kredytów Mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 1612-1636)

Na dzień 31 grudnia 2024 r. BGK współpracował z 5 bankami kredytującymi, które udzieliły 10 344 rodzinnych kredytów mieszkaniowe na kwotę 3 757 103,4 tys. zł, z czego 9 897 kredytów na kwotę 3 602 598,0 tys. zł zostało objętych przez BGK gwarancją spłaty wkładu w wysokości 605 924,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1726)

1.10 Program Konto mieszkaniowe⁸² wprowadzony na podstawie ustawy o pomocy państwa. Założeniem Programu KM było utworzenie przez uczestników rachunku oszczędnościowego lub rachunku terminowej lokaty oszczędnościowej, na którym m.in. gromadzone będą oszczędności na cele mieszkaniowe, a także nabywania uprawnienia do premii mieszkaniowej w związku z gromadzeniem oszczędności na koncie i lokacie.

MRiT zawarło z BGK umowę nr 06/KM/70018/2980/23/DM z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie finansowania i obsługi RFM w zakresie programu „Konto mieszkaniowe”. Realizacja zadań przez BGK związanych z obsługą RFM w zakresie Programu KM w okresie objętym kontrolą polegała na podpisywaniu umów o współpracy przy obsłudze kont mieszkaniowych pomiędzy BGK, a zainteresowanymi bankami tą ofertą produktową.

Zgodnie z przekazanymi przez banki danymi według stanu na 31 grudnia 2024 r. od początku funkcjonowania Programu KM zostało założonych łącznie 6 508 kont mieszkaniowych natomiast na 30 czerwca 2025 r. liczba założonych kont wynosiła 6 745. Pierwsze wydatki z tytułu realizacji Programu KM przewidziano w 2027 r. gdyż obligatoryjnie premia mieszkaniowa przysługuje po upływie pełnych trzech lat oszczędzania. W celu zwiększenia zainteresowania tym programem przez obywateli zostały podjęte inicjatywy legislacyjne, np. w art. 13 ustawy o zmianie SFRM dokonane zostały zmiany doprecyzowujące pomoc państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 1675-1697, 1714-1722, 4136-4143, 9291-9295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister w okresie od stycznia 2021 r. do marca 2025 r., a także przed tym okresem, nie dokonał operacjonalizacji NPM w zakresie wskazanym w SOR, pomimo obowiązku określonego przepisem art. 34 ustawy o działach administracji w zw. z §2 uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów

⁸² Dalej: Program KM.

z 27 września 2016 r., w zw. z §1 uchwały nr 162/2018 Rady Ministrów z 29 października 2018 r.

W rezultacie tego zaniechania realizował politykę Rady Ministrów w zakresie wsparcia mieszkalnictwa na podstawie dokumentu o charakterze deklaratywnym. Natomiast w związku z włączeniem NPM do Portfela projektów strategicznych, powinien w oparciu o art. 15 ust. 1 i 4 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki konieczne stosować podejście projektowe przy wdrażaniu założeń polityki mieszkaniowej. W konsekwencji niezastosowania tego podejścia – Minister nie zapewnił narzędzi do rzetelnego przygotowania programów mieszkaniowych, jak również oceny efektywności

i skuteczności przyjętych sposobów wsparcia rozwoju mieszkalnictwa oraz celowości wydatkowania środków publicznych.

Sekretarz Stanu w MRiT w latach 2021 – 2023 wyjaśnił, że w MRiT od kilku lat był już realizowany program (NPM) i działano w oparciu o te dokumenty. Założenia i sposób sprawozdawania były ustalane wcześniej, jak przyszedłem do ministerstwa to była już wypracowana rutyna w działaniu, w postępowaniu. My tak samo rutynowo podchodziliśmy do realizacji tego programu. Oceniam, że działania podejmowane przez rząd przed i po moim przyjsciu przyczyniały się do realizacji celów NPM.

(akta kontroli str. 10012)

Zdaniem NIK przygotowanie i realizacja rządowych programów mieszkaniowych w formie projektowej ma na celu zapewnienie dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dzięki wbudowanym mechanizmom monitoringu, analizy i ewaluacji pozwoliłoby precyzyjnie zarządzać środkami publicznymi przeznaczanymi na realizację polityki mieszkaniowej państwa w sposób transparentny, gospodarny i celowy.

2. Minister pomimo uchylecia w marcu 2025 NPM, będąc zobowiązanym na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji oraz art. 7 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów⁸³ do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje (w zakresie swojego działania), nie zainicjował opracowania polityki Rady Ministrów w obszarze wspierania mieszkalnictwa. Podejmował jedynie inicjatywy ustawodawcze w odniesieniu do już funkcjonujących lub nowowprowadzanych poszczególnych programów mieszkaniowych, kontynuując praktykę fragmentarycznych rozwiązań, nie zapewniających spójności i komplementarności polityki mieszkaniowej Rady Ministrów.

Podsekretarz Stanu w MRiT wyjaśnił, że program mieszkaniowy to *pomysł i koncepcja jakie cele chcemy osiągnąć, zawiera instrumenty jakie są*

⁸³ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 780).

potrzebne do osiągnięcia tych celów (instrumenty prawne, finansowe, organizacyjne), wykaz podmiotów, które mają ten program prowadzić, realizować. Nie musi to być dokument formalny, nie każde działanie organu musi być poprzedzone opisaniem programu, i takie działanie nie musi być w 100% zgodne z tym programem, nawet gdyby on był sporządzony.

Ponadto wyjaśnił: Od listopada 2024 r. zainicjowałem szereg rozwiązań dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy i spółdzielczości. Tak rozumiany przez mnie program to wzmocnienie tych podmiotów, które mają zwiększyć zasób mieszkaniowy, a żeby dojść do tego celu, zwiększenia bazy mieszkań pod najem to zająłem się tymi podmiotami, które funkcjonują w tym obszarze (SIMy, TBSy, spółdzielnie mieszkaniowe). Nie skupiam się na dokumentach politycznych, ze względów pragmatycznych nie został opracowany dokument o wymiarze politycznym (jakim był np. Narodowy Program Mieszkaniowy), to skupiłem się na przygotowaniu projektów zmian ustaw w tym obszarze. Można przyjąć, że to co robimy, czym się zajmujemy jest zgodne i jest elementem wkładu do Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2035 r. Nie uważam za zasadne tworzenie dokumentu o charakterze politycznym, PRowym odnoszącym się tylko do mieszkalnictwa.

(akta kontroli str. 10018-10019)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w wyjaśnieniach i stoi na stanowisku, że prowadzenie polityki mieszkaniowej wymaga opracowania i stosowania dokumentu programowego także na poziomie operacyjnym. Polityka mieszkaniowa stanowiąca element polityki społecznej państwa powinna być spójna, a jedynie przyjęcie takiego dokumentu w ocenie NIK zapewnia kompleksowe podejście i komplementarność przyjętych rozwiązań.

3. Minister w latach 2021-2023 działał niecelowo i nierzetelnie przy określaniu zasad ewaluacji w opracowywanych projektach ustaw, dotyczących bezpośrednio spraw wspierania mieszkalnictwa. Pomimo posiadania informacji o nieadekwatności celów i mierników NPM do pomiaru stopnia osiągnięcia rezultatów rządowych programów mieszkaniowych, odwoływał się do zasad ewaluacji zawartych w tym Programie. Ponadto w projektach ustaw wskazywał w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów rządowych programów mieszkaniowych oraz jakie mierniki zostaną zastosowane przywołując wprost zasady NPM. W efekcie zaproponowane przez Ministra zasady prowadzenia ewaluacji zmienianych lub nowowprowadzanych rządowych programów mieszkaniowych wręcz uniemożliwiały jej przeprowadzenie (zwłaszcza po uchyleniu NPM).

Dyrektor DM wyjaśnił min., że wskaźnik – cel 2 nie był adekwatny, gdyż prowadzenie list oczekujących na najem mieszkań gminnych ma charakter ciągły. Nawet po zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych w danym momencie znajdujących się na liście oczekujących, kolejne gospodarstwa domowe zgłaszają potrzebę najmu takich mieszkań. Wyjaśnił ponadto, że ostatnie informacje odnoszące się do wskaźnika – cel 3 dotyczą stanu na dzień 31 marca 2021 r.

(akta kontroli, str. 4942-4943)

Zdaniem NIK tak określone w projektach ustaw cele i mierniki NPM oraz zasady ewaluacji zmienianych i nowowprowadzanych programów uniemożliwiały pozyskanie informacji o efektywności i skuteczności realizacji rządowych programów mieszkaniowych oraz zastosowanych w nich instrumentów, co w wyjaśnieniach przyznał sam kontrolowany.

4. Minister działał nierzetelnie nie wykorzystując w okresie objętym kontrolą możliwości zwołania posiedzeń Rady Mieszkalnictwa, a tym samym nie zapewnił udziału ciała eksperckiego w przygotowaniu, monitorowaniu

i ewaluacji realizacji poszczególnych programów mieszkaniowych, pomimo że w takim celu powołano Radę Mieszkalnictwa.

Dyrektor DM wyjaśnił min., że *niepowoływanie Rady Mieszkalnictwa nie było przeszkodą w realizacji podejmowanych przez MRiT inicjatyw i działań. Wszelkie projekty aktów normatywnych, realizujące cele wyznaczone przez Ministra w obszarze mieszkalnictwa, zgłaszane przez niego do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów były uzgadniane z pozostałymi członkami Rady Ministrów w trybie rządowego procesu legislacyjnego, a wszelkie zgłaszane uwagi i propozycje były wyjaśniane, uwzględniane albo rozstrzygane przez Radę Ministrów.*

Zauważył także, że wynikający z zarządzenia zakres zadań i kompetencji Rady Mieszkalnictwa pokrywa się całkowicie z zakresem zadań Ministra i co równie istotne, znajduje się poza zakresem działania większości pozostałych członków tego gremium. O ile więc Rada Mieszkalnictwa pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów mogła pełnić funkcję upraszczającą i przyspieszającą procesy decyzyjne w kwestiach mieszkaniowych, o tyle po zmianie przewodniczącego, takiego efektu nie udało się osiągnąć. Jej ewentualne rozstrzygnięcia i rekomendacje nie byłyby w szczególności wiążące dla Rady Ministrów, a co za tym idzie wszelkie działania podejmowane w oparciu o nie i tak podlegałyby wszystkim procedurom uzgodnieniowym wynikającym z regulacji dotyczących funkcjonowania i pracy Rady Ministrów.

W uzupełnieniu wyjaśnień Dyrektor DM poinformował także, że żaden z członków Rady Mieszkalnictwa nie zgłaszał w latach 2021-2025 spraw wymagających rozstrzygnięcia przez to gremium. Także Prezes Rady Ministrów nie wyznaczał takich spraw, a członkowie Rady Mieszkalnictwa byli na bieżąco informowani o postępach w realizacji NPM.

