



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KSS.410.1.11.2026

**Pan
Bartłomiej Łukasz Chmielowiec
Rzecznik Praw Pacjenta
Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
ul. Płocka 11/13
01-231 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 66 – Rzecznik
Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszy
Kompensacyjnych: Badań Klinicznych, Szczepień Ochronnych
i Zdarzeń Medycznych**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Biuro Rzecznika Praw Pacjenta w Warszawie¹, ul. Płocka 11/13, 01-231 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Bartłomiej Łukasz Chmielowiec, Rzecznik Praw Pacjenta², od 30 października 2017 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025³.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Spraw Społecznych

Kontrolerzy

1. Tomasz Grudziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/54/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
2. Andrzej Dominikowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/56/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
3. Magdalena Odachowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/57/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
4. Tomasz Stawicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSS/55/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: BRPP.

² Dalej: Rzecznik lub RPP.

³ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63). Dalej: ustawa budżetowa.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Wyniki kontroli dla dysponenta części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.

Ocenie podlegały:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w punkcie 3 *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności*.

2. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 47,8% wydatków pozapłacowych zrealizowanych w części 66 (10 117,3 tys. zł)⁶ oraz 19,9% wydatków budżetu środków europejskich (782,5 tys. zł) w tym m. in. wydatków na szkolenia dla pracowników, wypłatę ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy stwierdzono, że służyły one realizacji zadań Rzecznika, ponoszono je w sposób prawidłowy, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Rzecznik Praw Pacjenta zrealizował wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w części 66, w granicach kwot określonych w planie finansowym na 2025 r. oraz w ramach celów ustawowych realizowanych przez Rzecznika. W BRPP prawidłowo realizowano szkolenia pracowników. W sposób prawidłowy dokonano wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy.

Ustalono, w trakcie kontroli, nieprawidłowości w zakresie realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich, które nie miały istotnego wpływu na ocenę, polegały m.in. na:

- ujęciu w ewidencji księgowej wydatków w niewłaściwym okresie,
- błędnej kwalifikacji w paragrafach klasyfikacji budżetowej niektórych wydatków,
- naliczeniu i ewidencjonowaniu kar umownych oraz wypłat wynagrodzeń dla wykonawców bez zachowania proporcji podziału na wkład unijny i krajowy,
- zawyżeniu wydatków kwalifikowalnych we wniosku refundacyjno-sprawozdawczym.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentacji systemu rachunkowości i prowadzenia ksiąg rachunkowych polegające m.in. na:

- nie zamykaniu ksiąg rachunkowych za okresy sprawozdawcze (miesięczne) oraz braku trwałego zatwierdzania zapisów księgowych,
- braku opisów operacji gospodarczych w części zapisów księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sporządzone przez Rzecznika roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. Stwierdzone nieprawidłowości, nie miały istotnego wpływu na sprawozdania roczne, które sporządzono terminowo.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁶ Wartość badanej próby wydatków - 4831,7 tys. zł, poza wydatkami płacowymi wraz z pochodnymi oraz wydatkami jednostkowymi poniżej 1,0 tys. zł.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. Dalej: ufp.

3. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

3.1 Wydatki

3.1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1. W ustawie budżetowej na rok 2025 wydatki w części 66 zaplanowano w kwocie 35 054,0 tys. zł. Na podstawie decyzji Ministra Finansów⁹ plan wydatków został zwiększony o kwotę 18,0 tys. zł środkami z rezerwy celowej budżetu państwa, tj. do kwoty 35 072,0 tys. zł. W trakcie roku Rzecznik, na podstawie 25 decyzji, dokonał zmian w planie finansowym polegających na przeniesieniach pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, na łączną kwotę 385,9 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 34 494,2 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu wg ustawy budżetowej oraz 98,3% planu po zmianach i były wyższe o 29,2% od wydatków zrealizowanych w 2024 r.

Wydatki według grup ekonomicznych obejmowały głównie¹⁰:

- wydatki bieżące (97,1% wydatków ogółem) - 33 471,8 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i były 26,7% wyższe od wykonania w 2024 r. Główne pozycje w tej grupie stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które wyniosły 23 981,8 tys. zł, opłaty za administrowanie i czynsze dotyczące wynajmu lokalu – siedziby BRPP, które wyniosły 3680,9 tys. zł oraz zakup usług pozostałych w kwocie 2998,1 tys. zł;
- wydatki majątkowe (2,7% wydatków ogółem) - 936,3 tys. zł co stanowiło (95,4% planu i 100% planu po zmianach) i były 273,2% wyższe od wykonania w 2024 r.;
- wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (0,2% wydatków ogółem) - 55,3 tys. zł dotyczyły głównie pokrycia kosztów pracy zdalnej pracowników i wypłaty dotyczące zwrotu kosztów zakupu okularów korekcyjnych do pracy przy komputerze, co stanowiło (325,1% planu pierwotnego i 100% planu po zmianach) i były o 44,8% wyższe od wykonania w 2024 r. (38,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 4184-4190, 4337-4344, 4667-4677, 4691-4735, 4738-4847)

Na 2025 r. zaplanowano trzy wydatki majątkowe na kwotę 971,0 tys. zł, które obejmowały zakup: urządzenia UPS, systemu klasyfikacji plików oraz serwerów i macierzy dyskowej. W trakcie roku dokonano pięciu zmian planu wydatków majątkowych w wyniku czego wprowadzono dwa nowe zadania, które dotyczyły budowy portalu wiedzy w kwocie 15,0 tys. zł oraz zakupu wraz z montażem pętli indukcyjnych w kwocie 21,2 tys. zł. Ponadto dokonywano zmiany kwot w ramach poszczególnych zadań. Plan po zmianach wyniósł 926,2 tys. zł. Realizacja wydatków majątkowych wyniosła 926,2 tys. zł tj. 100% planu po zmianach. W przypadku jednego zakupu

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁹ Decyzja Ministra Finansów z dnia 13 października 2025 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2025 r. nr MF/W48.4143.3.520.2025.MF.5290.

¹⁰ Pozostałą kwota w wysokości 30,9 tys. zł dotyczyła: sfinansowania systemu motywacyjno-lojalnościowego członków korpusu prezydencji (16,8 tys. zł), środków przekazanych dla jednego podmiotu realizującego zadania w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (14,1 tys. zł).

ograniczono częściowo jego zakres, wstępnie planując dalszą realizację w 2026 r., pozostałe zakupy zrealizowano w całości.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki majątkowe w kwocie 762,3 tys. zł, co stanowiło 82,3% planu po zmianach oraz 2,2% wydatków ogółem. W ramach tej kwoty zrealizowano jeden zakup inwestycyjny dotyczący macierzy dyskowej, serwera i przełączników LAN. Zakup ten był niezbędny do realizacji zadań BRPP z uwagi na krytyczny stan techniczny użytkowanego sprzętu, w tym na ryzyko awarii oraz zagrożenie dla cyberbezpieczeństwa i ochrony danych. Szczegółowa analiza poniesionego wydatku wykazała, iż został on dokonany w sposób celowy, gospodarny, zgodnie z zawartą umową, a wydatki zostały poniesione do kwot ujętych w planie po zmianach.

(akta kontroli str. 3016-3365, 4888-4897, 5023-5033, 5064)

2. W 2025 r. dysponent części 66 na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp podjął trzy decyzje w zakresie blokowania planowanych wydatków, w tym:

- jedną z 17 grudnia 2025 r. na kwotę 1,2 tys. zł¹¹ w związku z niewykorzystanymi środkami w ramach programu przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. Blokada wynikała z przekroczenia 30-krotności rocznej podstawy naliczenia składki na ZUS osób, którym przyznano dodatki motywacyjno-lojalnościowe w związku z organizacją ww. przygotowań. Informacja o niewykorzystaniu części kwoty z dotacji była znana prawie dwa miesiące wcześniej niż dokonanie blokady, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- dwie z 30 grudnia 2025 r. na kwotę 2599,1 tys. zł¹² oraz na kwotę 542,0 tys. zł¹³. Blokady te dotyczyły niewykorzystanych środków na realizację dwóch projektów: „HELPLINE – uruchomienie i utrzymanie bezpłatnej infolinii dla osób chorych na chorobę Alzheimera lub inne zaburzenia otępienne oraz ich rodzin i opiekunów”¹⁴ oraz projektu „Bezpieczny pacjent – działania na rzecz praw pacjenta w systemie ochrony zdrowia”, w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027. Blokady wynikały z przesunięcia harmonogramu realizacji ww. projektów odpowiednio o sześć i 10 miesięcy. Wcześniejsza realizacja blokad nie była możliwa z uwagi na konieczność zapewnienia w planie finansowym środków na zobowiązania w związku z planowanymi rozstrzygnięciami prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, dotyczących planowanych usług w ramach realizowanych projektów.

(akta kontroli str. 4706-4831)

3. W 2025 r. zostały przyznane środki z rezerwy celowej¹⁵ w wysokości 18,0 tys. zł (część 46, poz. 62) z przeznaczeniem na sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego członków korpusu prezydencji, pracowników oraz innych osób zaangażowanych w 2025 r. w sprawowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Szczegółowym badaniem objęto całość wydatków. Stwierdzono, że otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem,

¹¹ Nr 66.4143.12.2.2025.BD.

¹² Nr RzPP-DFK-WFK.311.1.43.2025.

¹³ Nr 66.4143.12.3.2025.BD.FERS.

¹⁴ Dalej: Helpline.

¹⁵ Decyzja z 13 października 2025 r. Nr: MF/WM.8.4143.3.520.2025.MF.5290.

a wydatkowana kwota wyniosła 16,8 tys. zł (93,3%). Niewykorzystana kwota w wysokości 1,2 tys. zł została zablokowana, o czym szerzej w punkcie 2.

(akta kontroli str. 4706-4831)

4. Zobowiązania ogółem wyniosły 1722,4 tys. zł i były wyższe o 186,5 tys. zł (12,1%) od stanu zobowiązań na koniec 2024 r.

Dotyczyły głównie wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi 1571,0 tys. zł (91,2% zobowiązań) oraz były związane z zakupami usług 144,4 tys. zł (8,2% zobowiązań).

W 2025 r. w BRPP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, nie wystąpiły przypadki nieterminowej płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 4342-4344, 4607-4609)

5. Szczegółową analizę wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dla części 66 przeprowadzono na próbie 44 zapisów księgowych o wartości 4843,5 tys. zł, co stanowiło 47,9% kwoty wydatków pozapłacowych wykonanych w 2025 r. Doboru próby, w kwocie 4081,2 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną (MUS), na podstawie zapisów wygenerowanych z systemu księgowego, uzupełnionej doбором celowym w kwocie 762,3 tys. zł w zakresie najwyższego kwotowo wydatku majątkowego. Ustalono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na realizację zadań jednostki, z zachowaniem procedur w zakresie ponoszenia wydatków, stosując przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ lub regulacje wewnętrzne obowiązujące w BRPP dotyczące ponoszenia wydatków¹⁷. Nie stwierdzono wydatków niecelowych, niegospodarnych oraz nielegalnych, a płatności dokonywano terminowo i ujmowano zapisy ich dotyczące w ewidencji we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

W analizowanej próbie stwierdzono jeden przypadek zaksięgowania operacji gospodarczej udokumentowanej fakturą VAT w miesiącu innym, niż wynikało to z przyjętych w BRPP zasad księgowania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3016-3580, 4888-4897, 5023-5033, 5064)

6. Przeciętne zatrudnienie¹⁸ w BRPP wyniosło 147 etatów (na 173 planowanych) i było o 31 etatów wyższe niż w 2024 r. Wydatki na wynagrodzenia brutto w 2025 r. wyniosły 20 650,0 tys. zł i wzrosły o 32,4% w porównaniu do roku 2024. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na osobę w 2025 r. wyniosło 11,7 tys. zł, tj. było o 4,5% wyższe niż w 2024 r. Wynagrodzenie członka korpusu służby cywilnej wzrosło w 2025 r. o 12,6% z 10,4 tys. zł w 2024 r. do 11,7 tys. zł. Wynikało to głównie ze wzrostu kwoty bazowej dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i związanych z tym wydatków na pochodne od wynagrodzeń. Kwota wydatków na wynagrodzenia mieściła się w ramach kwot określonych w planie po zmianach.

(akta kontroli str. 4832-4858)

7. Polityka szkoleniowa w BRPP była realizowana na podstawie zarządzenia nr 24/2018 Dyrektora Generalnego BRPP z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad organizacji i prowadzenia szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników BRPP oraz zarządzenia zmieniającego

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm. Dalej: pzp.

¹⁷ Zarządzeniem nr 6/2021 Dyrektora Generalnego Biura Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 20 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dokonywanie wydatków i zawierania umów w BRPP.