(akta kontroli str. 1759-1761)

NIK zauważa, że na zasadność współpracy z ekspertami przy prowadzeniu procesu decyzyjnego dotyczącego realizacji polityki mieszkaniowej państwa wskazał Sekretarz Stanu w MRiT w latach 2021-2023, wyjaśniając m.in., że: *Miałem pomysł na tzw. okrągły stół mieszkaniowy, o ile pamiętam tam było grono około 100 ekspertów. Prace tego zespołu były podzielone na mniejsze grupy, na doprecyzowanie konkretnych dziedzin, np. spraw lokatorskich. O ile pamiętam takie spotkania kilkukrotnie się odbywały. To były takie burze mózgów. Pojawiały się wnioski odnośnie już funkcjonujących rozwiązań i nowych propozycji. Po zmianie władzy nowy minister zaniechał organizacji tych spotkań. Trudno mi powiedzieć dlaczego Rada Mieszkalnictwa nie była powoływana. Ja miałem*

potrzebę współpracy z ekspertami i tę potrzebę zrealizowałem poprzez ideę tzw. okrągłego stołu mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 10012)

Zdaniem NIK wyjaśnienia Dyrektora DM potwierdzają słuszność i potrzebę działalności Rady Mieszkalnictwa jako gremium eksperckiego, wspomagającego realizatorów polityki mieszkaniowej w opracowywaniu jej założeń jako części polityki społecznej państwa, monitorowaniu i ewaluowaniu jej rezultatów, a także w zapewnieniu jakości projektów aktów prawnych w tym zakresie. Wobec braku udziału ekspertów, w procesie opiniowania powyższych dokumentów pozostawał jedynie głos formalnych uczestników procesu legislacyjnego, mimo obowiązywania w okresie objętym kontrolą zarządzenia Prezesa Rady Ministrów o utworzeniu Rady Mieszkalnictwa.

5. Minister w okresie objętym kontrolą postępował nierzetelnie gdyż nie uwzględniał podejścia projektowego w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przy przygotowaniu, wdrożeniu i rozliczeniu programów mieszkaniowych. W konsekwencji bez zastosowania elementów właściwych takiemu podejściu nie zapewnił sobie, w ramach realizacji zadań z zakresu wspierania mieszkalnictwa, optymalnych narzędzi do koniecznego przeprowadzania analiz ex ante, oceny ostatecznych efektów, trwałości rezultatów oraz wpływu podjętych działań z perspektywy czasu, efektywności wykorzystania środków budżetowych oraz ewaluacji rezultatów przedmiotowych działań, finansowanych ze środków publicznych.

Podsekretarz Stanu w MRiT sprawujący nadzór nad sprawami mieszkalnictwa na pytanie co rozumie Pan pod pojęciem rządowy program mieszkaniowy i czy powinien on posiadać określone cechy (np. projektowe w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wyjaśnił, że *programem mieszkaniowym jest pomysł i koncepcja jakie cele chcemy osiągnąć, zawiera instrumenty jakie są potrzebne do osiągnięcia tych celów (instrumenty prawne, finansowe, organizacyjne), wykaz podmiotów, które mają ten program prowadzić, realizować. Nie musi to być dokument formalny, nie każde działanie organu musi być poprzedzone opisaniem programu, i takie działanie nie musi być w 100% zgodne z tym programem, nawet gdyby on był sporządzony. To powinien być program o cechach wykonawczych, tj. ułatwiających wykonanie na kolejnych etapach.*

(akta kontroli, str. 10018)

Zdaniem NIK we wdrażaniu programów mieszkaniowych, finansowanych ze środków publicznych istotna jest nie tylko sprawczość w ich realizacji, ale przede wszystkim zapewnienie rzetelnego przygotowania, bieżącego monitoringu celowości i efektywności wydatkowanych środków oraz ewaluacja osiągniętych celów i rezultatów, z uwagi na obowiązki określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁴. To właśnie

⁸⁴ Dz.U. z 2015 r. poz.1483 ze zm., dalej ufp.

zastosowanie podejścia projektowego zagwarantowałoby spełnienie powyższych wymogów.

6. W okresie objętym kontrolą Minister przyjął, w odniesieniu do dziewięciu projektów ustaw z obszaru wspierania mieszkalnictwa, za kluczowy element procesu oceny wpływu prowadzenie bieżącej ewaluacji on going.

Minister nie dokonał ocen funkcjonowania obowiązujących regulacji jak również analizy potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych proponowanych rozwiązań. Tym samym nie dysponował w szczególności informacjami w zakresie innych możliwych opcji działania, które powinny być uwzględnione podczas przeprowadzania oceny, a także spodziewanych pełnych skutków finansowych dla budżetu państwa, stopnia osiągnięcia zakładanych celów oraz faktycznych skutków proponowanej regulacji⁸⁵.

W konsekwencji Minister koncentrując się na przeprowadzaniu ewaluacji on going nie dostarczył ustawodawcy rzetelnej oceny zasadności wprowadzenia nowych programów: „Lokal za grunt”, „Społeczne agencje najmu”, „Gwarantowany kredyt mieszkaniowy” („Rodzinny kredyt mieszkaniowy” od 28 lutego 2023 r.), „Bezpieczny Kredyt 2%”, „Kooperatywy mieszkaniowe” oraz „Konta i lokaty mieszkaniowe”, względnie uchylecia uregulowań już funkcjonujących w zakresie wspierania mieszkalnictwa.

Były Sekretarz Stanu w MRiT na pytania czy wdrożenie programów mieszkaniowych było poprzedzone przeprowadzeniem analiz, czy wiązało się z prowadzeniem monitoringu, czy dokonano ewaluacji programów mieszkaniowych oraz czy wykorzystano wyniki ewaluacji przy przygotowaniu kolejnych programów (narzędzi) mieszkaniowych - wyjaśnił, iż: *analizy były przeprowadzane cały czas i był feedback jakie były rezultaty, ciągle spływały dane; nie wiem czy formalnie taka ewaluacja była prowadzona, ale nieformalna ewaluacja była prowadzona cały czas; nie pamiętam formalnych działań, ale prowadzone na bieżąco analiza i monitoring umożliwiały formułowanie poprawek, które następnie w ramach zmian ustawowych były wprowadzane w życie; te zmiany były wprowadzone na podstawie bieżącego monitoringu.*

(akta kontroli, str. 10009-10013)

Zdaniem NIK analizy, o których wspomina Sekretarz Stanu w MRiT w latach 2021-2023 to analizy prowadzone na bieżąco (w formie ewaluacji on going), które nie mogą zastąpić analiz ex ante i ex post, stanowiących istotny element oceny wpływu. NIK zauważa, że na stronie internetowej MRiT <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepsze-prawo> - dostęp 16 marca 2026 r. wskazano, że: *Proces oceny wpływu*

⁸⁵ Zakres informacji, jakie mają zostać dostarczone wskutek przeprowadzonej oceny wpływu określają Wytyczne – op. cit.

wynika z prowadzenia polityki w oparciu o dowody (z ang. evidence-based policy). Poprawnie przeprowadzona ocena wpływu (analiza dostępnych informacji i danych, ocena aktualnego stanu prawnego) zapewnia możliwie pełną i wiarygodną informację na temat celowości interwencji państwa oraz korzyści i kosztów związanych z podjęciem konkretnych działań.

7. Minister nierzetelnie opracował założenia Programu BK 2% i przedstawił je na etapie prowadzenia procesu legislacyjnego (w OSR do projektu ustawy o pomocy państwa⁸⁶), gdyż wskazał, że program ten będzie służył realizacji celu nr 1 NPM. Natomiast Program BK 2% był doraźnym narzędziem powodującym zwiększenie popytu na mieszkania, a nie podaż mieszkań. Cel nr 1 NPM powinien być bowiem realizowany m.in. poprzez zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu i aktywizację podmiotów dostarczających tego rodzaju mieszkania, jak również poprzez obniżenie kosztu budowy mieszkań, tymczasem kreowanie popytu przynosiło efekty odwrotne. Ponadto Minister opracowując powyższe założenia nie doszacował kosztu wdrożenia Programu BK 2%. W konsekwencji doprowadziło to do powiększenia zobowiązania budżetu państwa o 3,87 mld zł z tytułu finansowania Programu BK 2%, co stanowi wzrost o 34% powyżej pierwotnego limitu wydatków budżetu państwa przyjętego dla tego programu.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił, iż Minister od początku prac i na kolejnych jego etapach kilkakrotnie wskazywał na konieczność zapewnienia możliwości skorzystania z programu (BK2%) wszystkim spełniającym przewidziane ustawą kryteria, tak aby (...) mogły bez żadnych ograniczeń skorzystać z tego instrumentu.

(akta kontroli, str. 7997-8004)

Zdaniem NIK opracowany przez Ministra Program BK 2% był narzędziem stymulującym popyt na mieszkania, co było sprzeczne z założeniami NPM, do których odwoływał się Minister w trakcie procesu legislacyjnego. Zwiększanie popytu i jednocześnie aktywizacja konsumentów z oczywistych względów nie mogły również przyczynić się do obniżki cen mieszkań. Wręcz przeciwnie, w okresie obowiązywania tego programu były to jedne z czynników przyczyniających się do wzrostu cen nieruchomości.

Ponadto na potrzeby przekazania ustawodawcy w procesie legislacyjnym syntetycznych i rzetelnych informacji o zasadności, istocie i skutkach wprowadzanej regulacji prawnej, należało przeprowadzić analizy rynku nieruchomości mieszkaniowych i rynku kredytowego z uwzględnieniem aktualnych danych z tego zakresu. Minister opracowując informację dla ustawodawcy nie powinien opierać się w głównej mierze na historycznych danych GUS, Biura Informacji Kredytowej i Raportu Amron-Sarfin 4/2021 na lata 2021-2023. Przeprowadzone analizy w oparciu o takie dane, nie przedstawiały rzetelnie przewidywanych skutków proponowanego programu na rynek mieszkaniowy.

⁸⁶ Projekt ustawy został zgłoszony 7 września 2022 r. do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

8. Minister postąpił nierzetelnie przygotowując założenia Programu BK 2% i projekt ustawy wprowadzającej ten program mieszkaniowy, gdyż nie opracował skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed zaciąganiem nowych zobowiązań w sytuacji wyczerpania limitów określonych w powyższej ustawie. W konsekwencji, pomimo wstrzymania od dnia 2 stycznia 2024 r.⁸⁷ przyjmowania nowych wniosków kredytowych w ramach przedmiotowego programu, były podpisywane nowe umowy kredytowe, co skutkowało powiększeniem zobowiązania budżetu państwa o 3,87 mld zł, w stosunku uchwalonego limitu wydatków ustawy wprowadzającej Program BK 2% (w brzmieniu obowiązującym na dzień wstrzymania przyjmowania wniosków).