¹⁸ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

nr 3/2029 z dnia 19 kwietnia 2019 r.¹⁹ oraz zarządzenia nr 30/2016 Dyrektora Generalnego z 28 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w BRPP²⁰. W zarządzeniu do spraw szkoleń określono m. in. zasady organizacji i prowadzenia szkoleń, konieczność przygotowania rocznych planów szkoleń, zasady udziału pracowników w szkoleniach oraz zasady ich dofinansowania. Przy planowaniu i realizacji szkoleń na 2025 r. w BRPP uwzględniono zalecenia Szefowej Służby Cywilnej, określone w Planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej na rok 2025²¹, a pracownicy uczestniczyli w bezpłatnych szkoleniach realizowanych w tym zakresie.

W 2025 r. zrealizowano łącznie 90 szkoleń²² na kwotę 154,9 tys. zł, co stanowiło 69,9% planu po zmianach (222,3 tys. zł). Niepełne wykonanie planu wynikało głównie z niezrealizowania części szkoleń w ramach projektów Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 z uwagi na opóźnienia w realizacji harmonogramu projektów o sześć i 10 miesięcy, co było niezależne od BRPP. W szkoleniach uczestniczyło 906 pracowników BRPP²³. Część szkoleń obejmowała również osoby niezatrudnione w BRPP, a koszty w tym zakresie wyniosły 10,8 tys. zł i dotyczyły łącznie 44 osób. Uczestniczyły one m.in. w szkoleniach realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE dla ww. programu. Ponadto BRPP ponosiło wydatki dotyczące dofinansowania studiów podyplomowych dla pracowników, którzy podnosili swoje kwalifikacje zgodnie z zarządzeniem do spraw szkoleń i IPRZ.

Szczegółową analizą objęto wydatki dotyczące siedmiu pracowników, którzy podnosili kwalifikacje zawodowe poprzez uczestnictwo w studiach podyplomowych dofinansowanych przez BRPP zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. We wszystkich przypadkach BRPP zawarło z pracownikami umowy na dofinansowanie opłat za studia podyplomowe. W 2025 r. poniesiono z tego tytułu wydatki w łącznej wysokości 22,3 tys. zł. W jednym przypadku pracownik, z uwagi na zakończenie pracy dokonał zwrotu dofinansowania zgodnie z postanowieniami umowy. Realizacja dofinansowania do szkoleń odbywała się zgodnie z wymogami określonymi w zawartych umowach oraz zgodnie z IPRZ pracowników. Dodatkowo szczegółową analizą objęto trzy szkolenia realizowane w ramach projektów dofinansowanych środkami UE, których łączne wydatki wyniosły 32,0 tys. zł. Szkolenia realizowano zgodnie z przyjętym harmonogramem w oparciu o umowę dofinansowania ww. Projektu. Wydatki na szkolenia zostały poniesione w sposób celowy w granicach kwot określonych w planie finansowym jednostki oraz rzetelnie udokumentowane, poza przypadkami dotyczącymi pomyłkowego wskazania w opisie merytorycznym faktur paragrafów klasyfikacji budżetowej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3608-3903)

8. W 2025 r. BRPP z tytułu kary wypłacono kwotę 2,1 tys. zł w związku z wyrokiem Sądu w zakresie stwierdzenia bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego o stwierdzenie naruszenia praw

¹⁹ Dalej: zarządzenie do spraw szkoleń.

²⁰ Dalej: IPRZ.

²¹ Plan szkoleń służby cywilnej to coroczny dokument opracowywany przez Szefa Służby Cywilnej, wyznaczający priorytety, tematykę i rodzaje szkoleń (w tym centralnych) dla pracowników administracji rządowej. Jego celem jest podnoszenie kwalifikacji, rozwój umiejętności zarządzania oraz zapewnienie spójności szkoleń w całej administracji. [Szefowa Służby Cywilnej ustaliła Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2025 rok - Serwis Służby Cywilnej - Portal Gov.pl](#).

²² Dotyczy przypadków wykazanych w zestawieniu BRPP w zakresie szkoleń w ramach wydatków klasyfikowanych w § 455 oraz § 470 zarówno w ramach budżetu państwa jak i z dofinansowania środkami z UE.

²³ Część pracowników uczestniczyła w więcej niż jednym szkoleniu w ciągu roku.

pacjenta²⁴. Całość kwoty została błędnie ujęta w ewidencji księgowej bez podziału na właściwe paragrafy klasyfikacji budżetowej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3999-4050, 4888-4915)

9. W 2025 r. wobec Rzecznika toczyło się 121 postępowań sądowych, w których przeciwko jednostce wniesiono pozew lub skargę w postępowaniu administracyjnym w łącznej wartości sporu 1726,5 tys. zł²⁵. Dotyczyły one: 66 przypadków skarg na decyzje w przedmiocie nałożenia przez Rzecznika kary pieniężnej, z którą nie zgadzał się skarżący; 40 przypadków, dla których wydano odmowę przyznania świadczenia kompensacyjnego z Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych²⁶ lub Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych²⁷, gdzie nie zgadzał się wnioskodawca (skarżący); sześciu przypadków odmowy wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjenta, z czym nie zgadzała się strona postępowania (skarżący) Pozostałe dziewięć przypadków dotyczyło głównie skarg na bezczynność lub odmowę udostępnienia informacji.

(akta kontroli str. 4888-4897, 5034-5041, 5063-5083)

10. W 2025 r. dokonano wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w łącznej wysokości 54,5 tys. zł brutto. Dotyczyło to dziewięciu osób. Szczegółową analizą objęto 100% wydatków w przedmiotowym zakresie. Wyliczenia ekwiwalentów za niewykorzystany urlop dokonano w wartościach zgodnych, proporcjonalnie do okresu niewykorzystanego wymiaru urlopu. W siedmiu przypadkach wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dokonana została w ostatnim dniu stosunku pracy, w dwóch przypadkach wypłata należnych ekwiwalentów nastąpiła w pierwszym kolejnym dniu roboczym po dniu, w którym ustał stosunek pracy. W jednym przypadku wypłata ekwiwalentu spowodowana była rozwiązaniem umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia z winy pracownika na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy²⁸ w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej²⁹. W pozostałych przypadkach wypłata ekwiwalentów wynikała z: porozumień zawartych pomiędzy pracownikami a BRPP, wypowiedzenia umowy ze strony pracownika, odwołania pracownika lub ustaniem stosunku pracy i spowodowana była głównie przebywaniem pracowników na zwolnieniach lekarskich w ostatnim dniu zatrudnienia, a w dwóch przypadkach koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji zadań jednostki. W BRPP podejmowane były działania w kierunku udzielenia urlopu wypoczynkowego (zaległego i bieżącego, proporcjonalnego do okresu zatrudniania w roku rozwiązania umowy), a wypłatą ekwiwalentu objęto dni urlopu, który nie uległ przedawnieniu. W żadnym ze zbadanych przypadków nie stwierdzono zawarcia nowej umowy o pracę z pracownikiem, z którym rozwiązano stosunek pracy. Wszystkie wydatki ujęto w prawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej, właściwej dla wydatków osobowych ze stosunku pracy wraz z pochodnymi.

(akta kontroli str. 4051-4155, 4888-4897, 5034-5062)

²⁴ Wyrok Sygn. akt. V SAB/Wa 23/24 z 21 maja 2024 r.

²⁵ Z czego 1000,0 tys. zł dotyczyło skargi osoby fizycznej na urzędy RP w tym BRPP w zakresie działalności wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w pozostałym zakresie skarg na decyzję Rzecznika w przedmiocie uznania lub nieuznania naruszenia praktyki zbiorowych praw pacjenta.

²⁶ Dalej: FKSO.

²⁷ Dalej: FKZM.

²⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.).

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Blokadę niewydatkowanych środków z rezerwy celowej dokonano dwa miesiące po informacji o faktycznym braku możliwości wydatkowania środków, co świadczy o nierzetelnym gospodarowaniu środkami.

Blokady w wysokości 1,2 tys. zł dokonano 17 grudnia 2025 r. i dotyczyło to niewykorzystanych środków w ramach programu przygotowań RP do objęcia sprawowania przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r. Przyznana kwota dotacji celowej w wysokości 18,0 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego członków korpusu prezydencji, pracowników oraz innych osób zaangażowanych w 2025 r. w sprawowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE, została wydatkowana 24 października 2025 r. w kwocie 16,8 tys. zł. Z uwagi na przekroczenie 30-krotności rocznej podstawy naliczenia składki na ZUS w 2025 r. dla jednej z osób finansowanych w ramach środków z rezerwy celowej nie wydatkowano pozostałej kwoty w wysokości 1,2 tys. zł. Z wyjaśnień Głównej Księgowej, wynika że informacja o niemożliwości wydatkowania pełnej kwoty rezerwy była znana już w dniu naliczania wypłaty środków, tj. 24 października 2025 r., a dokonanie blokady dopiero po prawie dwóch miesiącach mogło być wynikiem absencji byłej głównej księgowej oraz spiętrzeniem bieżących spraw. NIK wskazuje, że dokonywanie blokad planowanych wydatków ze zwłoką uniemożliwia ich efektywne wykorzystanie przez Ministra Finansów i stoi w sprzeczności z celem, dla którego ten mechanizm został uregulowany w art. 177 ufp.

(akta kontroli str. 4706-4831)

2. W jednym z 44 zapisów księgowych na kwotę 18,9 tys. zł stwierdzono ujęcie wydatku w księgach rachunkowych BRPP w innym miesiącu niż, wynikało to z uregulowań zawartych w załączniku nr 1 zarządzenia nr 42/2024 Rzecznika Praw Pacjenta z 30 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości w BRPP³⁰. Wydatek ten dotyczył zakupu w kwietniu 2025 r., oprogramowania do ewidencji i zarządzania majątkiem trwałym. Został ujęty w księgach rachunkowych BRPP za kwiecień 2025 r., pomimo wpływu faktury do Wydziału Finansowo-Księgowego³¹ 8 maja 2025 r. Naruszało to zasady określone w rozdziale II ust 3 pkt 1 załącznika nr 1 do zasad polityki rachunkowości: „(...) do ksiąg rachunkowych wprowadza się wszystkie dowody księgowe (...), które dotyczą danego okresu sprawozdawczego a zostaną przekazane do WFK nie później niż do 2 dnia miesiąca po okresie sprawozdawczym (...)”.

Z wyjaśnień Rzecznika wynika, m.in. że powodem rozliczenia wydatku w niewłaściwym miesiącu był błąd pracownika WFK opisującego fakturę pod względem formalno-rachunkowym, który pomylił datę udostępnienia faktury (28 kwietnia) z datą przekazania do WFK i zakwalifikował omyłkowo dokument do miesiąca kwietnia 2025 r., a nie maja 2025 r. Zdaniem NIK, przyjęcie daty granicznej jako drugi dzień miesiąca, biorąc pod uwagę fakt sporządzania sprawozdań miesięcznych do 20 dnia kolejnego miesiąca, jest terminem zbyt wczesnym z uwagi na ryzyko niedostosowania ujęcia w księgach zdarzeń gospodarczych dotyczących danego miesiąca, zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 ust. 1 ustawy

³⁰ Dalej: zasady polityki rachunkowości.

³¹ Dalej: WFK.

z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³², obligującym do ujmowania zdarzeń gospodarczych w miesiącu, którego dotyczą.

(akta kontroli str. 595-708, 3427-3484, 3506-3519)

3. Błędnie zaewidencjonowano kwotę 2,0 tys. zł poniesioną z tytułu kary przez BRPP. Skarżący wnioskował o stwierdzenie bezczynności Rzecznika w rozpoznawaniu wniosku w zakresie stwierdzenia naruszenia praw pacjenta. Wyrokiem Sądu z 21 maja 2024 r.³³ orzeczono wypłatę na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w łącznej wysokości 2,1 tys. zł, z czego kwota 2,0 tys. zł została przyznana dla skarżącego, natomiast kwota 0,1 tys. zł dotyczyła zwrotu kosztów postępowania sądowego. W wyniku złożonej kasacji, Naczelny Sąd Administracyjny 13 maja 2025 r. oddalił skargę kasacyjną i utrzymał w mocy wyrok z 21 maja 2024 r. Wypłacona skarżącemu kwota została w całości zaewidencjonowana w § 461 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego zamiast zaewidencjonowania 2,0 tys. zł w § 459 Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych oraz 0,1 tys. zł w § 461 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego. Było to niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁴.

Jak wyjaśniła Główna Księgowa taki sposób ewidencji wynikał z pomyłki pracownika dokonującego księgowania z uwagi na spiętrzenie bieżących obowiązków oraz absencję innych pracowników.

(akta kontroli str. 3999-4050, 4888-4915)

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Przyjęty ustawą budżetową na 2025 r. plan wydatków budżetu środków europejskich³⁵ w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta w kwocie 3383,0 tys. zł³⁶, w całości dotyczył wydatków³⁷ w zakresie programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027³⁸ i nie był zwiększany środkami z rezerw celowych i z rezerwy ogólnej.