Dyrektor DM wyjaśnił, że *w odniesieniu do wniosków o kredyt składanych w okresie od uruchomienia instrumentu do końca 2023 roku nie wprowadzono rozwiązań dających możliwość wstrzymania finansowania (akcji kredytowej) w przypadku przekroczenia przyjętych założeń finansowych dopłat do rat bezpiecznych kredytów 2%. Brak takiego rozwiązania dotyczył tym samym również przyjętych przez bank prawidłowo złożonych przez osoby ubiegające się o finansowanie wniosków o bezpieczny kredyt 2% dla których jeszcze instytucja kredytowa nie podjęła decyzji o udzieleniu kredytu.*

Brak rozwiązań skutkujących zatrzymaniem akcji kredytowej w odniesieniu do wniosków o bezpieczny kredyt 2% składanych do końca 2023 r. był rozstrzygnięciem Ministra Rozwoju i Technologii. Z takim rozstrzygnięciem związany był również adresowany od początku prac nad ustawą przekaz medialny dotyczący projektowanego instrumentu, tj. informacje o braku ograniczeń w przyjmowanie wniosków o bezpieczny kredyt 2% w roku wprowadzenia programu i udzielaniu na tej podstawie kredytów (przy założeniu spełnienia wymagań ustawowych i posiadanych zdolności kredytowych).

Wyjaśnił ponadto, że uwzględniający takie rozstrzygnięcie projekt ustawy został również przyjęty bez zastrzeżeń przez Radę Ministrów, a uwag w tym zakresie nie wnosił na etapie uzgodnień międzyresortowych również ówczesny Minister Finansów.

Zdaniem NIK przyjęte ustawowe mechanizmy wstrzymujące zaciąganie zobowiązań budżetu państwa w sytuacji przekraczania ustawowych limitów wydatków dla Programu BK 2% były nieskuteczne.

Wprawdzie w art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe ujęto mechanizm wstrzymania przyjmowania nowych wniosków, lecz zgodnie z przepisami tej ustawy, wchodził on w życie dopiero w 2024 r. Dodatkowo wskazany artykuł nie był mechanizmem wstrzymującym zaciąganie zobowiązań budżetu państwa w sytuacji przekraczania ustawowych limitów

⁸⁷ Na podstawie komunikatu ogłoszonego przez BGK w dniu 1 stycznia 2025 r. Powodem wstrzymania było osiągnięcie 90% kwoty stanowiącej równowartość środków przewidzianych w ustawie budżetowej na rok 2024 na realizację tego instrumentu (na podstawie wniosków złożonych w 2023 r.).

wydatków, ponieważ kolejne umowy kredytowe (powiększające zobowiązanie budżetu państwa) były zawierane, na podstawie już złożonych wniosków kredytowych przed 2 stycznia 2024 r., tj. przed datą wstrzymania ich przyjmowania.

W sprawozdaniu RFM *Informacja o realizacji planu finansowego za 2024 r.* na str. 5 wskazano: „łączna prognozowana kwota dopłat należnych do udzielonych kredytów wg stanu na 31 grudnia 2024 r. wyniosła 15 183 953 313,46 zł”. Natomiast pierwotna łączna kwota limitu ustalona w 2023 r. wyniosła 11 311 000 000 zł. W konsekwencji niezbędne było znowelizowanie limitów wydatków ustawowych w 2024 r. do 11 560 000 000 zł, a w 2025 r. do 13 899 000 000 zł, co stanowiło wzrost limitu tych wydatków o 23%, w porównaniu do wartości limitu określonego w ustawie w brzmieniu z 2023 r.

Również w poszczególnych latach 2023-2032 poziom zaciągniętych zobowiązań przekroczył limit ustalony ustawą z 2023 r. Wskazuje na to kwota zrealizowanych wydatków w roku budżetowym 2025 - 1 118 665 336,81 zł. Kwota ta nie przekracza znowelizowanego limitu wydatków w roku 2025, który wynosi teraz 1 702 000 000 zł, ale przekracza limit wydatków ustalony na 2025 r. w momencie powstawania zobowiązania budżetu państwa w latach 2023-2024. Do końca 2024 r. bowiem, limit wydatków na 2025 r. wynosił 1 107 000 000 zł. Nowelizacja (zwiększenie) limitów wydatków z budżetu państwa w 2025 r. na kolejne lata, przy jednoczesnym nie udzielaniu nowych kredytów, świadczy o tym, że w momencie zaciągania zobowiązania w latach 2023-2024, było ono większe, aniżeli ówczesnie założony limit wydatków.

(akta kontroli str. 1727)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Ministra właściwego w sprawach wspierania mieszkalnictwa były nierzetelne szczególnie w zakresie dotyczącym przygotowywania, realizacji i ewaluacji programów mieszkaniowych. Minister nie zastosował kompleksowego podejścia przy wdrażaniu polityki mieszkaniowej, lecz poprzestał na praktyce przedkładania projektów ustaw, dla których strategicznym punktem odniesienia był NPM, który bez przeprowadzonej operacjonalizacji był jedynie programem o charakterze deklaratywnym. Uniemożliwiało to przeprowadzenie precyzyjnego pomiaru rezultatów wprowadzanych poszczególnych programów mieszkaniowych, a także skuteczności i efektywności realizacji całości rządowej polityki mieszkaniowej. Operacjonalizacja NPM nie została przeprowadzona nawet pomimo włączenia tego Programu przez Radę Ministrów do Portfela projektów strategicznych. Pod koniec okresu objętego kontrolą Minister w realizacji działań z zakresu wspierania mieszkalnictwa nie odwoływał się do jakiegokolwiek dokumentu o charakterze programowym na poziomie niższym niż strategiczny. Tym samym stosował praktykę fragmentarycznych rozwiązań – bez możliwości oceny stopnia osiągnięcia celów i realizacji założeń polityki mieszkaniowej, stanowiącej element polityki społecznej państwa.

Minister opracowywał i inicjował założenia rządowej polityki mieszkaniowej nie przyjmując formuły projektowej w jej realizacji, przez co wdrażał ją niezgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju państwa. W ocenie NIK

przygotowywanie i wdrażanie rządowych programów mieszkaniowych w charakterze projektów wymuszałoby prowadzenie rzetelnych prac analitycznych przed dokonaniem wyboru poszczególnych instrumentów wsparcia oraz przeprowadzanie kompleksowych ewaluacji poszczególnych programów mieszkaniowych finansowanych ze środków publicznych.

Minister będąc odpowiedzialnym za przeprowadzanie jednego z najważniejszych etapów procesu legislacyjnego (OSR) - postępował niecelowo i nierzetelnie, gdyż nie przeprowadzał analiz *ex ante* i *ex post*, nie badając tym samym ostatecznych rezultatów i trwałości efektów funkcjonujących i projektowanych rozwiązań legislacyjnych. Inicjowanie procesu legislacyjnego bez przeprowadzenia analiz określonych w *Wytocznych*, bezpośrednio wpływało na skutki realizacji poszczególnych programów mieszkaniowych. W konsekwencji Minister nie przekazywał ustawodawcy informacji niezbędnych do dokonania oceny czy obowiązujące i wprowadzane regulacje prawne w zakresie wspierania mieszkalnictwa zapewniają celowe i efektywne wydatkowanie środków publicznych.

Ponadto Minister nie opracował i nie zaproponował ustawodawcy skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed zaciąganiem zobowiązań w ramach poszczególnych programów mieszkaniowych ponad ustawowe limity. W szczególności doprowadziło to do powiększenia zobowiązania budżetu państwa o 3,87 mld zł z tytułu finansowania Programu BK 2%.

W okresie obowiązywania NPM, jak również po uchyleniu tego programu Minister postępował nierzetelnie, gdyż nie zwoływał posiedzeń Rady Mieszkalnictwa, której przewodniczył. Nie zapewnił tym samym udziału ciała eksperckiego w przygotowaniu, monitorowaniu i ewaluacji realizacji poszczególnych programów mieszkaniowych, mimo iż Rada została powołana w takim celu.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją programów mieszkaniowych oraz efektywność i skuteczność ich realizacji.

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą w strukturach MRiT funkcjonowały następujące jednostki organizacyjne, do właściwości których należała realizacja zadań bezpośrednio lub pośrednio związanych ze sprawami wspierania mieszkalnictwa tj: Departament Mieszkalnictwa, Departament Prawno-Legislacyjny, Departament Prawa Gospodarczego i Analiz, Departament Kontroli i Audytu ⁸⁸.

Sprawy związane z rządowymi programami mieszkaniowymi w głównej mierze należały do właściwości Departamentu Mieszkalnictwa. DM odpowiadał m.in.za: wdrażanie i realizację instrumentów wspierających dostępność mieszkań oraz termomodernizację i remonty zasobów mieszkaniowych; współpracę z BGK w zakresie finansowania budownictwa czynszowego, FD i RFM, prowadzenie spraw w zakresie programów i strategii rządowych obejmujących problematykę mieszkaniową w zakresie pozostającym w kompetencjach Ministra oraz

⁸⁸ Departament Prawno-Legislacyjny oraz Departament Prawa Gospodarczego i Analiz w okresie objętym kontrolą funkcjonowały również pod nazwami: Departament Prawny oraz Departament Analiz Gospodarczych.

koordynację zadań związanych z prowadzeniem polityki rozwoju w zakresie dotyczącym sporządzania analiz społeczno-gospodarczych oraz rekomendacji dla krajowych dokumentów strategicznych w sprawach obejmujących zakres merytoryczny Departamentu.

Dyrektor DPL wyjaśnił m.in., że *projekty przygotowywane w DM były kierowane na poszczególnych etapach prac legislacyjnych do DPL, gdzie były poddawane analizie formalnoprawnej, a następnie podpisywane przez kierownictwo komórki „za zgodność pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym”*. Czynność ta była powtarzana w ramach każdego kolejnego etapu prac legislacyjnych. Szczegółowy podział czynności pomiędzy DPL a komórki merytoryczne określa zarządzenie nr 9 Dyrektora Generalnego MRiT z 23 kwietnia 2025 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych dokumentów rządowych opracowywanych w MRiT.

(akta kontroli str. 7-625, 9922-9927)

Łączna liczba zatrudnionych w DM na koniec I półrocza 2025 r. wyniosła 50 osób⁸⁹.

Wszystkie projekty aktów prawnych lub założeń do projektów związanych z polityką mieszkaniową w latach 2021-2025 pozostających we właściwości DM, były przygotowywane przez pracowników tego Departamentu. W DM nie było przypadków zlecenia przygotowywania projektów aktów prawnych lub założeń do projektów przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 2474-2476)

2.2W latach 2021-2025 Minister prowadził nadzór nad realizacją programów mieszkaniowych finansowanych ze środków RFM i FD w szczególności na podstawie zawartych umów z BGK⁹⁰, który jako operator zobowiązany był do

⁸⁹ Wcześniej na koniec 2021 r. było zatrudnionych 45 osób i odpowiednio w 2022 r. 47 osób, w 2023 r. 47 osób i w 2024 r. 48 osób. W tym okresie na urlopach bezpłatnych na czas powołania na wyższe stanowisko w Służbie Cywilnej było w 2021 r. – 4 osoby, w 2022 r. – 4 osoby, w 2023 r. – 4 osoby, w 2024 r. – 4 osoby, w 2025 r. – 5 osób.

⁹⁰ RFM: Umowa nr III/62/P/70018-GKM/22/DM z dnia 23 maja 2022 r. o finansowaniu Rządowego Funduszu Mieszkaniowego, Umowa nr 03/RFM/70018/4300/23/DM z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie finansowania i obsługi Rządowego Funduszu Mieszkaniowego, Umowa nr 04/RKM/70018/2980/23/DM z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie finansowania i obsługi Rządowego Funduszu Mieszkaniowego w zakresie programu „Rodzinny kredyt mieszkaniowy” oraz gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach rodzinnych kredytów mieszkaniowych i bezpiecznych kredytów 2%, Umowa nr 05/BK/70018/2980/23/DM z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie finansowania i obsługi Rządowego Funduszu Mieszkaniowego w zakresie programu „Bezpieczny Kredyt 2%”, Umowa nr 06/KM/70018/2980/23/DM z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie finansowania i obsługi Rządowego Funduszu Mieszkaniowego w zakresie programu „Konto mieszkaniowe”.

FD: Umowa z dnia 23 maja 2016 r. w Warszawie na podstawie art. 15c ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2015 r. poz. 2071) w sprawie określenia szczegółowych warunków stosowania dopłat do oprocentowania kredytów lub obligacji o której mowa w art. 15c ust. 2 ustawy, Umowa z 1 kwietnia 2019 r. w Warszawie na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. poz. 1540), Umowa nr 02/KPO/BGK/B3.5.1 „Inwestycje w energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach” w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności oraz Umowa nr 01/KPO/BGK/B1.1.5/DM/2023 w sprawie powierzenia części zadań związanych z realizacją inwestycji B.1.2 „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych”, w części dotyczącej budynków wielorodzinnych, w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

obsługi tych funduszy. W umowach określono w szczególności warunki i termin przekazywania przez Ministra środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z obsługą RFM w tym: wypłat z tytułu gwarancji i spłat rodzinnych, wysokość wynagrodzenia BGK, kosztów działań informacyjno-promocyjnych, wypłat z tytułu Programu RKM oraz Programu BK 2%, konta mieszkaniowego oraz zasady realizacji przez BGK zadań związanych z obsługą funduszy. Wysokość wynagrodzenia BGK odpowiadała wysokości kosztów związanych z udzieleniem min. gwarancji, spłat rodzinnych tj.: kosztom osobowym, kosztom rzeczowym, kosztom realokowania usług wewnętrznych i ogólnego zarządzania z wykorzystaniem kluczy podziałowych, kosztom amortyzacji i windykacji. Planowane koszty podlegały ocenie przez Ministra i ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁹¹ w ramach uzgadniania rocznego planu finansowego. Minister w ramach działań monitorujących funkcjonowanie RFM oraz oceny efektywności udzielonego wsparcia realizowanych z niego programów zobligował BGK do przekazywania informacji miesięcznych i kwartalnych dotyczących: udzielonych gwarancji, dokonanych spłat rodzinnych, dokonanych dopłat do rat Programu BK 2% a także innych dokumentów i informacji. Minister w ramach nadzoru wykorzystania środków FD w zakresie wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych⁹² wydał rozporządzenia⁹³. Przepisy wykonawcze zobowiązywały BGK do przekazywania Ministrowi informacji min. o udzielonym finansowym wsparciu z FD oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia z FD. Natomiast w zakresie instrumentu preferencyjnych kredytów udzielanych inwestorom społecznego budownictwa czynszowego w ramach nadzoru Minister zobligował BGK do przedstawiania sprawozdania według stanu na 31 grudnia danego roku, w którym bank wykazywał: koszty finansowania programu – rzeczywiste oprocentowanie (WIBOR plus marża), koszty ryzyka kredytowego programu – rzeczywiste koszty tworzenia rezerw celowych na ekspozycje nieregulowane powstałe w ramach programu, koszty obsługi operacyjnej programu rzeczywiste koszty osobowe i rzeczowe bezpośrednio przypisane do pracowników BGK obsługujących program, przychody z tytułu prowizji i opłat za udzielenie finansowania oraz jego obsługę w ramach programu, przychody odsetkowe w wysokości WIBOR trzymiesięcznych od finansowania udzielonego w ramach programu, przychody z tytułu dopłat do preferencyjnego oprocentowania finansowania

⁹¹ Dalej: MF.

⁹² Dz.U. z 2024 r. poz. 304 ze zm.

⁹³ 1) Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynków i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynków oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (Dz.U. z 2019 r. poz. 457), 2) Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie wzorów formularzy, na których Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje informacje o udzielonym finansowym wsparciu oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia z Funduszu Dopłat (Dz.U. 2021 poz. 550) 3) Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wzorów formularzy, na których Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje informacje o udzielonym finansowym wsparciu oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia z Funduszu Dopłat (Dz.U. z 2024 r. poz. 29), 4) Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 lutego 2024 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielonego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 379).

udzielonego w ramach programu oraz zbiorcze zestawienie danych o przedsięwzięciach inwestycyjno-budowlanych finansowanych w ramach programu w tym liczbie mieszkań objętych finansowaniem a także przeciętnej stawce czynszu dla jednostek administracyjnych gdzie inwestycje są realizowane. Dyrektor DM wyjaśnił, że Minister wykonuje zadania wynikające z zakresu jego kompetencji a w zakresie RFM i FD monitoruje na bieżąco wykorzystanie środków przekazywanych do funduszy. Powyższy monitoring był realizowany w ramach dokumentów sprawozdawczych sporządzanych przez BGK oraz ewentualnych dodatkowych wyjaśnień składanych przez BGK na różnych etapach związanych z przekazywaniem środków do funduszy. Dodatkowo ze względu na źródło finansowania zasileń funduszy oraz podziału zasileń na poszczególne działania są one uwzględniane w planie finansowym Ministerstwa dla którego opracowywane są w Ministerstwie dokumenty sprawozdawcze wynikające z odrębnych przepisów.

W okresie objętym kontrolą Minister jako organ nadzorujący wykorzystanie limitów zasileń środkami budżetowymi RFM i FD otrzymywał od BGK informacje dotyczące funkcjonowania funduszy za okresy: kwartalne, półroczne, roczne oraz sprawozdania miesięczne za okres I - VIII 2025 r. Informacje z działalności RFM i FD zawierały min. dane finansowe o: zasileniach i stanie środków funduszu, lokowaniu wolnych środków, realizacji zadań wynikających z ustawy, realizacji planu w zakresie wpływów i wydatków, o zobowiązaniach pozabilansowych, bilansie i rachunku zysków i strat. Sprawozdania miesięczne za I-VIII 2025 r. zawierały dodatkowo dane o miernikach i wykonaniu narastająco efektów rzeczowych programów finansowanych ze środków RFM i FD. Należy zaznaczyć, że ustawodawca określił rolę i kompetencje Ministra w zakresie nadzoru funkcjonowania RFM i FD oraz realizowanych w ramach tych funduszy programów, natomiast Minister zobligował BGK na podstawie zawartych z nim umów oraz rozporządzeń do raportowania o udzielonym finansowym wsparciu ze środków funduszy. RFM został utworzony ustawą RKM, a zakres jego funkcjonowania został zmieniony w 2023 r. Celem funduszu była poprawa zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych poprzez udzielenie kredytu hipotecznego i możliwość objęcia takiego kredytów gwarancjami BGK, a także w odniesieniu do rodzin spłacających kredyt hipoteczny dokonywanie spłat rodzinnych w związku z powiększeniem się gospodarstwa domowego kredytobiorcy o drugie i kolejne dziecko. Źródłem zasilenia RFM były środki budżetu państwa, opłaty prowizyjne z tytułu udzielonych gwarancji, wpływy z tytułu odzyskanych kwot wypłaconych gwarancji, wpływy z tytułu zwrotów spłat rodzinnych, odsetki z tytułu oprocentowania środków RFM oraz wpływy z innych tytułów.

(akta kontroli str. 1572-1611, 1612-1636, 1644-1668, 1675-1697, 7110-7131)

Minister otrzymywał od BGK na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy RKM projekt planu finansowego⁹⁴ w terminie do 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy. Natomiast na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy RKM projekt rocznego planu RFM Minister zatwierdzał w porozumieniu z MF w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego

⁹⁴ Dalej: plan finansowy lub plan.

ten plan dotyczy. BGK sporządził plan finansowy i przekazał go do zatwierdzenia przez Ministra w pierwotnych terminach: 15 marca 2022 r. – na 2022 r., 14 czerwca 2022 r. – na 2023 r., 15 czerwca 2023 r. – na 2024 r., 14 czerwca 2024 r. – na 2025 r. Projekty tych planów zawierały przede wszystkim prognozy wpływów z tytułu odsetek z tytułu oprocentowania środków na rachunku funduszu, pobranych prowizji, zasilenia z budżetu państwa. Prognozy wydatków dotyczyły wypłat z tytułu gwarancji, wynagrodzenia BGK - koszty obsługi RFM Programu BK 2% oraz wypłat z tytułu spłat rodzinnych.

(akta kontroli str. 3968, 6819-6928)

Minister za lata 2023 - 2025 nie zatwierdzał planu finansowego RFM w ustawowym terminie tj. do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczył. W 2022 r. Minister zatwierdził plan finansowy RFM na 2022 r. 6 czerwca 2022 r. (59 dni opóźnienia), co naruszało przepis art. 15 ust. 2 ustawy RKM⁹⁵. Plan powinien być zatwierdzony do 8 kwietnia 2022 r. Plan finansowy na kolejne lata Minister zatwierdził odpowiednio: 4 listopada 2022 r. – na 2023 r., 18 grudnia 2024 r. – na 2024 r., 8 października 2024 r. – na 2025 r. Roczne plany finansowe dla RFM były zatwierdzane przez Ministra z opóźnieniem: za 2023 r. - 96 dni, za 2024 r. - 506 dni, za 2025 r. - 69 dni. W każdym roku Minister zatwierdzał plan z opóźnieniem czego skutkiem było to, że zasilał środkami budżetowymi rachunek RFM bez posiadania realnej wiedzy o planowanym stanie środków funduszu, jego wpływach i wydatkach na dany rok co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W planie finansowym RFM, który Minister otrzymał od BGK według stanu na 31 grudnia danego roku prognozowano odpowiednio w 2022 r.: wpływy 4 375, 50 tys. zł, wydatki 4 320,91 tys. zł, w 2023 r.: wpływy 54 927,81 tys. zł, wydatki 54 982,40 tys. zł, w 2024 r.: wpływy 980 394,69 tys. zł, wydatki 983 948,09 tys. zł, w 2025 r.: wpływy 1 115 790,00 tys. zł, wydatki 1 115 553,69 tys. zł. W 2025 r. nastąpiła zmiana planu finansowego, którą Minister zatwierdził 12 sierpnia 2025 r. w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie SFRM. Prognoza planu RFM po zmianie według stanu na 1 stycznia 2025 r. wynosiła: wpływy 1 583 718,52 tys. zł, wydatki 1 647 959,82 tys. zł.