Zrealizowane wydatki wyniosły 782,5 tys. zł³⁹, co stanowiło 23,1% planu po zmianach i były, z powodu późniejszego rozpoczęcia realizacji projektów, niższe od pierwotnie zaplanowanych wydatków o 2600,5 tys. zł. W 2024 r. nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

W 2025 r. realizowano pod względem finansowym dwa projekty w ramach FERS 2021-2027:

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

³³ Wyrok z 21 maja 2024 r. Sygn. akt V SAB/Wa 23/24.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

³⁵ Dalej: BŚE.

³⁶ Załącznik nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63).

³⁷ W całości w dziale 750 – Administracja publiczna.

³⁸ Dalej: FERS 2021-2027.

³⁹ Wykonanie wydatków oznaczające wydatki (płatności odzwierciedlone na koncie 138 Rachunek bankowy środków europejskich) po potrąceniu zwrotów wydatków. Dane na podstawie sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28UE) za 2025 r. – wg stanu na 26 lutego 2026 r.

„Bezpieczny pacjent – działania na rzecz praw pacjenta w systemie ochrony zdrowia”⁴⁰ – wydatkowano 69,4 tys. zł z zaplanowanych 1747,0 tys. zł, co stanowiło 4,0% planu oraz „Helpline - uruchomienie i utrzymanie bezpłatnej infolinii dla osób chorych na chorobę Alzheimera lub inne zaburzenia otępienne oraz ich rodzin i opiekunów”⁴¹ – wydatkowano 713,1 tys. zł z 1033,7 tys. zł, co stanowiło 69,0% planu.

Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśnił, że w przypadku projektu „Bezpieczny pacjent” porozumienie o dofinansowanie projektu zostało zawarte 31 lipca 2025 r., tj. 10 miesięcy od planowanej we wniosku⁴² daty rozpoczęcia realizacji projektu (1 października 2024 r.), a po jego zawarciu beneficjent (BRPP), aby przystąpić do realizacji projektu, musiał przejść procedurę uzyskania upoważnienia od Ministerstwa Finansów do obsługi rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego⁴³. Realizacja projektu, w pierwszej kolejności polegała na wyłonieniu (po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) wykonawców usług zewnętrznych, bez którego nie było możliwości rozpoczęcia rzeczowej realizacji projektu i ponoszenia wydatków z kosztów bezpośrednich. Beneficjent, w związku z opóźnieniem związanym z zawarciem porozumienia o dofinansowanie projektu, 5 stycznia 2026 r. złożył formularz zmian zakładający wydłużenie terminu realizacji projektu o sześć miesięcy - wniosek o dofinansowanie projektu wprowadzający dłuższy okres jego realizacji został zaakceptowany przez Instytucję Pośredniczącą (Ministerstwo Zdrowia) 13 lutego 2026 r.

Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśnił, że w przypadku projektu „Helpline” porozumienie o dofinansowanie projektu zostało zawarte 6 marca 2025 r. tj. sześć miesięcy od planowanej we wniosku daty rozpoczęcia realizacji projektu (1 października 2024 r.). Następnie przebiegały procedury uzyskania ww. upoważnień do obsługi rachunków bankowych w BGK i umożliwiających dokonywanie płatności. Realizacja projektu, w pierwszej kolejności polegała na zaangażowaniu personelu projektu i wyłonieniu wykonawców. Opóźnienie zawarcia porozumienia o dofinansowanie spowodowało kumulację procedur udzielania zamówień publicznych. Ponadto, z powodu późniejszego zawarcia porozumienia, część z prowadzonych postępowań wymagała ponowienia procedury szacowania wartości zamówień oraz przeprowadzenia procedur w trybach „unijnych”, z uwagi na szacowaną wartość zamówienia. Trudnością w realizacji projektu był także brak ofert w prowadzonych postępowaniach⁴⁴, który wymuszał wprowadzenie zmian wymagań w stosunku do wykonawców, co wymagało czasu (konieczna akceptacja Ministerstwa Zdrowia). Dlatego wydatkowanie w 2025 r. było mniejsze niż pierwotnie zakładano. Beneficjent wnioskował o wydłużenie terminu realizacji projektu o sześć miesięcy – wniosek o dofinansowanie projektu wprowadzający dłuższy okres jego realizacji został zaakceptowany przez Ministerstwo Zdrowia 10 lipca 2025 r. Obecnie, zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie, projekt ma być realizowany do 30 października 2027 r.

⁴⁰ Nr porozumienia o dofinansowanie realizacji projektu: FERS.04.15-IP.07-0005.24/3858/2025/134 Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus Działanie: 04.15 Skuteczny i odporny system ochrony zdrowia.

⁴¹ Nr porozumienia o dofinansowanie realizacji projektu: FERS.04.14-IP.07-0001/24-00 Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus Działanie: 04.14 Deinstytucjonalizacja długoterminowej opieki medycznej.

⁴² Załącznik do porozumienia.

⁴³ Dalej: BGK.

⁴⁴ Np. postępowanie na terapeutę zajęciowego trzykrotnie powtarzano.

W strukturze wydatków z budżetu środków europejskich części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta największy udział miały wydatki bieżące w łącznej wysokości 668,7 tys. zł, w tym m.in. wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (341,7 tys. zł, tj. 43,7 % ogółu wydatków), wynagrodzenia osobowe pracowników (129,4 tys. zł, tj. 16,5 %), składki na ubezpieczenia społeczne (73,3 tys. zł, tj. 9,4 %), materiały i wyposażenie (68,1 tys. zł, tj. 8,7 %).

Wydatki (płatności) z grupy dotacji wyniosły 66,4 tys. zł (tj. 8,5 % ogółu wydatków). Całość wydatków (płatności)⁴⁵ z tej grupy objęto szczegółowym badaniem. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wydatki majątkowe z budżetu środków europejskich w 2025 r. wyniosły 47,4 tys. zł, tj. 6,1 % ogółu wydatków.

Przeprowadzono szczegółowe badanie wydatków bieżących i majątkowych na próbie 10 operacji wybranych celowo (w tym o największej wartości) z konta 227 „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich”, na łączną kwotę 89,6 tys. zł, tj. 11,4 % wykonania wydatków ogółem budżetu środków europejskich⁴⁶. W badanej próbie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania kar umownych, niestosowania zasady rozliczania wydatków proporcjonalnie zarówno z wkładu unijnego, jak i krajowego oraz kwalifikowalności wydatków, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-126, 132-472, 488-504)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Naliczenie i ewidencjonowanie kar umownych bez zachowania proporcji podziału na wkład unijny i krajowy.

Kary umowne (w zakresie dotyczącym dwóch faktur od dwóch wykonawców⁴⁷), w łącznej wysokości 4,5 tys. zł, zostały naliczone i zaewidencjonowane na podstawie not obciążeniowych w całości z wkładu krajowego, zamiast z wkładu unijnego i wkładu krajowego.

BRPP – w przypadku dwóch wykonawców – wystawiło noty obciążeniowe w związku z nałożeniem na nich kary umownej za nienależyte wykonanie umowy: od jednego wykonawcy (na utworzenie i przekazanie bazy informacji) w wysokości 168,48 zł oraz od drugiego wykonawcy (na dostawę serwera z oprogramowaniem) w wysokości 4,3 tys. zł. Kary zostały naliczone w całości z wkładu krajowego (odpowiednio: § 4309 – zakup usług pozostałych i § 6069 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych), zamiast z wkładu unijnego (w 82,52%⁴⁸, tj. 139,03 zł – w przypadku pierwszego wykonawcy i 3,6 tys. zł – w przypadku drugiego wykonawcy) i wkładu krajowego (17,48%, tj. 29,45 zł – w przypadku pierwszego wykonawcy i 753,78 zł – w przypadku drugiego wykonawcy) i rozliczone poprzez obniżenie wynagrodzeń wykonawców.

⁴⁵ Płatność o charakterze dotacyjnym (nie podlegająca rygorom rozliczenia jak dotacja) dla Partnera projektu „Helpline”.

⁴⁶ Wartość bezwzględna (doliczona wartość korekt) - 92,5 tys. zł tj. 11,8 %. Wartość procentowa wydatków ogółem BŚE jest orientacyjna - różnica między kontem 138 a kontem 227 wynika z wpłaty zwrotów, w tym zwrotu niewykorzystanych środków dotacji.

⁴⁷ Na podstawie umowy nr 53/2025 i umowy nr 48/2025.

⁴⁸ Proporcje wkładu unijnego (82,25 %) i wkładu krajowego (17,48 %) ustalone dla projektów FERS.

Kara umowna powinna być potrącona z wynagrodzenia wykonawcy w projekcie w ramach FERS (zgodnie z regulacjami⁴⁹) proporcjonalnie zarówno z wkładu unijnego, jak i krajowego. Oznacza to, że potrącenie nie obciąża wyłącznie wkładu krajowego (budżet państwa), ale pomniejsza proporcjonalnie dofinansowanie z UE (budżet środków europejskich), zgodnie z przyjętym w umowie / porozumieniu o dofinansowanie procentowym poziomem wsparcia.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że kary te były potrącane jedną kwotą z § 4309 i z § 6069 (zgodnie z zaleceniem ówczesnej głównej księgowej), tj. nie były rozbijane na wkład unijny i krajowy, wobec tego odzwierciedlenie tej operacji gospodarczej było w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy, natomiast sprawozdanie RB-28 UE nie zawierało odzwierciedlenia tej operacji. Obie kary zostały przekazane na dochody budżetu państwa, a więc są odzwierciedlone w sprawozdaniu Rb-27. Sposób rozliczenia kar ze środków unijnych został wyznaczony przez ówczesną Główną Księgową bez wskazania podstawy prawnej.

(akta kontroli str. 105-126, 152-155, 184-188, 254-266, 273-285)

2. Zaewidencjonowanie wypłat wynagrodzeń dla wykonawców w niewłaściwych proporcjach odnośnie wkładu unijnego i krajowego.

W przypadku dwóch wykonawców wypłacono wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy pomniejszone o karę umowną w łącznej wysokości 4,5 tys. zł (wynagrodzenie wykonawcy za sporządzenie i udostępnienie bazy informacji w wysokości 11,2 tys. zł pomniejszono o karę umowną w wysokości 168,48 zł, a wynagrodzenie wykonawcy za dostarczenie serwera itd. w wysokości 57,5 tys. zł pomniejszono o karę umowną 4,3 tys. zł). W obu przypadkach wynagrodzenie (wynikające z faktury) finansowane powinno być z dwóch źródeł: wkładu unijnego (82,52%) i wkładu krajowego (17,48 %) tj. odpowiednio w wysokości: w przypadku pierwszego wykonawcy – 9,3 tys. zł i 2,0 tys. zł⁵⁰, a po pomniejszeniu o karę umowną odpowiednio: 9,1 tys. zł i 1,9 tys. zł, a w przypadku drugiego wykonawcy odpowiednio: 47,4 tys. zł i 10,1 tys. zł⁵¹, a po pomniejszeniu o karę umowną odpowiednio: 43,9 tys. zł i 9,3 tys. zł.

W obu przypadkach po pomniejszeniu (potrąceniu) kary umownej w całej wysokości z wkładu krajowego (dla pierwszego wykonawcy o 168,48 zł, dla drugiego wykonawcy o 4,3 tys. zł - zamiast z wkładu unijnego i wkładu krajowego - dokonano przelewów w kwotach (wkład unijny i wkład krajowy) w proporcjach innych niż właściwe: dla pierwszego wykonawcy 9,3 tys. zł (tj. 83,78 %) i 1,8 tys. zł (tj. 16,22 %⁵²), a dla drugiego wykonawcy 47,4 tys. zł (tj. 89,21 %) i 5,7 tys. zł (tj. 10,79 %). Kwoty te ujęto w sprawozdaniach budżetowych.

Oznacza to, że w przypadku pierwszego wykonawcy dokonano przelewów w kwocie zawyżonej o 139,04 zł (wkład unijny, § 4307) i zaniżonej o 139,04 zł (wkład krajowy, § 4309). W przypadku drugiego wykonawcy zawyżono o 3,6 tys. zł (wkład unijny, § 6067) i zaniżono o 3,6 tys. zł (wkład krajowy, § 6069). W konsekwencji w sprawozdaniu Rb-28UE ujęto łącznie (§ 4307 i § 6067) kwotę zawyżoną o 3,7 tys. zł, a w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy łącznie (§ 4309 i § 6069) kwotę zaniżoną o 3,7 tys. zł.

⁴⁹ Stosowanymi w przypadku Programu FERS (wytyczne, zasady itd.).

⁵⁰ Odpowiednio § 4307 (usługi obce – wkład UE) i § 4309 (usługi obce – wkład krajowy).