(akta kontroli str. 3766, 3891-3939)

Z realizacji planu finansowego RFM za lata 2022-2024 Minister otrzymywał od BGK informację roczną w terminie określonym w art. 11 ust. 9 ustawy RKM do 30 kwietnia roku następnego. Według danych wykazanych w informacji wykonane wpływy i wydatki wyniosły odpowiednio: w 2022 r. wpływy 1800,00 tys. zł, wydatki 0,00 zł, w 2023 r. wpływy 6 604,75 tys. zł, wydatki 1780,00 tys. zł, w 2024 r. wpływy 1 007 520,40 tys. zł, wydatki 946 901,47 tys. zł, w 2025 r. według

⁹⁵ Projekt rocznego planu finansowego RFM na rok 2022 zatwierdzi minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w terminie 120 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu. Art. 15 wszedł w życie 14 dni od dnia ogłoszenia. Ustawa została ogłoszona 25 listopada 2021 r. tj. obowiązek zatwierdzania planu finansowego na 2022 r. do 08 kwietnia 2022 r.

sprawozdania na 30.06.2025 r. wpływy 722 635,44 tys. zł, wydatki 779 964,69 tys. zł.

W 2022 r. zasilenie RFM nastąpiło poprzez uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 1 800,00 tys. zł z przeznaczeniem na realizację programu Gwarantowany Kredyt Mieszkaniowy, na pokrycie kosztów i wydatków BGK związanych z udzieleniem gwarancji, w tym wypłat z tytułu tych gwarancji i dokonanie spłat rodzinnych na poczet kapitału kredytów mieszkaniowych udzielonych z gwarancją BGK. MF wydał decyzję w tej sprawie w dniu 13 lipca 2022 r.⁹⁶ Przyczyną niewykorzystania środków zaplanowanych w rezerwie celowej w 2022 r. był późniejszy termin rozpoczęcia funkcjonowania programu gwarantowanych kredytów mieszkaniowych oraz aktualna sytuacja na rynku mieszkaniowym spowodowana inflacją i wzrostem stóp procentowych. BGK dokonał zwrotu niewykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 1 619,96 tys. zł tj. - 90% rezerwy celowej wraz z odsetkami w wysokości 44,40 tys. zł 20 stycznia 2023 r. Zwrot dotyczył środków przekazanych na zasilenie nowo utworzonego RFM w 2022 r.

(akta kontroli str. 9327-9363, 9406-9418)

W dniu 5 października 2023 r. na wniosek Ministra decyzją MF nr MF/FG4143.3.172.2023.MF.4610 została uruchomiona rezerwa celowa w wysokości 4 000,00 tys. zł na wdrożenie nowych programów. BGK dokonał zwrotu niewykorzystanych środków z rezerwy celowej 29 grudnia 2023 r. w kwocie 3 126,5 tys. zł tj. - 78,2% rezerwy celowej. Zwrot dotyczył środków przekazanych na wdrożenie Programu BK 2% oraz Programu KM w 2023 r. Należy podkreślić, że stan wolnych środków RFM na 31 grudnia 2023 r., które podlegały w BGK lokowaniu w formie depozytu wynosiły 5 739,85 tys. zł. Minister nie prowadził bieżącej analizy stanu zapotrzebowania na środki budżetowe oraz realizowanych z nich przedsięwzięć a tym samym nie dysponował wiarygodnymi i pełnymi informacjami o stanie wolnych środków Funduszu i konieczności ich dodatkowego zasilenia środkami pochodzącymi z uruchomienia rezerwy celowej wnioskowanej przez BGK. Minister nie dopełnił obowiązków wynikających z art. 11 ust. 4 pkt 1 i art. 17 ust. 2 ustawy RKM, co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 9406-9418, 9627-9685)

Stan środków RFM według informacji rocznej z realizacji planu finansowego na koniec roku wynosił odpowiednio: w 2022 r. 1 800,00 tys. zł, w 2023 r. 6 624,75 tys. zł, w 2024 r. 66 632,69 tys. zł, w 2025 r. (stan na 30 czerwca 2025) 9 258,43 tys. zł.

Analiza danych z planów finansowych oraz rocznych informacji z ich realizacji w zakresie funduszy RFM i FD, przekazywanych Ministrowi przez BGK, wykazała w okresie objętym kontrolą niespójności oraz błędy rachunkowe. Polegały one w szczególności na nieujmowaniu w dokumentacji wszystkich operacji finansowych z danego roku oraz błędach w podsumowaniach danych liczbowych. Miały one negatywny wpływ na przedstawienie wiarygodnej

⁹⁶ Decyzja Ministra Finansów nr MF/FG3.4143.3.108.2022.FM.2345 z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2022.

informacji o stanie środków funduszy, wolnych środkach do zaangażowania oraz wpływach i wydatkach. Minister przyjmując pod względem finansowym niekompletne i wadliwe dokumenty działał niezgodnie z przepisem art. 11 ust. 10 ustawy RKM. Minister był odpowiedzialny za przekazywanie środków budżetu państwa na zasilenie RFM, a na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy Fw, do zapewnienia prawidłowego planowania wydatków budżetu państwa na zasilenie FD oraz ich efektywne wykorzystanie. Natomiast Minister nie posiadał pełnej, wiarygodnej wiedzy o danych przedstawiających sytuację finansową RFM i FD, przy czym na podstawie § 4 ust. 13 umowy o finansowaniu RFM⁹⁷ BGK zobowiązany był prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową dotyczącą RFM, z podziałem analitycznym, w sposób przejrzysty oraz umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych, przeprowadzanych dla wszystkich przychodów oraz kosztów i wydatków związanych z obsługą RFM, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁸. Dane finansowe przekazywane przez BGK Ministrowi w informacjach z realizacji planów finansowych funduszu powinny być kompletne i odzwierciedlać wszystkie zaewidencjonowane zdarzenia gospodarcze w danym okresie sprawozdawczym dotyczące przychodów oraz kosztów i wydatków związanych z obsługą RFM i FD co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 722-921, 1707-1732, 4136-4143, 7112-7119, 9406-9418, 9442-9447)

Minister nie uzgodnił planu finansowego FD za lata 2021-2025 w ustawowym terminie tj. do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy. BGK na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy o dopłatach sporządził plan finansowy i przekazał go do uzgodnienia Ministrowi w pierwotnych terminach: 12 czerwiec 2020 r. – na 2021 r., 14 czerwiec 2021 r. – na 2022 r., 7 czerwiec 2022 r. – na 2023 r., 7 czerwiec 2023 r. – na 2024 r., 14 czerwiec 2024 r. – na 2025 r. Projekty tych planów zawierały przede wszystkim prognozy wpływów z tytułu zasilenia z budżetu państwa, zasilenie z rezerwy celowej, z tytułu odsetek od zwróconych środków, wpływy środków z wyodrębnienia lokali na własność – spłata z tytułu umorzenia kredytu. Minister uzgodnił plan finansowy FD w terminach: 6 grudnia 2021 r. – na 2021 r., 28 luty 2022 r. – na 2022 r., 9 styczeń 2024 r. – na 2023 r., 10 lipiec 2024 r. – na 2024 r., 12 sierpień 2024 r. – na 2025 r. Roczne plany finansowe FD były uzgadniane przez Ministra z opóźnieniem: za 2021 r. - 493 dni, za 2022 r. – 212 dni, za 2023 r. – 527 dni, za 2024 r. – 345 dni, za 2025 r. – 12 dni. Nie został zachowany przez Ministra obowiązek uzgodnienia planu finansowego stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy o dopłatach tj. w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5642-5646, 3960-3968, 3971, 4008, 4036, 4062, 4087)

W planie finansowym FD, który Minister otrzymał od BGK według stanu na 31 grudnia danego roku prognozowano odpowiednio wpływy i wydatki: w 2021 r. wpływy 916 523,10 tys. zł, wydatki 948 615,96 tys. zł, w 2022 r. wpływy

⁹⁷ Umowa nr III/62/P/70018-GKM/22/DM z dnia 23 maja 2022 r. o finansowaniu Rządowego Funduszu Mieszkaniowego i Umowa i Umowa nr 03/RFM/70018/4300/23/DM z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie finansowania i obsługi Rządowego Funduszu Mieszkaniowego.

⁹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

384 483,19 tys. zł, wydatki 1 012 542,79 tys. zł, w 2023 r. wpływy 1 260 603,83 tys. zł, wydatki 2 694 752,22 tys. zł, w 2024 r. wpływy 1 156 717,27 tys. zł, wydatki 1 257 404,61 tys. zł, w 2025 r. wpływy 1 162 570,93 tys. zł, wydatki 1 160 060,76 tys. zł. W 2025 r. nastąpiły cztery zmiany planu finansowego FD do dnia zakończenia kontroli w jednostce tj. do 14 listopada 2025 r., które Minister uzgodnił 3 czerwca 2025 r., 21 sierpnia 2025 r., 29 sierpnia 2025 r., 21 października 2025 r.

W planie finansowym FD ujmowano odrębnie przepływy finansowe dla Programu SBC. Na dany rok prognozowano odpowiednio wpływy i wydatki: w 2021 r. wpływy 75 122,60 tys. zł, wydatki 61 640,08 tys. zł, w 2022 r. wpływy 83 386,26 tys. zł, wydatki 45 367,07 tys. zł, w 2023 r. wpływy 371 795,58 tys. zł, wydatki 30 178,37 tys. zł, w 2024 r. wpływy 144 849,40 tys. zł, wydatki 48 159,44 tys. zł, w 2025 r. wpływy 160 018,76 tys. zł, wydatki 76 148,71 tys. zł – według pierwszego planu finansowego. Po czwartej zmianie planu tj. 21 października 2025 r. wpływy wynosiły 168 649,13 tys. zł natomiast wydatki 55 794,12 tys. zł.

(akta kontroli str. 3960, 3969-4087)

W okresie objętym kontrolą Minister otrzymywał od BGK Informację roczną z realizacji planu finansowego FD. Według danych wykazanych w informacji rocznej wykonane wpływy i wydatki wyniosły odpowiednio: w 2021 r. wpływy 1 587 025,15 tys. zł, wydatki 538 023,94 tys. zł, w 2022 r. wpływy 775 680,71 tys. zł, wydatki 1 136 722,77 tys. zł, w 2023 r. wpływy 1 269 968,20 tys. zł, wydatki 2 610 078,00 tys. zł, w 2024 r. wpływy 1 634 358,58 tys. zł, wydatki 1 318 399,48 tys. zł, w 2025 r. (stan na 30 czerwca 2025 r.) wpływy 701 155,17 tys. zł, wydatki 624 657,53 tys. zł.

W Informacji rocznej z realizacji planu finansowego FD ujmowano odrębnie przepływy finansowe dla Programu SBC. Na 31 grudnia danego roku wykonanie wynosiło odpowiednio: w 2021 r. wpływy 76 596,80 tys. zł, wydatki 64 233,14 tys. zł, w 2022 r. wpływy 88 197,53 tys. zł, wydatki 32 143,99 tys. zł, w 2023 r. 369 959,02 tys. zł, wydatki 25 854,66 tys. zł, w 2024 r. wpływy 152 253,34 tys. zł, wydatki 22 999,91 tys. zł, w 2025 r. (stan na 30 czerwca 2025 r.) wpływy 142 824,03 tys. zł, wydatki 18 820,21 tys. zł.

Według Informacji rocznej stan wolnych środków dla Programu SBC na koniec roku wynosił odpowiednio: w 2021 r. 9 840,44 tys. zł, w 2022 r. 66 109,58 tys. zł, w 2023 r. 408 587,59 tys. zł, w 2024 r. 48 388,34 tys. zł, w 2025 r. (stan na 30 czerwca 2025 r.) 936 537,66 tys. zł.