⁵¹ Odpowiednio § 6067 (wydatki na zakupy inwestycyjne – wkład UE) i § 6069 (wydatki na zakupy inwestycyjne – wkład krajowy).

⁵² Wyliczenia dokonano na podstawie kwot rzeczywistych.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że płatności za faktury realizowane były z dwóch rachunków bankowych - odrębnie dla wkładu krajowego i odrębnie dla wkładu unijnego. Zatwierdzenia działań dokonywała była Główna Księgowa.

(akta kontroli str. 105-126, 152-155, 254-266, 273-285)

3. Zawyżenie wydatków kwalifikowalnych we wniosku refundacyjno-sprawozdawczym („Helpline”, za okres od 1 października 2025 r. do 30 listopada 2025 r.)⁵³.

W BRPP jako wydatki kwalifikowalne we wniosku⁵⁴ podano kwoty do zrefundowania bez potrącenia kar umownych dwóm wykonawcom, tj. zawyżono wydatki kwalifikowalne łącznie o 4,5 tys. zł⁵⁵.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że we wskazanym wniosku o płatność wykazano (zgodnie ze wskazaniem ówczesnej głównej księgowej) całą kwotę z faktury nr FVS/34/09/2025 oraz całą kwotę z faktury nr 1191/2025, ponieważ zgodnie z „Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków na lata 2021 – 2027”⁵⁶, Rozdział 3. „Szczególne warunki kwalifikowalności”, Podrozdział 3.1. „Zasada faktycznego ponoszenia wydatków” ust. 2 punkt e) wyjątkiem od zasady faktycznego poniesienia wydatków jest „potrącenie”. Zgodnie z „Zasadami finansowania programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027”⁵⁷, Rozdział I „Istotne warunki kwalifikowalności wydatków w FERS”, pkt 1.2. Dokonywanie płatności w projekcie, „gdy beneficjent wypłaca wykonawcy z rachunku projektowego niepełne wynagrodzenie (tj. potrącone o karę) w takiej sytuacji kwota kary umownej (ponieważ nie wiąże się z dokonaniem płatności dla podmiotu trzeciego), jest kwotą niewykorzystaną w projekcie. Środki te nie są przychodem w projekcie, pozostają na rachunku projektowym i mogą być wykorzystane tylko na cel projektu”.

W ocenie NIK, nie można zgodzić się z wyżej przedstawionym poglądem, ponieważ zgodnie z wytycznymi (podrozdział 3.1. „Zasada faktycznego ponoszenia wydatków”) do finansowania kwalifikuje się wydatek, który faktycznie został poniesiony (w znaczeniu kasowym). Faktycznie poniesionymi wydatkami było wypłacanie, pomniejszonych (potrąconych) o kary umowne, wynagrodzeń wykonawcom. Nie zaistniała tu sytuacja, w której wystąpił wyjątek, o którym mowa w ust. 2 punkt e) podrozdziału 3.1, ww. wytycznych, ponieważ nie wystąpiły „potrącenia, gdy dwie strony są jednocześnie względem siebie dłużnikami i wierzycielami”⁵⁸ (tak bowiem brzmi ten wyjątek w ww. wytycznych). Ponadto w ww. wytycznych - w punkcie 1 lit. a podrozdziału 2.3. „Wydatki niekwalifikowane” – ustalono, że wydatkami niekwalifikowanymi są „kary i grzywny”, co jest zbieżne z ustaleniami (w rozdziale I pkt 1.2.) w ww. zasadach cytowanymi w wyjaśnieniach (na str. 12 i na str. 13) - jednak z podanym ostatnim, pominiętym w wyjaśnieniach zdaniem („...gdy beneficjent wypłaca wykonawcy z rachunku projektowego niepełne wynagrodzenie (tj. potrącone o karę) w takiej sytuacji kwota kary umownej (ponieważ nie wiąże się z dokonaniem płatności dla podmiotu trzeciego), jest kwotą niewykorzystaną w projekcie. (...). Wydatkiem kwalifikowanym w takim przypadku do rozliczenia we wniosku o płatność będzie wynagrodzenie pomniejszone o kwotę kary umownej.”).

(akta kontroli str. 105-126, 152-155, 254-266, 273-285)

⁵³ Dalej: wniosek.

⁵⁴ W zakresie l.p. 1.13 (pozycja budżetu „1.1 4 Usługi zewnętrzne - Utworzenie bazy informacji o miejscach i formach wsparcia dla odbiorców wsparcia”) oraz p. 1.14 (pozycja budżetu „1.11 Środki trwałe/Dostawy - Zakup serwera na potrzeby obsługi infolinii (niezbędne dla separacji danych gromadzonych w ramach realizacji projektu”).

⁵⁵ Kary umowne pomniejszono jednemu wykonawcy o 168,48 zł, a drugiemu o 4,3 tys. zł.

⁵⁶ Dalej: wytyczne.

⁵⁷ Dalej: zasady.

⁵⁸ Kompensata.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r., a stwierdzone nieprawidłowości dotyczące głównie: błędów w ewidencji księgowej i kwalifikowaniu wydatków środków europejskich miały charakter incydentalny i ograniczony wpływ na realizację zadań jednostki w zakresie wydatków.

3.3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta i sprawozdań jednostkowych Biura Rzecznika Praw Pacjenta:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Analiza prawidłowości sporządzania sprawozdań wykazała, że kwoty wykazane w sprawozdaniach BRPP były zgodne z danymi wynikającymi w ewidencji księgowej, sprawozdania sporządzono terminowo.

(akta kontroli str. 4156-4705)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych za 2025 r. dysponenta części 66 przeprowadzono na próbie 76 zapisów księgowych o łącznej wartości 5601,3 tys. zł⁵⁹, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona o dobór celowy na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego.

⁵⁹ Wartość bezwzględna (suma modułów (wartości bezwzględnych) kwot zapisów dodatnich i ujemnych).

Okresowe zatwierdzanie zapisów księgowych nie było realizowane comiesięcznie, co mogło mieć wpływ na rzetelność i sprawdzalność danych w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych (w 2025 r. zatwierdzenie zapisów w księgach rachunkowych każdorazowo odbywało się później niż do 20 dnia następnego miesiąca). W konsekwencji comiesięcznie zestawienia obrotów i sald sporządzane były na podstawie niezatwierdzonych comiesięcznie zapisów księgowych oraz występował okresowy (do momentu kwartalnego zatwierdzenia) brak numeracji pozycji w dzienniku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzono, że dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała, co do zasady, wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Jednak zamieszczono w niej niewłaściwy zapis dotyczący sposobu okresowego (kwartalnego zamiast co miesięcznego) zatwierdzania operacji gospodarczych, był przyczyną ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości. W przyjętych zasadach rachunkowości nie zapewniono także w sposób wystarczający zapisów dotyczących korespondencji kont księgowych z paragrafami klasyfikacji budżetowej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W polityce rachunkowości ujęto postanowienia w zakresie sporządzania informacji z wykorzystania rezerw celowych ze środków budżetu państwa oraz środków europejskich, jednak stwierdzono brak ich realizacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzono także nieprawidłowe ujęcie na kontach księgowych kosztów rodzajowych operacji gospodarczych na łączną kwotę 14,6 tys. zł⁶⁰, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, a także na kontach księgowych analitycznych (w zakresie klasyfikacji budżetowej) dotyczące kwoty 197,2 tys. zł⁶¹, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku analizy stwierdzono dokonanie błędnej kwalifikacji paragrafów wydatków na szkolenia oraz błędne ujęcie w ewidencji księgowej bez podziału na właściwe paragrafy klasyfikacji budżetowej⁶², a także błędne księgowanie w zakresie podziału na wkład unijny i wkład krajowy (łącznie: zawyżono wkład unijny o 3,7 tys. zł⁶³ i o taką samą kwotę zaniżono wkład krajowy). W konsekwencji wydatki ujęto w błędnych kwotach w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 i Rb-28 Programy (w zakresie wkładu krajowego) i Rb-28UE (w zakresie wkładu unijnego)⁶⁴, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzono również jeden przypadek zaksięgowania operacji gospodarczej udokumentowanej fakturą VAT w miesiącu innym niż wynikało to z przyjętych w BRPP zasad polityki rachunkowości⁶⁵.

Ponadto w przypadku 70 operacji gospodarczych, w zapisach księgowych im odpowiadającym, stwierdzono brak opisu operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. pkt 3 ustawy o rachunkowości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. NIK zwraca uwagę na konieczność zachowania terminowości w obiegu dokumentów i staranności we wprowadzaniu zapisów - [Data księgowania] wcześniejsza niż data operacji (95 przypadków).

Główna Księgowa wyjaśniła, że sytuacja ta nie była wynikiem celowego działania mającego na celu zaburzenie chronologii ewidencji. Z pracownikami przeprowadzono rozmowy, przypominając o konieczności zachowania wzmożonej uwagi i weryfikacji.

⁶⁰ 14 604,92 zł.

⁶¹ 197 224,64 zł.

⁶² Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w „3.1. Wydatki budżetu państwa”.

⁶³ 3697,48 zł.

⁶⁴ Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w „3.2. Wydatki z budżetu środków europejskich”.

⁶⁵ Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w „3.1. Wydatki budżetu państwa”.

NIK zwraca uwagę, że w ramach analizy ryzyka nie wskazano ryzyk dla obszaru prowadzenia ksiąg rachunkowych. Jednocześnie NIK wskazuje, że stwierdzone nieprawidłowości w obszarze rachunkowości i ksiąg rachunkowych świadczą o niewystarczającym wykorzystaniu mechanizmów systemów kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 9-43, 127-129, 473-762, 4342-4344, 4667-4677, 4691-4701)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak miesięcznego zamykania w księgach rachunkowych okresów sprawozdawczych oraz trwałego zatwierdzania zapisów księgowych, co naruszało art. 12 ust. 5, art. 23 ust. 1, art. 24 ustawy o rachunkowości.

W 2025 r. zatwierdzanie zapisów w księgach rachunkowych każdorazowo odbywało się kwartalnie, co uniemożliwiało sporządzanie miesięcznych sprawozdań budżetowych w oparciu o zatwierdzone zapisy w zamkniętym okresie sprawozdawczym. Brak „zamknięcia miesiąca” ograniczał przenoszenie sald na konta wynikowe i sprawdzenie poprawności zapisów, co stwarzało ryzyko, braku zapewnienia sporządzania ww. sprawozdań, zgodnie z wymogami przepisów dotyczącymi sprawozdawczości, w tym budżetowej, tj. że sprawozdania są rzetelne i sprawdzalne.

NIK zwraca uwagę, co potwierdziła również Główna Księgowa w wyjaśnieniach, że praktyka kwartalnego zatwierdzania zapisów była bezpośrednią konsekwencją przyjęcia w polityce rachunkowości błędnych założeń na etapie konfigurowania procedur wewnętrznych w jednostce. Błędnie zidentyfikowano właściwości systemu finansowo-księgowego PROGMAN, przyjmując mylne przekonanie, że oprogramowanie to posiada ograniczenia techniczne uniemożliwiające skuteczne zamykanie i zatwierdzanie poszczególnych miesięcy w trakcie roku obrotowego. W oparciu o to błędne rozpoznanie funkcjonalności systemu, w wewnętrznych zasadach (polityce) rachunkowości BRPP usankcjonowano tryb kwartalny, co w roku 2025 doprowadziło do odejścia od wymaganej przepisami systematyki miesięcznej. Ponadto, Główna Księgowa wyjaśniła, iż po ponownej analizie ustawień i możliwości technicznych programu PROGMAN, ustalono, że system pozwala na pełne, miesięczne zatwierdzanie zapisów zgodnie z wymogami ustawowymi. W celu uniknięcia podobnych rozbieżności w przyszłości, zostanie zaktualizowane zarządzenie nr 42/2024 w ramach najbliższej aktualizacji dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości BRPP.

Konsekwencją powyższego było również sporządzanie comiesięcznych zestawień obrotów i sald na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych oraz okresowy brak numeracji pozycji dziennika głównego do czasu zatwierdzenia kwartalnego zapisów księgowych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że wskazany stan braku numeracji pozycji dziennika miał charakter tymczasowy i wynikał z technicznej procedury funkcjonowania systemu PROGMAN. W używanym w BRPP systemie finansowo-księgowym, numery w dzienniku głównym są nadawane w sposób automatyczny i ostateczny dopiero w momencie zatwierdzenia dokumentów w danym rejestrze/okresie. W chwili generowania wydruków przekazanych kontrolerom NIK, zapisy za miesiąc grudzień 2025 r. znajdowały się jeszcze w statusie „wprowadzonych”, ale niezatwierdzonych systemowo (co wiązało się z trwającymi pracami nad zamknięciem roku i sporządzaniem sprawozdań). Niezwłocznie po zatwierdzeniu dokumentów za grudzień, zgodnie z mechanizmem działania systemu, automatycznie

wygenerowane zostały numery pozycji dziennika. Proces ten przebiegł w sposób ciągły i chronologiczny, zgodnie z zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera. Obecnie dziennik za grudzień 2025 r. jest w pełni ponumerowany i kompletny. Potwierdza to, że proces zatwierdzania i numerowania są ze sobą ściśle powiązane technologicznie i obecnie ewidencja jest kompletna. Zostaną podjęte działania w celu usunięcia tego błędu merytorycznego dotyczącego zatwierdzania zapisów kwartalnie z treści zasad rachunkowości.