Stan środków FD na koniec roku wynosił odpowiednio: w 2021 r. 1 908 823,92 tys. zł, w 2022 r. 1 547 789,37 tys. zł, w 2023 r. 207 679,57 tys. zł, w 2024 r. 523 756,83 tys. zł, w 2025 r. (stan na 30 czerwca 2025) 1 412 231,33 tys. zł.

(akta kontroli str. 663-1029, 4114-4123, 9446)

2.3 Jednostką organizacyjną MRiT odpowiedzialną m.in. za przeprowadzanie kontroli organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, kontroli podmiotów, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której Minister jest dysponentem, kontroli na podstawie przepisów szczególnych oraz kontroli wewnętrznych w Ministerstwie – był Departament Kontroli i Audytu.

W strukturze Departamentu Kontroli i Audytu działała wyodrębniona i funkcjonalnie niezależna komórka audytu wewnętrznego.

W latach 2021-2025 audyt wewnętrzny przeprowadził dwa zadania w obszarze rządowych programów mieszkaniowych: sprawozdanie z zadania zapewniającego: „Sprawowanie nadzoru nad realizacją celów w obszarze mieszkalnictwo - analiza wybranych aspektów wdrażania Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM)” oraz notatkę z czynności doradczych: „Przebieg procesu przygotowania dokumentów umożliwiających realizację instrumentu „Mieszkanie bez wkładu własnego””.

Na podstawie dokonanych ustaleń audytorzy wewnętrzni sformułowali następujące zalecenia oraz spostrzeżenia.

W ramach instrumentu G1: Program „Mieszkanie na start” (dopłaty do czynszu):

- z uwagi na niezadawalające efekty wdrażania instrumentu oraz wprowadzone zmiany do instrumentu uzasadnione jest zintensyfikowanie działań informacyjnych.
- system nadzoru nad instrumentem wymaga wzmocnienia poprzez pozyskiwanie przez Ministra w sposób systemowy i ciągły informacji nt. wyników kontroli, weryfikacji i monitoringu BGK, a które dostarczą zapewnienia o prawidłowości funkcjonowania instrumentu, o wypełnianiu wszystkich ustawowych obowiązków przez jego realizatorów, jak i pozwolą na identyfikację ryzyk nadużyć w tym zakresie.

W ramach instrumentu E3: Poprawa dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej (bezwrotna partycypacja w kosztach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez inwestora innego niż gmina lub związek międzygminny) - w celu umożliwienia oceny, w jakim stopniu instrument osiąga swoje cele, niezbędne jest zapewnienie poszerzenia zakresu gromadzonych informacji dotyczących realizacji instrumentu o:

- liczbę lokali faktycznie powstałych z wykorzystaniem instrumentu oraz lokali, które dotyczą umów w trakcie realizacji, co pozwoli z liczby lokali wykazywanych w zakwalifikowanych wnioskach wyeliminować lokale, które nie powstaną w związku z rezygnacją z zawarcia umowy oraz z rozwiązaniem umowy;
- dane o skali łączenia instrumentów NPM w ramach tej samej inwestycji - dane te pokazałyby, w jaki sposób pomoc państwa jest kumulowana w jednej inwestycji mieszkaniowej i de facto ile środków z budżetu państwa zostało wydatkowanych na utworzenie wskazanej liczby mieszkań.

Informacje w powyższym zakresie winny być przedstawiane Kierownictwu oraz Radzie Mieszkalnictwa.

(akta kontroli str. 5577-5616)

W latach 2021-2025 nie były przeprowadzane kontrole w ramach bieżącego nadzoru związane z zagadnieniami dotyczącymi rządowych programów mieszkaniowych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5575)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister w okresie 2022–2025 zatwierdzał plan finansowy RFM z przekroczeniem terminów ustawowych, tj. z opóźnieniem wynoszącym za 2023 r. - 96 dni, za 2024 r. – 506 dni, za 2025 r. – 69 dni. Uzgadniając te plany odpowiednio w terminach: 4 listopada 2022 r. – plan na 2023 r., 18 grudnia 2024 r. – plan na 2024 r., 8 października 2024 r. – plan na 2025 r. działał niezgodnie z art. 11 ust. 8 ustawy RKM. Zgodnie z tym przepisem projekt rocznego planu finansowego RFM zatwierdza Minister w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy.

Dyrektor DM wyjaśnił, iż *opóźnienia podyktowane są procesem legislacyjnym nad projektem ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. Zgodnie z art. 141 Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Mając na uwadze harmonogram nad projektem ustawy budżetowej minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie ma możliwości ostatecznego zatwierdzania lub uzgodnienia sporządzonego przez BGK planów finansowych funduszu w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy.* Wyjaśnił ponadto, że *zatwierdzenie planów finansowych RFM w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego plany dotyczą, byłoby równoznaczne z zatwierdzeniem kwot zasileń funduszu środkami z budżetu państwa oraz kwot wydatków funduszy w tym zakresie, niezgodnych z kwotami uwzględnionymi w projekcie ustawy budżetowej, co z kolei mogłoby stanowić przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych.*

Natomiast Minister Finansów i Gospodarki wyjaśnił, że *zabezpieczenie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w projekcie ustawy budżetowej kwot zasileń FD i RFM jest warunkiem zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przygotowywanych przez BGK planów finansowych RFM i FD na kolejny rok.*

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów przedstawionych w powyższym stanowisku. Należy podkreślić że ustawa budżetowa na poszczególne lata okresu 2023-2025 została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniach: 8 lutego 2023 r. na 2023 r., 1 lutego 2024 r. na 2024 r., 9 stycznia 2025 r. na 2025 r. Oznacza to, że publikacja ustawy budżetowej albo miała miejsce po zatwierdzeniu planów finansowych RFM przez Ministra na lata 2022 i 2025, albo w terminie zdecydowanie wcześniejszym (luty 2024 r.) niż zatwierdzenie planu na 2024 r. (grudzień 2024 r.).

Ponadto zdaniem NIK Minister powinien posiadać rzetelną informację o stanie środków funduszu przed dokonaniem jego zasilenia ze środków budżetowych. Jednocześnie to zatwierdzony plan finansowy funduszy

powinien stanowić podstawę dla BGK do zaciągania w danym roku zobowiązań w zakresie programów finansowanych z RFM.

(akta kontroli str. 1612-1668, 3766, 3891-3939, 5618-5627, 6819-6840, 9220, 9243, 9442-9447)

2. Minister - będąc odpowiedzialnym, na podstawie art. 11 ust. 10 ustawy RKM, za przekazywanie do RFM środków budżetu państwa w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów i wydatków związanych z rodzinnymi kredytami mieszkaniowymi - nie prowadził rzetelnego nadzoru i monitoringu nad limitem wykorzystania tych środków w 2023 r. W efekcie w tym samym roku Minister zasilił RFM m.in. środkami z uruchomionej rezerwy celowej w wysokości 4 000,00 tys. zł na wdrożenie Programu BK 2% oraz Programu KM. BGK 29 grudnia 2023 r. dokonał zwrotu na rachunek MRiT środków niewykorzystanych z powyższej rezerwy celowej na wdrożenie tych nowych programów w łącznej kwocie 3 126,58 tys. zł, co stanowi ponad 78% przyznanej kwoty rezerwy.

Z wyjaśnień przedstawionych przez MRiT wynika, że pierwotnie zakładano w BGK wdrożenie rozwiązań informatycznych do obsługi Programu BK 2% oraz Programu KM z wykorzystaniem usług firm zewnętrznych. Wskutek zaangażowania pracowników BGK przedmiotowe prace projektowe zostały ostatecznie przeprowadzone własnymi zasobami tego banku bez angażowania firm zewnętrznych.

(akta kontroli str. 9406-9418, 9627-9685)

Zdaniem NIK Minister nie prowadził rzetelnej analizy w zakresie stanu środków będących w dyspozycji RFM, a tym samym nie dysponował wiarygodnymi informacjami o konieczności lub braku wskazań do zasilania funduszu dodatkowymi środkami budżetowymi poprzez uruchomienie rezerwy celowej. Minister nie zwymiarował potrzeb co do źródeł i wysokości finansowania zadań realizowanych przez BGK jako operatora Funduszu oraz nie monitorował rzetelnie zgłaszanych potrzeb BGK na dodatkowe zasilenie środkami publicznymi w ramach obsługi RFM, co doprowadziło do niewykorzystania środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa. Należy zauważyć, iż w informacji rocznej z realizacji planu finansowego RFM za 2023 r. BGK wykazał kwotę wolnych środków na 31 grudnia 2023 r. w wysokości 5 739,85 tys. zł, które podlegały lokowaniu w depozyty, tj. w wysokości przekraczającej kwotę przyznanej rezerwy celowej.

3. Minister w okresie objętym kontrolą nierzetelnie pełnił nadzór nad limitem wykorzystania środków budżetu państwa na zasilenie RFM, które był zobowiązany przekazywać do tego funduszu zgodnie z art. 11 ust. 10 ustawy RKM. NIK stwierdziła, iż plany finansowe RFM oraz informacje z realizacji tych planów wykazywały niespójne dane finansowe wpływów, wydatków oraz stanu tego funduszu, ponieważ:
 - W informacji z realizacji planu RFM za lata 2022 – 2024 brak było spójności z danymi wykazanymi w części opisowej z częścią tabelaryczną, uniemożliwiający uzyskanie rzetelnej informacji, które środki zasilenia funduszu pochodzą ze środków budżetowych (bieżących- planowanych

w ustawie budżetowej na dany rok), a które z zasilenia funduszu dokonywane były dodatkowymi środkami z rezerwy celowej.

- W informacji z realizacji planu przedstawiono w 2023 r. w cz. 5 stan RFM na 31 grudnia 2023 r. 6 624,75 tys. zł, wpływy 8 404,75 tys. zł, natomiast w informacji RFM za 2024 r. środki RFM stan na 31 grudnia 2023 r. wynosił 6 013 798,69 zł, a wpływy wynosiły 7 793 798,69 zł. Na zmniejszenie stanu funduszu o kwotę 610,95 tys. zł miał wpływ ujemny wynik finansowy za 2023 r.
- W informacji z realizacji planu finansowego RFM za 2024 r. środków RFM na 31 grudnia 2023 r. 6 013 798,69 zł powiększony o zmianę stanu w 2024 r. 60 618 926,06 zł wykazano 66 632 693,22 zł, natomiast powinno być 66 632 724,75 zł.
- W planie finansowym RFM na 2024 r. stan na 31 grudnia 2023 r. wykazano wpływy 9 360 321,58 zł powiększone o zmianę stanu w 2024 r. 980 394 693,76 zł, prognozowany stan na 31 grudnia 2024 r. wynosił 988 188 492,45 zł, natomiast powinno być 989 755 015,34 zł. Zmiana stanu środków RFM w 2024 r. nie została wykazana. Wydatki stan na 31 grudnia 2023 r. wykazano 3 346 522,89 zł powiększone o zmianę stanu w 2024 r. do 983 948 092,21 zł, wykazano 985 728 092,21 zł natomiast powinno być 987 294 615,10 zł.
- W planie finansowym RFM na 2025 r. stan na 31 grudnia 2024 r. wykazano wpływy 988 188 492,45 zł powiększone o zmianę stanu w 2025 r. w wysokości 1 115 790 000,00 zł, prognozowany stan na 31 grudnia 2025 r. wynosił 2 102 051 078,95 zł, natomiast powinno być 2 103 978 492,45 zł. Zmiana stanu środków RFM w 2025 r. nie została wykazana. Wydatki - stan na 31 grudnia 2024 r. wykazano 985 728 092,21 zł powiększone o zmianę stanu w 2025 r. 1 115 553 692,07 zł wykazano 2 099 354 370,78 zł, natomiast powinno być z podsumowania 2 101 281 784,28 zł.