(akta kontroli str. 9-43, 509-594, 505-523, 601-602)

2. Niezapewnienie w polityce rachunkowości odpowiednich zapisów w zakresie korespondencji kont księgowych z paragrafami klasyfikacji budżetowej.

W polityce rachunkowości nie zapewniono w sposób wystarczający zapisów dotyczących korespondencji kont księgowych z paragrafami klasyfikacji budżetowej, tj. paragrafów dotyczących szkoleń oraz kar i odszkodowań wypłacanych osobom fizycznym z kontem pozostałych kosztów rodzajowych.

W załączniku nr 2 do zasad polityki rachunkowości w tabeli na str. 45-46 w korespondencji z kontem „409 Pozostałe koszty rodzajowe” nie wskazano: § 455 (Szkolenia członków korpusu służby cywilnej), § 470 (Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) oraz § 459 (Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych).

Dyrektor Generalny i Główna Księgowa wyjaśnili, że w ww. załączniku do zasad polityki rachunkowości omyłkowo nie wskazano tych elementów. Wystąpienie przypadków błędnego księgowania na kontach kosztów rodzajowych było następstwem omyłki pracownika z uwagi na ww. braki. Błędy te miały charakter przejściowy i zostały zidentyfikowane w ramach wewnętrznych mechanizmów kontrolnych jednostki. Jak wskazała w celu uniknięcia podobnych rozbieżności w przyszłości, zostanie zaktualizowane zarządzenie nr 42/2024 w ramach najbliższej aktualizacji dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości BRPP.

(akta kontroli str. 152-155, 254-266, 505-523, 683-684)

3. Kwotę 14,6 tys. zł dotyczącą kosztów szkoleń ujęto w ewidencji księgowej niezgodnie z przyjętymi w BRPP zasadami określonymi w polityce rachunkowości.

Kwotę 14,6 tys. zł zaliczono w poczet kosztów usług obcych (konto „402 Usługi obce”), zamiast w poczet pozostałych kosztów rodzajowych (konto „409 Pozostałe koszty rodzajowe”). Dotyczyło to § 4559 (2,0 tys. zł – trzy operacje), § 4709 (237,08 zł - trzy operacje), § 4557 (11,2 tys. zł – trzy operacje), § 4707 (1,1 tys. zł – trzy operacje). Błędnych księgowania dokonano, mimo że w innych przypadkach operacje księgowe dotyczące szkoleń pracowników księgowano z wykorzystaniem konta „409”.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że błędne księgowania na kontach kosztów rodzajowych wynikło z omyłki pracownika. Księgowania skorygowano podczas uzgadniania ksiąg rachunkowych do bilansu.

(akta kontroli str. 152-155, 254-266, 190-209, 452-454)

4. Brak realizacji części postanowień polityki rachunkowości.

W ust. 2 rozdziału II zasad polityki rachunkowości ustalono, że będą sporządzane za okresy miesięczne informacje z wykorzystania rezerw celowych ze środków budżetu państwa oraz środków europejskich pozyskanych w roku budżetowym, w przypadku przyznania rezerw

(pkt 3 lit. e) oraz za okres roczny, roczna informacja z wykorzystania rezerw celowych ze środków budżetu państwa oraz środków europejskich pozyskanych w roku budżetowym, w przypadku przyznania rezerw (pkt 5 lit. i). W 2025 r. nie sporządzono tych informacji. Oznacza to, że nie wykorzystywano takich zestawień w celu systematycznej okresowej oceny wykorzystania ww. środków.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że nie sporządzono takiej dokumentacji. Przyczyną było zbyt duże obciążenie pracą w DFK w 2025 r. co spowodowało przeoczenie w tym zakresie.

(akta kontroli str. 488-501, 598-600)

5. Braki opisów operacji gospodarczych w części zapisów księgowych.

W przypadku 70 operacji gospodarczych w zapisach księgowych (z 25 840 pozycji) im odpowiadającym stwierdzono brak opisu operacji, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy rachunkowości. Nieprawidłowe opisy dotyczyły 0,3 % populacji objętej przeglądem analitycznym.

Główna Księgowa wyjaśniła, że rzeczywiście we wskazanych zapisach doszło do niezamierzonego pominięcia wymaganego opisu, o którym mowa w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Stanowiło to błąd ludzki, który był bezpośrednim następstwem trudnej sytuacji kadrowej w dziale finansowo-księgowym w okresie, w którym dokonywano księgowania. Zwiększona absencja pracowników, przy jednoczesnej konieczności terminowego procedowania dużej liczby bieżących dokumentów finansowych, spowodowała znaczne przeciążenie obowiązkami i presję czasu. Sytuacja ta nie wynikała z celowego zaniechania. Z pracownikami przeprowadzono rozmowy, przypominając o bezwzględny obowiązkach zachowania szczególnej staranności oraz wprowadzania pełnych i zrozumiałych opisów operacji, niezależnie od bieżącego obciążenia pracą.

(akta kontroli str. 9-43, 502-523)

6. Błędne ujmowanie wydatków na szkolenia w paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Nieprawidłowe ujęcie na kontach księgowych operacji gospodarczych w zakresie klasyfikacji budżetowej (w § 430 – zakup usług pozostałych zamiast §§ 455/470 szkolenia korpusu służby cywilnej/szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) dotyczące warsztatów szkoleniowych dla pracowników BRPP (197,2 tys. zł⁶⁶).

Dotyczyło to trzech przypadków⁶⁷ związanych z organizowaniem warsztatów szkoleniowych dla pracowników BRPP (to samo zdarzenie gospodarcze w trzech operacjach księgowych), w tym jednego występującego także w próbie losowej, ujęcia kwoty 197,2 tys. zł w § 430 zamiast §§ 455/470.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w pozycjach o numerach w dzienniku 24102, 24104 oraz 24188, zastosowana klasyfikacja budżetowa w § 430 („Zakup usług pozostałych”) jest prawidłowa i w pełni uzasadniona merytorycznie. Dotyczyły one wydatków poniesionych na organizację warsztatów dla pracowników. Zgodnie z obowiązującymi zasadami i interpretacjami w zakresie klasyfikacji budżetowej (wynikającymi z rozporządzenia w sprawie klasyfikacji), kluczowym kryterium pozwalającym na zakwalifikowanie wydatku do ściśle rozumianych paragrafów szkoleniowych (tj. § 455 lub § 470) jest formalne podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Usługa szkoleniowa, co do zasady, kończy się weryfikacją nabytej wiedzy i wydaniem sformalizowanego dokumentu, takiego jak certyfikat, świadectwo lub dyplom. Przedmiotowe

⁶⁶ 197 224,64 zł.

⁶⁷ Pozycje dziennika: 24102, 24108, 24188.

warsztaty miały charakter wewnętrzny, roboczy i praktyczny, a ich ukończenie nie wiązało się z wydaniem pracownikom jakichkolwiek certyfikatów potwierdzających nabycie nowych kwalifikacji. Ponieważ wydarzenia te nie kończyły się certyfikacją, w świetle przepisów o klasyfikacji budżetowej nie stanowią one usługi szkoleniowej. Z tego względu nie mogły zostać ujęte w § 455 ani § 470. Ujęcie tych wydatków w § 430, stanowiącym o zakupie usług pozostałych, jest zatem prawidłowe i w pełni odzwierciedla stan faktyczny.

W ocenie NIK, nie można zgodzić się z wyżej przedstawionym poglądem, bowiem w ww. rozporządzeniu w objaśnieniach do paragrafów wydatków nie ma mowy ani o warsztatach, ani o certyfikatach itp. Ponadto w ramach „pojęć stosowanych w statystyce publicznej”⁶⁸ opracowanych przez GUS do opisu zjawisk społecznych, gospodarczych oraz środowiskowych, warsztaty „Forma ćwiczeń, podczas których uczestnicy aktywnie biorą udział w spotkaniu. Podstawą tego rodzaju szkolenia jest wymiana doświadczeń oraz konfrontowanie ich z kompetencjami trenera.(...) „Warsztaty mają nauczyć konkretnej umiejętności w ściśle określonym czasie. Szkolenie odbywa się według określonego wcześniej scenariusza, z uwzględnieniem zadań i celów do osiągnięcia.”.

(akta kontroli str. 9-43, 505-523)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe (roczne i za IV kwartał). Dane w nich ujęte wynikały z ewidencji księgowej, a sprawozdania sporządzono terminowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące błędnego ujęcia zapisów w niewłaściwym okresie nie miały wpływu na sprawozdania roczne, a błędy dotyczące ujmowania wydatków w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej, z uwagi na ich incydentalny charakter, nie wpłynęły bezpośrednio na ocenę sprawozdawczości kontrolowanej jednostki. Jednakże, NIK zwraca uwagę, że sprawozdania miesięczne sporządzane były na podstawie niezatwierdzonych zapisów.

W ocenie NIK, dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości co do zasady, spełniała, wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Jednak w zakresie spełniania niektórych wymogów stwierdzono nieprawidłowości, w tym m.in. polegające na utrzymaniu w zasadach polityki rachunkowości błędnego zapisu dotyczącego sposobu okresowego zatwierdzania operacji gospodarczych oraz na niezapewnieniu w sposób wystarczający zapisów dotyczących korespondencji kont księgowych z paragrafami klasyfikacji budżetowej. Ww. niewłaściwy zapis w zasadach polityki rachunkowości skutkował nierealizowaniem comiesięcznego zatwierdzania zapisów ksiąg rachunkowych (zatwierdzanie odbywało się kwartalnie), co mogło mieć wpływ na rzetelność i sprawdzalność danych w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych (w 2025 r. zatwierdzenie zapisów w księgach rachunkowych każdorazowo odbywało się później niż do 20 dnia następnego miesiąca). Ponadto, w związku z ww. błędnym zapisem, comiesięcznie zestawienia obrotów i sald sporządzane były na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych oraz występował okresowy (do momentu kwartalnego zatwierdzenia) brak numeracji pozycji w dzienniku. Stwierdzono także nieprawidłowe⁶⁹ ujmowanie na kontach księgowych operacji gospodarczych (w zakresie kosztów rodzajowych), a także na kontach księgowych analitycznych (w zakresie klasyfikacji budżetowej). Ponadto stwierdzono błędne księgowanie w zakresie podziału na wkład unijny i wkład krajowy. W konsekwencji, w sprawozdaniach

⁶⁸ [Główny Urząd Statystyczny / Metainformacje / Słownik pojęć / Pojęcia stosowane w statystyce publicznej.](#)

⁶⁹ Łącznie na kwotę 215,5 tys. zł.

budżetowych Rb-28 i Rb-28 Programy i Rb-28UE, które sporządzane są na podstawie ewidencji w księgach rachunkowych, ujęto błędne kwoty wydatków.

III. Wyniki kontroli dla Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych⁷⁰

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planów finansowych FKBK pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w punkcie 3 *Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego*.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 100% (33,8 tys. zł) wszystkich kosztów w zakresie FKBK zrealizowanych w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta, stwierdzono, że służyły one realizacji zadań jednostki, ponoszono je w sposób prawidłowy, w granicach kwot określonych w planie finansowym z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Niski poziom wykonania kosztów wynikał z braku wypłat świadczeń kompensacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór Rzecznika nad FKBK.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez BRPP sprawozdania budżetowe, które zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

⁷⁰ Dalej: FKBK.

3. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

3.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przychody budżetowe FKBK w 2025 r. wyniosły 18 421,5 tys. zł i były wyższe od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej o 47,8% (o 5957,5 tys. zł) oraz od uzyskanych w 2024 r. o 49,8% (o 6126,5 tys. zł). W 2025 r. nie dokonywano zmian planu finansowego FKBK.

Główne źródła przychodów w 2025 r. stanowiły:

- wpłaty od sponsorów z tytułu każdego wniosku o wydanie pozwolenia na badanie kliniczne w wysokości 12 369,8 tys. zł, co stanowiło 67,1% kwoty przychodów; były one wyższe o 9,3% (o 1053,2 tys. zł) od uzyskanych w 2024 r. oraz o 2,9% (o 346,8 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej;
- środki z opłat za złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na badanie kliniczne lub jego istotną zmianę, wnoszonych na rachunek bankowy Agencji Badań Medycznych (ABM), niewykorzystanych w danym roku budżetowym przez ABM w wysokości 4856,3 tys. zł, co stanowiło 26,4% kwoty przychodów; były one wyższe o 1910,9% (o 4614,8 tys. zł) od uzyskanych w 2024 r. oraz o 2068,0% (o 4632,3 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej;
- wpływy z odsetek w wysokości 1188,8 tys. zł, co stanowiło 6,5% kwoty przychodów; były one wyższe o 61,7% (o 453,7 tys. zł) od uzyskanych w 2024 r. oraz o 494,4% (o 988,8 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej;
- opłaty za złożenie wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego oraz za złożenie odwołania, pomniejszone o zwrot opłat w wysokości 6,5 tys. zł, co stanowiło 0,04% kwoty przychodów; były one wyższe o 261,1% (o 4,7 tys. zł) od uzyskanych w 2024 r. oraz niższe o 61,8% (o 10,5 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej.

Wyższe wykonanie przychodów w 2025 r. w stosunku do 2024 r., jak również do ustawy budżetowej w zakresie wpływów z opłat za złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na badanie kliniczne lub jego istotną zmianę, wnoszonych na rachunek bankowy ABM, niewykorzystanych w danym roku budżetowym przez ABM, wynikało z większej kwoty niewykorzystanej z opłat na badanie kliniczne - brak było możliwości przewidzenia faktycznej liczby firm zainteresowanych w danym roku prowadzeniem w Polsce badań klinicznych.

Wzrost przychodów o 261,1% w zakresie opłat za złożenie wniosku oraz za złożenie odwołania, pomniejszone o zwrot opłat w stosunku do 2024 r. był wynikiem większej liczby złożonych wniosków. Natomiast przychody te były niższe o 61,8% w stosunku do ustawy budżetowej w wyniku trudności, a wręcz niemożliwości dotyczących przewidzenia liczby składanych wniosków.

W odniesieniu do wpływów z odsetek ich istotny wzrost, zarówno w stosunku do 2024 r., jak i planu według ustawy budżetowej, wynikał z większej kwoty środków lokowanych z uwagi na większą kwotę będącą w dyspozycji oraz z wyższą liczbą wpłat.

W 2025 r. nie otrzymano dotacji, wpłat z budżetu państwa, jak również wpłat z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. należności, w tym należności przeterminowane, nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 767-771, 780-781, 1447-1466, 1479-1488, 1722-1725, 1906-1912, 4888-4897)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Wykonanie planu kosztów

Zrealizowane koszty FKBK w 2025 r. wyniosły 33,8 tys. zł, co stanowiło 0,5% kosztów według ustawy budżetowej (7003,0 tys. zł). Były one niższe o 99,5% (o 6991,7 tys. zł) od poniesionych w 2024 r. oraz o 99,5% (o 6969,2 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej. W 2025 r. nie dokonywano zmian planu finansowego FKBK.

Koszty te to koszty własne i dotyczyły świadczenia usług wsparcia technicznego dla Systemu EZD PUW oraz koszty usług pocztowych. W 2025 r. nie ponoszono kosztów dotyczących wypłaty świadczeń kompensacyjnych.

W 2025 r. nie poniesiono kosztów związanych z:

- wypłatą wynagrodzenia dla osób rozpatrujących wnioski (tj. członkom Zespołu ds. Świadczeń z FKBK) z uwagi na fakt, iż prowadzone działania nie wymagały angażowania członków Zespołu FKBK, sprawy były rozpatrywane przez pracowników BRPP;
- zakupem materiałów i wyposażenia z uwagi na fakt niewielkiej liczby składanych wniosków;
- pozostałymi odsetkami z uwagi na fakt, iż odsetki nie wystąpiły;
- kosztami postępowania sądowego i prokuratorskiego z uwagi na fakt, iż liczba wniosków, która wpłynęła nie odpowiadała założeniom i nie pociągała za sobą działań sądowych i prokuratorskich.

W 2025 r. FKBK nie ponosił kosztów na zakupy inwestycyjne.

Analiza poniesionych kosztów, tj. kosztów dotyczących świadczenia usług wsparcia technicznego dla Systemu EZD PUW oraz kosztów usług pocztowych w łącznej wysokości 33,8 tys. zł wykazała, iż zostały one poniesione zgodnie z zawartymi umowami w sposób legalny, gospodarny, celowy oraz, iż skalkulowano je i udokumentowano w sposób rzetelny.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. stan zobowiązań wyniósł 17,4 tys. zł i był wyższy o 596,0% (o 14,9 tys. zł) w stosunku do stanu z 2024 r. Zobowiązania te wynikały głównie z rozrachunków ze sponsorami dotyczącymi zwrotu opłat wcześniej przez nich wniesionych, tytułem składanych wniosków dotyczących wydania pozwolenia na badania kliniczne oraz zwrotów środków świadczeniobiorcom, za złożenie wniosku o przyznanie świadczenia. tytułem składanych wniosków zgodnie z Nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane, odsetki od zobowiązań oraz nie zaciągano kredytów bankowych i pożyczek.

(akta kontroli str. 782-783, 1397-1440, 1447-1466, 1499-1514, 1712-1753)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan środków pieniężnych dla FKBK na 31 grudnia 2024 r. wyniósł 14 975,7 tys. zł, a na 31 grudnia 2025 r. 33 378,3 tys. zł (wzrost o 122,9%). Wzrost spowodowany był wyższymi środkami przekazanymi przez ABM i wpłat sponsorów oraz niższych kosztów obsługi FKBK.

W BRPP przekazywano posiadane środki w zarządzanie *overnight* zgodnie z art. 78d ust. 2 ufp w celu właściwego zarządzania płynnością finansową FKBK i dostępności środków na żądanie

Środki lokowane były przez cały 2025 r. Średnia kwota środków z 12 miesięcy przeznaczonych w zarządzanie *overnight* wyniosła 26 389,4 tys. zł. Łączne przychody FKBK z tytułu odsetek wyniosły 1188,8 tys. zł.

Środki były dostępne każdego dnia po zakończeniu lokaty *overnight* umożliwiając realizację ustawowych zadań FKBK. W 2025 r. nie przekazywano środków FKBK na lokaty terminowe.

Płynność finansowa FKBK była badana na bieżąco, po przygotowaniu i zatwierdzeniu sprawozdań z wykonania planów finansowych FKBK. Od 2025 r. zarządzeniem nr 40/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia zasad analizy płynności finansowej funduszy celowych, których dysponentem jest Rzecznik Praw Pacjenta⁷¹ oraz zarządzeniem nr 16/2025 z dnia 30 czerwca 2025 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia zasad analizy płynności finansowej funduszy celowych, których dysponentem jest Rzecznik Praw Pacjenta⁷² wprowadzono wewnętrzne regulacje określające zasady analizy płynnością funduszy celowych oraz analizy opłacalności lokat terminowych w stosunku do *overnight*. Analizy prowadzone w 2025 r. (z wyjątkiem kilku krótkich okresów⁷³) wykazały korzystniejsze lokowanie dla *overnight* i na tym instrumencie lokowano środki.

Nie było przypadków złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków FKBK przekazanych w zarządzanie terminowe.

(akta kontroli str. 957-1059, 1076-1094, 1098-1105, 1499-1504)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.4. Realizacja zadań

Zgodnie z ustawą o badaniach klinicznych⁷⁴ w ramach FKBK realizowano jedno zadanie, tj. wypłacanie świadczeń kompensacyjnych w przypadku uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia w wyniku udziału w badaniu klinicznym lub w przypadku śmierci⁷⁵.

⁷¹ Dalej: zarządzenie nr 40/2024.

⁷² Dalej: zarządzenie nr 16/2025.

⁷³ W BRPP stosowano zasadę wykonywania analiz co tydzień w I półroczu, a co dwa tygodnie w II półroczu 2025 r.

⁷⁴ Stosowanie do art. 41 ust. 1.

⁷⁵ W przypadku śmierci uczestnika badania klinicznego w wyniku udziału w badaniu klinicznym świadczenie kompensacyjne przysługuje małżonkowi niepozostającemu w separacji, krewnemu pierwszego stopnia, osobie pozostającej w stosunku przysposobienia oraz osobie pozostającej z uczestnikiem we wspólnym pożyciu – stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o badaniach klinicznych.

Do Rzecznika w 2025 r. wpłynęło 20 wniosków. W dwóch przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania – wnioski dotyczyły bowiem badania klinicznego nie objętego FKBK. Jeden wniosek pozostał bez rozpatrzenia z powodu nieuzupełnienia braków formalnych. Pozostałych 17 wniosków było w trakcie rozpatrywania⁷⁶. W 2025 r. nie wypłacono świadczeń kompensacyjnych z FKBK.

W Planie finansowym FKBK zawarto pozycję odnoszącą się do zadania FKBK, tj. wypłaty świadczeń kompensacyjnych. W związku z tym w BRPP nie opracowano odrębnych planów rzeczowo-finansowych, jak również wewnętrznych procedur dotyczących analizy wykonania planów rzeczowo-finansowych w zakresie realizacji ustawowych celów i zadań FKBK.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁷⁷ na 2025 r. opracowano Plan działalności Biura Rzecznika Praw Pacjenta na 2025 rok, w którym określono cel Zapewnienie efektywnego wsparcia pacjentów dotkniętych zdarzeniami niepożądanymi w obszarze leczenia szpitalnego, szczepień ochronnych i badań klinicznych. Jako mierniki określające stopień realizacji celu wskazano wzrost liczby rozpatrzonych wniosków w relacji do roku poprzedniego oraz odsetek spraw zakończonych przyjęciem przez wnioskodawcę świadczenia kompensacyjnego w stosunku do wszystkich wydanych decyzji o przyznaniu świadczenia wraz z zaplanowaną wartością do osiągnięcia. Cel ten został osiągnięty.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 41/2024 Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta⁷⁸, przekazywane były Rzecznikowi kwartalne Informacje o poziomie realizacji celów z Planu działalności Biura Rzecznika Praw Pacjenta celem wprowadzenia odpowiednich działań w sytuacji, gdy realizacja danego miernika miałaby być zagrożona.

Dodatkowo Rzecznik sprawował nadzór nad funkcjonowaniem FKBK poprzez otrzymywanie przez Departament Świadczeń Kompensacyjnych comiesięcznych raportów o liczbie otrzymanych wniosków, wszczętych postępowaniach, wydanych decyzjach pozytywnych i negatywnych, wnioskach pozostawionych bez rozpatrzenia, łącznej przyznanej kwocie, spraw będących w toku. Stosownie do art. 57 ustawy o badaniach klinicznych RPP przekazał za każde półrocze 2025 r. informację w zakresie realizacji zadania FKBK do wskazanych w przepisie organów⁷⁹.

(akta kontroli str. 763-771, 941-956, 1119-1135, 1308-1345, 1447-1466, 1499-1657, 1722-1725)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego FKBK. Niska realizacja wydatków wynikała z braku faktycznej wypłaty świadczeń kompensacyjnych i nie była zależna od działań Rzecznika prowadzonych w zakresie rozpatrywania wniosków składanych w ramach przyznania świadczeń kompensacyjnych. Również w zakresie poniesionych kosztów NIK nie stwierdziła nieprawidłowości. NIK pozytywnie ocenia nadzór Rzecznika nad FKBK.

⁷⁶ Stan na 12 marca 2026 r.

⁷⁷ Dz. U. Nr 187, poz. 1254; dalej: RMF w sprawie planu działalności.

⁷⁸ Dalej: zarządzenie w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej.

⁷⁹ Tj. do Ministra Zdrowia, Prezesa Agencji Badań Medycznych oraz Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

3. Sprawozdawczość

4.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- o stanie zobowiązań wg. tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 4156-4705)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

IV. Wyniki kontroli dla Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planów finansowych FKSO pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w punkcie 3 *Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego*.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych oraz realizacji zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 92,5% (664,0 tys. zł) wszystkich kosztów (717,7 tys. zł) zrealizowanych w zakresie FKSO w BRPP, stwierdzono, iż służyły one realizacji zadań FKSO, ponoszono je w sposób prawidłowy, w granicach kwot określonych w planie finansowym z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór Rzecznika nad FKSO.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie nieterminowej wypłaty oraz niewłaściwego ujęcia w ewidencji księgowej wypłaty świadczenia kompensacyjnego – miały charakter incydentalny. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez BRPP sprawozdania budżetowe, które zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca błędnego ujęcia zapisu w niewłaściwym okresie nie miała wpływu na sprawozdania roczne.

3. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

3.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przychody FKSO w 2025 r. wyniosły 5284,3 tys. zł i były wyższe od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej o 24,1% (o 1025,3 tys. zł). Były natomiast niższe o 19,0% (o 1239,2 tys. zł) od przychodów uzyskanych w 2024 r. W 2025 r. nie dokonywano zmian planu finansowego FKSO.