Zastępca dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśniła, że jednostką sporządzającą plany, informacje sprawozdania FD i RFM z ich realizacji jest BGK a ministerstwo nie ma kompetencji do weryfikowania a szczegółowych i rzetelnych informacji może udzielić tylko BGK. Zgodnie z dotychczasowymi wyjaśnieniami MRiT w ubiegłych latach nie ingerowało w dane przedstawiane przez BGK w zakresie jego działalności związanej z obsługą funduszy.

(akta kontroli str. 1707-1732, 3891-3968, 4136-4143, 7112-7119, 9406-9418, 9442-9447)

Zdaniem NIK Minister w rozumieniu art. 11 ust. 10 ustawy RKM jest odpowiedzialny za przekazywanie środków budżetu państwa na zasilenie RFM, a tym samym do jego zadań należy pełnienie rzetelnego nadzoru nad limitem ich wykorzystania. Dane otrzymywane przez Ministra z BGK w informacjach z realizacji planu finansowego powinny być kompletne i odzwierciedlać wszystkie zapisy księgowe prowadzone zgodnie z ewidencją księgową w sposób rzetelny. Wymogi te ponadto zostały określone w § 4 ust. 13 umowy nr III/62/P/70018-GKM/22/DM z dnia 23 maja 2022 r.

o finansowanie Rządowego Funduszu Mieszkaniowego zawartej pomiędzy Ministrem, a BGK.

4. Minister w okresie 2021-2025 uzgodnił plan finansowy FD z przekroczeniem terminów ustawowych, tj. z opóźnieniem wynoszącym za 2021 r. - 493 dni, za 2022 r. - 212 dni, za 2023 r. - 527 dni, za 2024 r. - 345 dni, za 2025 r. - 12 dni. Uzgadniając te plany dopiero w terminach: 6 grudnia 2021 r. - na 2021 r., 28 lutego 2022 r. - na 2022 r., 9 stycznia 2024 r. - na 2023 r., 10 lipca 2024 r. - na 2024 r., 12 sierpnia 2024 r. - na 2025 r. działał niezgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o dopłatach. Zgodnie z tym przepisem projekt rocznego planu finansowego FD uzgadnia Minister w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy.

Dyrektor DM w MRiT wyjaśnił, iż *opóźnienia podyktowane są procesem legislacyjnym nad projektem ustawy budżetowej na dany rok budżetowy. Zgodnie z art. 141 Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Mając na uwadze harmonogram nad projektem ustawy budżetowej minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie ma możliwości ostatecznego zatwierdzania lub uzgodnienia sporządzonego przez BGK planów finansowych funduszu w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego ten plan dotyczy.*

(akta kontroli str. 5642-5646, 3960-3968, 3971, 4008, 4036, 4062, 4087, 5642-5646, 9442-9447)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów przedstawionych w powyższym stanowisku Dyrektora DM. Należy podkreślić że ustawa budżetowa na poszczególne lata okresu 2021-2025 została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniach: 29 stycznia 2021 r. na 2021 r., 4 lutego 2022 r. na 2022 r., 8 lutego 2023 r. na 2023 r., 1 lutego 2024 r. na 2024 r., 9 stycznia 2025 r. na 2025 r. Oznacza to, że publikacja ustawy budżetowej miała miejsce w terminach zdecydowanie wcześniejszych niż daty uzgodnień planów finansowych FD. W szczególności plany finansowe FD na lata 2021 i 2023 zostały uzgodnione po upływie odpowiednio ponad 490 i 525 dni od terminu ustawowego na uzgodnienie tych planów, co nie jest możliwe do uzasadnienia terminami uchwalenia ustawy budżetowej na te lata.

Ponadto Minister posiadał wiedzę jakimi środkami dysponuje fundusz, gdyż był informowany przez BGK o udzielonym finansowym wsparciu oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia ze środków FD. Minister tym samym posiadał możliwość monitorowania i kontrolowania udzielonego

wsparcia oraz zapewnienia prawidłowego planowania wydatków budżetu państwa na zasilenie tego funduszu.

Zdaniem NIK to zatwierdzony plan finansowy FD powinien stanowić podstawę dla BGK do zaciągania w danym roku zobowiązań w zakresie programów finansowanych z tego funduszu.

5. Minister w okresie objętym kontrolą nierzetelnie pełnił nadzór nad limitem wykorzystania środków budżetu państwa na zasilenie FD, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o dopłatach. Na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy Fw. Minister był zobowiązany do monitorowania i kontrolowania udzielonego wsparcia ze środków budżetu państwa na zasilenie FD oraz efektywności wykorzystania tych środków. NIK stwierdziła, iż informacje z realizacji planów finansowych funduszu, jak również poszczególne pozycje wpływów i wydatków - wg. stanu na 31 grudnia danego roku - były różne, co przekładało się na nierzeczywistą wartość stanu środków FD, ponieważ:

- Informacja roczna z realizacji planu finansowego FD za 2023 r. stan na 31 grudnia 2022 r. wykazała niezgodność z danymi wykazanymi w Informacji rocznej za 2022 r. w poz. stan na 31 grudnia 2022 r. Zmiana dotyczyła wydatków z tytułu środków na dopłaty do oprocentowania finansowania programu popierania budownictwa mieszkaniowego: w 2022 r. wykazano wydatki w wysokości 213 985,95 tys. zł, natomiast w 2023 r. w tej samej pozycji wykazano kwotę 215 610,38 tys. zł. Zmiana wpłynęła na zmniejszenie stanu wolnych środków SBC w stosunku do stanu na 31 grudnia 2022 r. wykazanego w Informacji rocznej za 2022 r. o kwotę 1 624,43 tys. zł.

- Informacja roczna z realizacji planu finansowego FD za 2024 r. stan na 31 grudnia 2023 r. wykazała niezgodność z danymi wykazanymi w Informacji rocznej za 2023 r. za ten sam okres tj. stan na 31 grudnia 2023 r. Zmiana dotyczyła kwoty wpływów i wydatków, która w 2023 r. wg stanu na 31 grudnia 2023 r. wynosiła odpowiednio: 13 035 244,57 tys. zł, a w 2024 r. już 13 121 271,93 tys. zł oraz wydatków, która w 2023 r. wynosiła 12 827 565 tys. zł, natomiast w 2024 r. 12 836 728,89 tys. zł. Różnica stanu środków FD w 2024 r. w stosunku do 2023 r. wg stanu na 31 grudnia 2023 r. zwiększyła się o 76 863,46 tys. zł w pozycji: inne wpływy i przychody.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił, że *podstawą monitoringu przez Ministra nad instrumentami wsparcia są trzy akty prawne⁹⁹ Rozporządzenie wymienione w pkt 2 stanowi podstawę monitoringu przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego i*

⁹⁹1. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 lutego 2024 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielanego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 379), 2. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wzorów formularzy, na których Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje informacje o udzielonym finansowym wsparciu oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia z Funduszu Dopłat (Dz.U. z 2024 r. poz. 29), 3. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (Dz.U. z 2019 r. poz. 457).

mieszkalnictwa nad instrumentem wsparcia. Na jego podstawie BGK, w okresach kwartalnych informuje ministra o udzielonym wsparciu oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia w związku z rozpatrywanymi przez Bank wnioskami o finansowe wsparcie z FD. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego i mieszkalnictwa określił wzory formularzy mając na względzie umożliwienie monitorowania i kontrolowania udzielonego wsparcia, w celu zapewnienia prawidłowego planowania wydatków budżetu państwa na zasilenie FD z przeznaczeniem na finansowe wsparcie, efektywności wykorzystania środków FD oraz czytelności przekazywanych informacji. Uzyskiwane sprawozdania roczne stanowią podstawę do monitorowania efektów programu, sposobu wydatkowania środków przez Bank, jak również w zakresie planowania budżetowego oraz dalszych działań legislacyjnych. Ponadto MRiT pozostaje w ciągłym kontakcie roboczym z BGK, udzielając odpowiedzi na wątpliwości interpretacyjne w zakresie regulacji dotyczących instrumentu wsparcia.

Dyrektor wyjaśnił również, że MRiT zgodnie z obowiązującymi przepisami opracowuje dokumenty w zakresie kontroli zarządczej oraz identyfikacji ryzyk obejmujących działania podejmowane w swoim zakresie kompetencji. Na podstawie ustaw, środki funduszy są wykorzystywane wyłącznie przez BGK. Zadania MRiT określone w ustawach są ograniczone do realizacji wydatków z budżetu państwa z przeznaczeniem na zasilenia FD i RFM oraz monitoringu w tym zakresie. Mając na uwadze, że BGK nie jest w stosunku do MRiT jednostką nadzorowaną ani podległą, a jego funkcjonowanie regulują oddzielne akty prawne, MRiT nie dysponuje dokumentacją dotyczącą kontroli zarządczej oraz ryzyk określanych ewentualnie w ramach działalności BGK. Sprawozdania składane przez BGK zgodnie z przepisami nie podlegają uzgodnieniu ani zatwierdzeniu przez dysponenta.

Z uwagi na brak przepisów uprawniających MRiT do zgłoszenia formalnych uwag do sporządzonych przez BGK sprawozdań oraz zobowiązujących BGK do sporządzania ich korekt, MRiT nie posiada dokumentacji przedstawiającej analizy sprawdzające z wydatkowania środków finansowych ujętych w przekazywanych sprawozdaniach i informacjach.

W związku ze zmianą formatu sprawozdań z realizacji planów finansowych funduszy, MRiT od 2025 roku prowadzi bieżącą analizę danych wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach w formie weryfikacji obliczeń uwzględnionych w zestawieniu wpływów i wydatków. Ze względu na złożoność systemu obsługi finansowej funduszy oraz właściwość BGK w zakresie gospodarowania ich środkami, MRiT aktualnie weryfikuje dane w zakresie zasilen z budżetu państwa, poprawności obliczeń oraz zgodności pozostałych informacji z innymi dokumentami lub zestawieniami sporządzanymi przez BGK.

(akta kontroli, str. 722-921, 3969-4035, 7112-7119, 9406-9418, 9442-9447)
NIK nie popiera takiego stanowiska MRiT. Minister jest odpowiedzialny za nadzorowanie stanu środków będących w dyspozycji funduszu a jego brak stanowił działanie nierzetelne, co skutkowało tym, że Minister nie posiadał istotnych informacji jakim jest faktyczny stan środków funduszu, który jest przez niego zasilany środkami budżetowymi jako dysponenta części

18. Działania Ministra powinny mieć na względzie umożliwienie monitorowania i kontrolowania udzielonego wsparcia m.in. celem zapewnienia prawidłowego planowania wydatków budżetu państwa na zasilenie FD.