Główne źródła przychodów w 2025 r. stanowiły:

- wpłaty od podmiotów, które zawarły ze Skarbem Państwa umowę na realizację dostaw szczepionek do przeprowadzenia szczepień ochronnych w wysokości 4439,0 tys. zł, co stanowiło 84,0% kwoty przychodów; były one niższe o 24,3% do uzyskanych w 2024 r. i o 11,0% wyższe od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej;
- wpływy z odsetek w wysokości 839,5 tys. zł, co stanowiło 15,9% kwoty przychodów; były one wyższe o 31,4% od uzyskanych w 2024 r. oraz o 319,8% od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej;
- wpływy tytułem opłat za złożenie wniosków o wypłatę świadczeń oraz za złożenia odwołań w kwocie 5,8 tys. zł, co stanowiło 1,1% kwoty przychodów; były one niższe: o 73,8% od uzyskanych w 2024 r. oraz o 90,2% od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej.

Przyczyną wyższego wykonania przychodów w 2025 r. w stosunku do ustawy budżetowej były m.in. większe opłaty od podmiotów realizujących dostawę szczepionek oraz wyższa kwota uzyskanych odsetek od lokowanych wolnych środków.

Niższe wpływy z opłat za złożenie wniosku oraz za złożenie odwołania w 2025 r., zarówno w stosunku do 2024 r. oraz ustawy budżetowej wynikały z braku możliwości faktycznego

oszacowania kwoty wpłat uzyskiwanych ze składanych wniosków (mniejsza liczbą złożonych wniosków).

W odniesieniu do wyższych wpływów z odsetek, zarówno w stosunku do 2024 r. jak i ustawy budżetowej, znaczne różnice wynikały z wyższego stanu środków na rachunku co wynikało z mniejszej liczby wpłat świadczeń kompensacyjnych.

W 2025 r. nie otrzymano dotacji, wpłat z budżetu państwa, jak również wpłat z funduszy obsługiwanych przez BGK.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. należności, w tym należności przeterminowane, nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 767, 772-775, 780-781, 1447-1460, 1467-1472, 1668-1671, 1906-1912, 4888-4897)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Wykonanie kosztów

Zrealizowane koszty FKSO w 2025 r. wyniosły 717,7 tys. zł, co stanowiło 21,0% kosztów według ustawy budżetowej (3415,0 tys. zł). Były one niższe o 20,5% od poniesionych w 2024 r. W 2025 r. nie dokonywano zmian planu finansowego FKSO.

Najwyższy udział kosztów (91,5% kosztów ogółem) stanowiły koszty dotyczące wypłaty środków na świadczenia kompensacyjne, które wyniosły 656,9 tys. zł. Koszty te były niższe o 17,0% od kosztów poniesionych w 2024 r. oraz o 78,1% (o 2343,1 tys. zł) od kosztów według ustawy budżetowej.

Pozostałe koszty (koszty własne) wyniosły 60,8 tys. zł (8,5% kosztów ogółem) i dotyczyły:

- zakupu usług w kwocie 33,8 tys. zł (4,7% kosztów ogółem) i były one wyższe o 23,8% w stosunku do 2024 r. oraz niższe o 60,2% od kosztów według ustawy budżetowej;
- wynagrodzenia w kwocie 26,7 tys. zł (3,7% kosztów ogółem) i były one niższe o 67,6% w stosunku do 2024 r. oraz o 89,7% od kosztów według ustawy budżetowej.

Niższe wykonanie kosztów w 2025 r., zarówno w odniesieniu do 2024 r., jak i ustawy budżetowej w zakresie wypłaty świadczeń kompensacyjnych oraz wynagrodzeń dla członków Zespołu ds. Świadczeń Kompensacyjnych wynikało z mniejszej liczby złożonych wniosków.

W 2025 r. FKSO nie ponosił kosztów na zakupy inwestycyjne.

Szczegółową kontrolą wybranych zapisów i dokumentów księgowych kosztów FKSO objęto 20 zapisów księgowych dziennika BRPP⁸⁰ w łącznej wysokości 664,0 tys. zł, co stanowiło 92,5% wszystkich kosztów. Z 20 wylosowanych spraw, 14 dotyczyło wypłaty świadczeń kompensacyjnych w kwocie 634,4 tys. zł. Wypłaty świadczeń kompensacyjnych wynikały z wydanych decyzji Rzecznika oraz zostały wypłacone w terminie, poza jednym przypadkiem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pozostałe badane przypadki dotyczyły: wypłaty środków/wynagrodzenia (13,2 tys. zł) dla członków Zespołu ds. Świadczeń z FKSO; zapłaty składki zdrowotnej (11,4 tys. zł); zapłaty za usługę zgodnie

⁸⁰ W zakresie spraw związanych z wylosowanymi (metodą MUS) z ewidencji księgowej zapisami dotyczącymi poniesionych kosztów FKSO w 2025 r.

z umową (4,9 tys. zł)⁸¹ oraz opłaty pocztowej (0,1 tys. zł) dotyczącej korespondencji związanej z rozpatrywaniem wniosków.

W ramach ponoszonych wydatków z FKSO nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. Stwierdzono również jeden przypadek ewidencjonowania zdarzenia gospodarczego dotyczącego danego okresu sprawozdawczego w niewłaściwym miesiącu, co naruszało przepisy wewnętrznych regulacji w tym zakresie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. stan zobowiązań wyniósł 0,2 tys. zł i był niższy o 98,6% w stosunku do stanu z 2024 r. Zobowiązania wynikały z rozrachunków z tytułu opłaty za złożenie wniosku. Nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane, odsetki od zobowiązań oraz nie zaciągano kredytów bankowych i pożyczek.

(akta kontroli str. 784-785, 1366-1395, 1442-1443, 1408-1436, 1447-1460, 1467-1472, 1499-1511, 1658-1675, 1668-1671, 1754-1755, 1757, 1759-1761, 1779, 1906-1912, 1971-1973, 1996-1997, 1999-2138)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku na 20 objętych badaniem dokonano płatności na rzecz wnioskodawcy kwoty 10,2 tys. zł (wraz ze zwrotem kwoty za złożenie wniosku w wysokości 0,2 tys. zł) z przekroczeniem 14-dniowego terminu liczonego od dnia upływu daty zaskarżenia decyzji, co było niezgodne z art. 17g ust. 5 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych. Wypłata nastąpiła sześć dni po terminie⁸². Dotyczyło to wypłaty w zakresie świadczenia kompensacyjnego z FKSO.

Główna Księgowa wyjaśniła, iż omyłkowo nie ujęto płatności. Wynikało to z uwagi na duże obłożenie pilnymi zadaniami i bardzo dużą liczbą wypłat w tym czasie.

(akta kontroli str. 1779, 1782-1790, 1881-1885)

2. W jednym przypadku na 20 objętych badaniem kosztów ponoszonych tytułem wypłat świadczeń kompensacyjnych, w wysokości 65,1 tys. zł (wraz ze zwrotem kwoty za złożenie wniosku w wysokości 0,2 tys. zł) stwierdzono, iż operacja gospodarcza dotycząca poniesionego wydatku została ujęta w ewidencji księgowej w niewłaściwym okresie, tj. w styczniu 2025 r. zamiast w lutym 2025 r. Było to niezgodne z uregulowaniami rozdziału II ust. 3 pkt 2 załącznika nr 1 do zasad polityki rachunkowości w zakresie przyjmowania terminów dla dokumentów wpływających do Wydziału Finansowo-Księgowego odnośnie do daty granicznej wskazania miesiąca księgowania, tj. dokumenty wpływające po drugim dniu następnego miesiąca powinny być ujmowane do miesiąca, w którym wpłynęły, a nie do poprzedniego, nawet jeżeli operacja gospodarcza miała miejsce w miesiącu wcześniejszym. Główna Księgowa wyjaśniła, iż ze względu na dużą ilość prowadzonych spraw i zadań

⁸¹ Umowy nr 44/2024 z 3 czerwca 2024 r. oraz nr 33/2025 z 1 lipca 2025 r. na świadczenie usługi wsparcia technicznego dla Systemu EZD PUW, w tym modułów dodatkowych.

⁸² Termin na wypłatę świadczenia kompensacyjnego upływał 24.04.2025 r., a wypłata nastąpiła 30.04.2025 r.

przeoczo tę kwestie i nie dokonano stosownej poprawki w zakresie dokonania polecenia księgowania.

(akta kontroli str. 1779, 1782-1880)

3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan środków pieniężnych FKSO na 31 grudnia 2024 r. wyniósł 16 234,5 tys. zł, a na 31 grudnia 2025 r. 20 786,8 tys. zł (wzrost o 28,0%). Wzrost spowodowany był mniejszą liczbą wypłat świadczeń kompensacyjnych.

W BRPP przekazywano posiadane środki w zarządzanie *overnight* zgodnie z art. 78d ust. 2 ufp w celu właściwego zarządzania płynnością finansową FKSO i dostępności środków na żądanie. Środki lokowane były przez cały 2025 r. Średnia kwota z 12 miesięcy przeznaczonych w zarządzanie *overnight* wyniosła 1827,1 tys. zł. Przychody FKSO z tytułu odsetek wyniosły 839,5 tys. zł.

Nie wystąpiły przeszkody dla terminowej realizacji wypłat środków FKSO na cele i zadania wskazane w ustawie powołującej FKSO. Środki były dostępne każdego dnia po zakończeniu lokaty *overnight* umożliwiając realizację ustawowych zadań FKSO. W 2025 r. nie przekazywano środków FKSO na lokaty terminowe. Płynność finansowa FKSO była badana na bieżąco, po przygotowaniu i zatwierdzeniu sprawozdań z wykonania planów finansowych FKSO. Od 2025 r. zarządzeniem nr 40/2024 oraz zarządzeniem nr 16/2025 wprowadzono wewnętrzne regulacje określające zasady analizy płynności funduszy celowych oraz analizy opłacalności lokat w stosunku do *overnight*. Analizy prowadzone w 2025 r. wykazały korzystniejsze lokowanie dla *overnight* i na tym instrumencie lokowano środki.

(akta kontroli str. 957-1051, 1060-1067, 1076-1086, 1095-1105, 1499-1504)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.4. Realizacja zadań

W ramach FKSO realizowano jedno zadanie, tj. wypłatę świadczenia kompensacyjnego osobom zaszczepionym, u których wystąpił niepożądany odczyn poszczepienny. W 2025 r. do Rzecznika wpłynęło 75 wniosków. Rozpatrzono łącznie 97 wniosków⁸³ (w tym 33 wnioski z 2024 r.) wydając 14 decyzji przyznających świadczenia kompensacyjne oraz 43 decyzje odmowne.

W 30 przypadkach wydana została odmowa wszczęcia postępowania z powodu złożenia wniosków po terminie, a w 13 przypadkach wnioski pozostawiono bez rozpoznania w związku z niezuzupełnieniem braków formalnych. Dodatkowo rozpatrzono trzy wnioski z 2022 r. dotyczące decyzji odmownych wydanych wcześniej, ale w 2025 r. uchylonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Łączna kwota przyznanych świadczeń kompensacyjnych w 2025 r. wyniosła 656,9 tys. zł.

W Planie finansowym FKSO zawarto pozycję odnoszącą się do zadania FKSO, tj. wypłaty świadczeń kompensacyjnych. W związku z tym w BRPP nie opracowano odrębnych planów

⁸³ W przypadku niektórych wniosków mogła być wydana więcej niż jedna decyzja.

rzeczowo-finansowych, jak również wewnętrznych procedur dotyczących analizy wykonania planów rzeczowo-finansowych w zakresie realizacji ustawowych celów i zadań FKSO. Prowadzona ewidencja księgowa umożliwiała ustalenie kwoty środków wypłacanych w ramach przyznawanych świadczeń kompensacyjnych.

Zgodnie z RMF w sprawie planu działalności na 2025 r. opracowano Plan działalności Biura Rzecznika Praw Pacjenta na 2025 rok, w którym określono cel Zapewnienie efektywnego wsparcia pacjentów dotkniętych zdarzeniami niepożądanymi w obszarze leczenia szpitalnego, szczepień ochronnych i badań klinicznych. Jako mierniki określające stopień realizacji celu wskazano wzrost liczby rozpatrzonych wniosków w relacji do roku poprzedniego oraz odsetek spraw zakończonych przyjęciem przez wnioskodawcę świadczenia kompensacyjnego w stosunku do wszystkich wydanych decyzji o przyznaniu świadczenia wraz z zaplanowaną wartością do osiągnięcia. Cel ten został osiągnięty.

Zgodnie z zarządzeniem w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej, przekazywane były RPP kwartalne Informacje o poziomie realizacji celów z Planu działalności Biura Rzecznika Praw Pacjenta celem wprowadzenia odpowiednich działań w sytuacji, gdy realizacja danego miernika miałaby być zagrożona.