6. W latach 2021-2025 w MRiT nie przeprowadzono żadnej kontroli wewnętrznej związanej z zagadnieniami dotyczącymi rządowych programów mieszkaniowych - co było postępowaniem nierzetelnym- pomimo określenia standardów kontroli zarządczej dotyczących *Mechanizmów kontroli oraz Monitorowania i oceny* systemu kontroli zarządczej.

Były Sekretarz Stanu i Podsekretarz Stanu w MRiT składając wyjaśnienia w zakresie realizacji zadań w obszarze mieszkalnictwa informowali o pozytywnej, bieżącej współpracy z jednostkami organizacyjnymi tego ministerstwa. Podkreślali m.in., że *Departament Mieszkalnictwa bardzo sprawnie funkcjonował i można było również dzięki temu realizować te działania mieszkalnictwa, a także moje plany, pomysły wspomagałem wiedzą służb ministerstwa.*

Zdaniem NIK zaniechanie przeprowadzenia kontroli w ramach bieżącego nadzoru w przeciągu pięciu lat i to w tak istotnym obszarze, jakim jest realizacja zadań dotyczących zagadnień rządowych programów mieszkaniowych było działaniem nierzetelnym. Kontrola wewnętrzna (prospektywna, bieżąca lub retrospektywna) jest jednym z kluczowych elementów składających się na efektywny system kontroli zarządczej, gdyż stanowi narzędzie dostarczające informacji o funkcjonowaniu tego systemu w jednostce. Tym samym spełnienie standardów kontroli zarządczej wymaga również prowadzenia kontroli wewnętrznych o zakresie i częstotliwości dostosowanych do potrzeb cyklicznego monitorowania przyjętych celów oraz analizy ryzyka. Ponadto istotą kontroli wewnętrznej powinno być ustalenie stanów nieprawidłowych w wykonywaniu zadań przez jednostkę obsługującą Ministra odpowiedzialnego za realizację polityki mieszkaniowej rządu, finansowanej ze środków publicznych. Audyt wewnętrzny, jako niezależna, obiektywna działalność doradcza i weryfikująca, a także bezpośrednia i na bieżąco prowadzona współpraca pomiędzy właściwymi wiceministrami, a podległymi im jednostkami organizacyjnymi nie mogą zastąpić metodycznie prowadzonych działań kontrolnych w celu usprawnienia funkcjonowania MRiT.

7. Minister nierzetelnie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 12a ustawy Fw, ponieważ wzory formularzy wprowadzone rozporządzeniem¹⁰⁰ nie przewidywały wskazania danych przez BGK o efektywności wykorzystania środków FD oraz nie zapewniały czytelności przekazywanych w nich informacji. W konsekwencji Minister nie zagwarantował narzędzia do pozyskiwania przez pracowników DM odpowiedzialnych za wdrażanie i realizację zadań finansowanych z FD, danych umożliwiających skuteczne

¹⁰⁰ Rozporządzenie z dnia 18 grudnia 2018 r. Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie wzorów formularzy, na których Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje informacje o udzielonym finansowym wsparciu oraz finansowym wsparciu możliwym do udzielenia z Funduszu Dopląt.

monitorowanie i kontrolowanie efektów rzeczowych programów mieszkaniowych, finansowanych z tego funduszu.

Dyrektor DM wyjaśnił m.in., że BGK w ramach sprawozdań z realizacji funduszy przedkłada informacje o postępach rzeczowych i finansowych poszczególnych instrumentów wsparcia. Sprawozdania te podlegały bieżącej analizie, prowadząc ostatecznie do propozycji zmian legislacyjnych w przypadku stwierdzenia takiej konieczności. Monitoring funkcjonowania poszczególnych instrumentów i ich efektów odbywa się w ramach systemu kontroli zarządczej i cokwartalnych sprawozdań z realizacji planu działalności DM.

Ponadto wyjaśnił, iż sprawozdania składane przez BGK zgodnie z przepisami nie podlegają uzgodnieniu ani zatwierdzeniu przez dysponenta, natomiast stanowią informację o stanie realizacji wydatków funduszy.

Podsekretarz Stanu w MRiT na pytanie czy dostrzega problemy lub trudności w pozyskiwaniu informacji zwrotnych od BGK lub w sprawowaniu skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem przez tego operatora środków publicznych na cele wspierania mieszkalnictwa odpowiedział *nie dostrzegam takich trudności*. Wyjaśnił ponadto, że *mam na bieżąco kontakt (z BGK), są to zazwyczaj robocze kontakty z pracownikami BGK*.

akta kontroli, str.10018-10021

Zdaniem NIK oczywistym jest, że charakter danych przekazywanych przez BGK w przedmiotowych formularzach nie wymaga ich uzgodnienia lub zatwierdzenia przez służby Ministra. Jednakże Minister powinien zapewnić, że zakres przekazywanych danych umożliwi prowadzenie skutecznego monitoringu i kontroli faktycznego postępu rzeczowego inwestycji finansowanych ze środków FD, a tym samym umożliwi ocenę efektywności wydatkowania tych środków na cele wspierania mieszkalnictwa. Ponadto należy zauważyć, iż przekazywania usystematyzowanych i precyzyjnych danych przez operatora programów mieszkaniowych – BGK, na formularzach sporządzonych według wzoru opracowanego przez Ministra w wykonaniu delegacji ustawowej, nie zastąpią kontakty robocze z pracownikami tego banku.

OCENA CZĄSTKOWA

W trakcie realizacji programów mieszkaniowych w latach 2021-2025 (I półrocze) przekraczane były terminy zatwierdzania rocznych planów finansowych przez Ministra dla RFM oraz uzgadniania rocznych planów finansowych przez Ministra dla FD. Środki finansowe z FD w wysokości 12,8 mln zostały wydatkowane w 2023 r. przed uzgodnieniem planu finansowego, a w przypadku Programu BK 2% na etapie prac legislacyjnych nastąpiło niedoszacowanie skutków finansowych oraz liczby i wartości udzielonych kredytów, co w efekcie doprowadziło do zaciągnięcia większego zobowiązania ponad limit wydatków ustalonych w ustawie o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe. Minister nie prowadził rzetelnej weryfikacji rzeczywistego stanu zapotrzebowania na środki budżetowe pochodzące z uruchomienia rezerwy celowej przez BGK na wdrożenie nowych programów w 2023 r., tj. Programu BK 2% i Programu KM co spowodowało, że środki w wysokości 3,1 mln zł zostały niewykorzystane

Otrzymywane z BGK Informacje roczne z realizacji planów finansowych RFM i FD z wydatkowania środków finansowych na realizację programów mieszkaniowych nie były rzetelnie weryfikowane, co powodowało, że Minister nie posiadał rzeczywistego obrazu ich wykorzystania. Minister nie podejmował działań względem BGK jako operatora funduszy finansowanych środkami budżetu państwa do przedstawiania danych w sposób prawidłowy i rzetelny, nie wnioskował o złożenie korekt błędnie sporządzanych Informacji z realizacji planów finansowych za poszczególne lata.

Minister nie weryfikował danych finansowych ujętych w przekazywanych przez BGK Informacjach rocznych z realizacji planów finansowych za lata 2023 i 2024 oraz nie zwracał się o ich wyjaśnienie. Informacje z realizacji tych planów, sporządzane przez BGK, a otrzymywane przez Ministra, zawierały błędy rachunkowe.

Ponadto Minister, mimo obowiązku określonego w art. 12a ustawy Fw, nie zapewnił przekazywania przez operatora finansowego programów mieszkaniowych – BGK danych umożliwiających prowadzenie skutecznego monitoringu i kontroli faktycznego postępu rzeczowego oraz efektywności inwestycji finansowanych ze środków FD, co było nierzetelne.

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było zaniechanie przeprowadzania bieżących kontroli w MRiT, które przyczyniłyby się do identyfikacji stanów nieprawidłowych w zakresie przygotowania, realizacji i ewaluacji rządowych programów mieszkaniowych oraz wydatkowania środków publicznych na te cele. W MRiT nie przeprowadzano tych kontroli mimo określenia przez Ministra Finansów podstawowych wymagań odnoszących się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych (w szczególności dotyczących prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, jak również podlegania bieżącemu monitorowaniu i ocenie).

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. NIK zwraca uwagę na konieczność opracowania programu o charakterze projektowym doprecyzowującego założenia średniookresowej strategii rozwoju państwa, określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju.

Program ten powinien uwzględniać zasady prowadzenia polityki rozwoju państwa, zapewniać spójność i komplementarność przyjętych rozwiązań oraz umożliwiać rozliczenie celowości, skuteczności i efektywności wydatkowanych środków publicznych na wsparcie rozwoju mieszkalnictwa.

2. Ponadto NIK zwraca uwagę na konieczność przeprowadzenia operacjonalizacji programów wykonawczych (np. poprzez nadanie im projektowego charakteru) w celu zapewnienia rzetelności, efektywności

i rozliczalności zadań realizowanych w obszarze wspierania rozwoju mieszkalnictwa.

- Wnioski
1. Przeprowadzenie ewaluacji poszczególnych programów mieszkaniowych, w szczególności w zakresie efektywności ich realizacji.
 2. Wprowadzenie mechanizmów współpracy z ekspertami zewnętrznymi przy realizacji zadań w zakresie wspierania rozwoju mieszkalnictwa, jako jednego z elementów polityki społecznej państwa.
 3. Rzetelne opracowywanie założeń projektów aktów prawnych stanowiących podstawę wprowadzenia programów wykonawczych z zakresu wspierania rozwoju mieszkalnictwa, z zastosowaniem przyjętych przez Radę Ministrów *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* w szczególności z przeprowadzeniem analiz ex ante i ex post.
 4. Wprowadzenie mechanizmów gwarantujących zatwierdzanie lub uzgadnianie planów finansowych Rządowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Funduszu Dopłat w terminach określonych w obowiązujących przepisach prawa.
 5. Zapewnienie w ramach sprawowanego nadzoru rzetelnego monitoringu limitu wykorzystania środków finansowych w ramach poszczególnych funduszy oraz weryfikacji uzasadnień merytorycznych wniosków BGK o uruchomienie dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa.
 6. Prowadzenie weryfikacji prawidłowości i rzetelności danych otrzymywanych w formie Informacji rocznych z realizacji planu finansowego funduszy.
 7. Objęcie planem kontroli funkcjonowanie i realizację zadań przez Departament Mieszkalnictwa w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w niniejszej kontroli, w szczególności w zakresie przygotowania, realizacji i ewaluacji zadań Ministra dotyczących wsparcia rozwoju mieszkalnictwa, prowadzonych zarówno na poziomie operacyjnym, jak i wykonawczym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 26 marca 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Zmian dokonała: Jolanta Stawska, p.o. Dyrektora Departamentu Spójności i Infrastruktury NIK, Warszawa, dnia 8 września 2026 r.

/podpisano elektronicznie/