Dodatkowo Rzecznik sprawował nadzór nad funkcjonowaniem FKSO poprzez otrzymywanie przez Departament Świadczeń Kompensacyjnych comiesięcznych raportów o liczbie otrzymanych wniosków, wszczętych postępowaniach, wydanych decyzjach pozytywnych i negatywnych, wnioskach pozostawionych bez rozpatrzenia, łącznej przyznanej kwocie, spraw będących w toku. Stosownie do wymogów art. 17i ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych Rzecznik przekazał do Ministra Zdrowia za każde półrocze 2025 r. sprawozdanie dotyczące sposobu rozpatrzenia wniosków.

(akta kontroli str. 763-766, 772-775, 780-781, 900-936, 1119-1307, 1321-1345, 1447-1460, 1467-1472, 1499-1504, 1515-1657, 1668-1671, 4888-4897)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację planu finansowego Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji przychodów FKSO oraz gospodarowania wolnymi środkami. W zakresie realizacji kosztów NIK stwierdziła jedną nieprawidłowość dotyczącą nieterminowej wypłaty świadczenia kompensacyjnego. Ponadto stwierdzono jeden przypadek niewłaściwego ujęcia w ewidencji księgowej dokonanej wypłaty świadczenia kompensacyjnego.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie zadań FKSO poprzez wypłaty świadczeń kompensacyjnych na cele ustawowe FKSO oraz prawidłowy nadzór Rzecznika nad FKSO.

4. Sprawozdawczość

4.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),

- z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- o stanie zobowiązań wg. tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na wiarygodność sporządzonego sprawozdania.

(akta kontroli str. 4156-4705)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na opinię o sprawozdaniach rocznych.

V. Wyniki kontroli dla Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych

1. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planów finansowych FKZM pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w punkcie 3 *Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego*.

2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych oraz realizację jego zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 11,0% (3635,4 tys. zł) wszystkich kosztów (32 931,3 tys. zł) zrealizowanych w zakresie FKZM w BRPP, stwierdzono, iż służyły one realizacji zadań FKZM, ponoszono je

w sposób prawidłowy, w granicach kwot określonych w planie finansowym z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór Rzecznika nad FKZM.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez BRPP sprawozdania budżetowe, które zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

3. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

3.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przychody budżetowe FKZM w 2025 r. wyniosły 45 795,5 tys. zł i były wyższe od kwoty według ustawy budżetowej o 5,7% oraz o 36,9% od uzyskanych w 2024 r.

Główne źródła przychodów w 2025 r. stanowiły:

- odpisy z planowanych należnych przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 42 560,0 tys. zł, co stanowiło 92,9% kwoty przychodów; były one wyższe o 36,1% (o 11 300,0 tys. zł) do uzyskanych w 2024 r. oraz równe z kwotą przyjętą według ustawy budżetowej;
- wpływy z odsetek w wysokości 2667,0 tys. zł, co stanowiło 5,8% kwoty przychodów; były one wyższe o 45,2% (o 830,7 tys. zł) od uzyskanych w 2024 r. oraz o 2567,0% (o 2567,0 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej;
- opłaty za złożenie wniosku oraz za złożenie odwołania, pomniejszone o zwrot opłat w wysokości 568,5 tys. zł, co stanowiło 1,2% kwoty przychodów; były one wyższe o 62,3% (o 218,2 tys. zł) od uzyskanych w 2024 r. oraz niższe o 12,5% (o 81,5 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej.

Przyczyną wzrostu przychodów w stosunku do 2024 r. w zakresie wpływów z odpisów z planowanych należnych przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, była wypłata dokonana przez Narodowy Fundusz Zdrowia w wysokości 0,04% planowanych przychodów ze składek zdrowotnych.

Znaczny wzrost wpływu z odsetek, zarówno w stosunku do 2024 r., jak i według ustawy budżetowej był wynikiem lokowania wyższych środków pochodzących z wyższego stanu środków na rachunku, odpisem ze składek na FKZM oraz wyższą liczbą wpłat za złożenie wniosku.

Wzrost przychodów w stosunku do 2024 r. nastąpił również w zakresie wpływów z tytułu opłat za złożenie wniosku oraz za złożenie odwołania pomniejszone o zwroty opłat, a przyczyną była większa liczba złożonych wniosków.

W 2025 r. nie otrzymano dotacji, wpłat z budżetu państwa, jak również wpłat z funduszy obsługiwanych przez BGK.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. należności, w tym należności przeterminowane, nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 767, 776-781, 790-836, 1447-1460, 1473-1484, 1687-1690, 1906-1912, 4888-4897)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Wykonanie kosztów

Zrealizowane koszty FKZM w 2025 r. wyniosły 32 931,3 tys. zł, co stanowiło 76,0% kosztów według ustawy budżetowej (43 310,0 tys. zł). Były one wyższe o 246,9% od poniesionych w 2024 r.

Koszty własne wyniosły 2251,6 tys. zł, co stanowiło 6,8% kosztów ogółem. Były one wyższe o 222,5% od kosztów własnych poniesionych w 2024 r. oraz niższe o 46,8% od kosztów według ustawy budżetowej.

Najwyższy udział w kosztach (93,1%) miały wypłaty na świadczenia kompensacyjne, które wyniosły 30 660,0 tys. zł. Koszty te były wyższe o 250,3% w stosunku do kosztów w 2024 r. oraz niższe o 21,4% od kosztów według ustawy budżetowej.

Pozostałe koszty (bez kosztów inwestycyjnych) wyniosły 2251,6 tys. zł (6,8 % kosztów ogółem) i dotyczyły głównie:

- kosztów wynagrodzenia członkom Zespołu ds. Świadczeń Kompensacyjnych z FKZM⁸⁴ w kwocie 2016,6 tys. zł (6,1% kosztów ogółem) - były one wyższe o 249,6% (o 1439,8 tys. zł) w stosunku do 2024 r. oraz niższe o 46,8% (o 1926,4 tys. zł) od kosztów według ustawy budżetowej;
- zakupu usług (usługi dotyczące obsługi FKZM) w kwocie 228,9 tys. zł (0,7% kosztów ogółem) i były one wyższe o 264,5% (o 166,1 tys. zł) w stosunku do 2024 r. oraz wyższe o 5,5% (217,0 tys. zł) od kosztów według ustawy budżetowej.

Przyczyną wyższego wykonania kosztów w 2025 r. w odniesieniu do 2024 r. w zakresie wypłaty świadczeń kompensacyjnych był znaczny wzrost złożonych wniosków. Natomiast niższe wykonanie kosztów w ww. zakresie w stosunku do ustawy budżetowej wynikało z zaplanowania większej kwoty na wypłatę świadczeń.

W 2025 r. FKZM koszty na zakupy inwestycyjne wyniosły 19,7 tys. zł. Były one niższe: o 54,8% od wydatków poniesionych w 2024 r. oraz o 75,4% (o 60,3 tys. zł) od kwoty przyjętej według ustawy budżetowej (80,0 tys. zł). Zakup dotyczył urządzenia wielofunkcyjnego dla pracowników BRPP, natomiast w 2024 r. dokonywano zakupu sprzętu informatycznego

Badaniem kosztów FKZM objęto 49 zapisów księgowych dziennika BRPP⁸⁵, w tym dwie sprawy dobrane celowo⁸⁶, w łącznej wysokości 3635,4 tys. zł, co stanowiło 11,0% kwoty wszystkich kosztów.

Z 49 wylosowanych spraw, 45 dotyczyło wypłaty świadczeń kompensacyjnych w kwocie 3412,1 tys. zł. Pozostałe badane przypadki dotyczyły: kupna urządzenia wielofunkcyjnego⁸⁷,

⁸⁴ Dalej: Zespół FKZM.

⁸⁵ W zakresie spraw związanych z wylosowanymi (metodą MUS) z ewidencji księgowej zapisami dotyczącymi poniesionych kosztów FKSO w 2025 r.

⁸⁶ Jedna sprawa dotycząca największego wypłaconego świadczenia kompensacyjnego w kwocie 222,8 tys. zł oraz jedna sprawa dotycząca zakupu inwestycyjnego w kwocie 19,7 tys. zł.

⁸⁷ W wysokości 19,7 tys. zł.

wypłaty wynagrodzeń dla członków Komisji Odwoławczej⁸⁸ oraz wpłaty na ubezpieczenie zdrowotne dla członków Komisji Odwoławczej⁸⁹.

W ramach realizacji badanych kosztów nie stwierdzono działań niecelowych, niegospodarnych i nierzetelnych.

Stwierdzono natomiast jeden przypadek wypłaty świadczenia kompensacyjnego po terminie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. stan zobowiązań wyniósł 1093,3 tys. zł i był niższy o 37,2% (o 646,7 tys. zł) w stosunku do stanu z 2024 r. Zobowiązania wynikały z rozrachunków z tytułu opłaty za złożenie wniosku oraz z tytułu wypłat świadczeń kompensacyjnych. Nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane, odsetki od zobowiązań oraz nie zaciągano kredytów bankowych i pożyczek.

(akta kontroli str. 786-787, 1499-1511, 1676-1711, 1754-1756, 1758, 1762-1778, 1780-1781, 1906-1912, 1967-1970, 2139-2637, 2997-3015)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan środków pieniężnych FKZM na 31 grudnia 2024 r. wyniósł 32 441,2 tys. zł, a na 31 grudnia 2025 r. 44 658,6 tys. zł (wzrost o 37,7%). Wzrost wynikał z odpisu Narodowego Funduszu Zdrowia na FKZM, co w efekcie spowodowało wzrost łącznych przychodów oraz z powodu intensyfikacji wpłat za złożenie wniosku.

W BRPP przekazywano posiadane środki w zarządzanie *overnight* zgodnie z art. 78d ust. 2 ustawy o finansach publicznych w celu właściwego zarządzania płynnością finansową FKZM i dostępności środków na żądanie. Środki lokowane były przez cały 2025 r. Średnia kwota z 12 miesięcy przeznaczonych w zarządzanie *overnight* wyniosła 57 598,4 tys. zł. Przychody FKZM z tytułu odsetek wyniosły 2667,0 tys. zł.

Nie wystąpiły przeszkody dla terminowej realizacji wypłat środków FKZM na cele i zadania wskazane w ustawie powołującej FKZM. Środki były dostępne każdego dnia po zakończeniu lokaty *overnight* umożliwiając realizację ustawowych zadań FKZM. W 2025 r. nie przekazywano środków FKZM na lokaty terminowe.

Płynność finansowa FKZM była badana na bieżąco, po przygotowaniu i zatwierdzeniu sprawozdań z wykonania planów finansowych FKZM. Od 2025 r. zarządzeniem nr 40/2024 oraz zarządzeniem nr 16/2025 wprowadzono wewnętrzne regulacje określające zasady analizy płynności funduszy celowych oraz analizy opłacalności lokat w stosunku do *overnight*. Analizy prowadzone w 2025 r. wykazały korzystniejsze lokowanie dla *overnight* i na tym instrumencie lokowano środki.

(akta kontroli str. 957-1051, 1068-1086, 1106-1118, 1499-1504)

⁸⁸ Dwa przypadki w łącznej wysokości 202,6 tys. zł

⁸⁹ W wysokości 1,0 tys. zł.

3.4. Realizacja zadań

W ramach FKZM realizowano jedno zadanie, tj. wypłatę świadczenia kompensacyjnego osobom które podczas pobytu w szpitalu doznały uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo uległy zakażeniu szpitalnemu.

W 2025 r. do Rzecznika wpłynęło 2577 wniosków. Rozpatrzono łącznie 1903 wnioski⁹⁰ (w tym 957 wniosków złożonych w 2024 r.) wydając 586 decyzji przyznających świadczenie kompensacyjne, 707 decyzji odmawiających przyznania świadczenia kompensacyjnego. W 75 przypadkach pozostawiono wnioski bez rozpatrzenia z powodu nieuzupełnienia braków formalnych, dla 523 wnioski nie wszczęto postępowania z powodu złożenia ich po terminie, a w 21 przypadkach umorzono postępowanie. Dodatkowo zakończono dziewięć spraw z 2023 r.

Łączna kwota przyznanych świadczeń w 2025 r. wyniosła 30 660,0 tys. zł.

W Planie finansowym FKZM zawarto pozycję odnoszącą się do zadania FKZM, tj. wypłaty świadczeń kompensacyjnych. W związku z tym w BRPP nie opracowano odrębnych planów rzeczowo-finansowych, jak również wewnętrznych procedur dotyczących analizy wykonania planów rzeczowo-finansowych w zakresie realizacji ustawowych celów i zadań FKZM. Prowadzona ewidencja księgowa umożliwiała ustalenie kwoty środków wypłacanych w ramach przyznawanych świadczeń kompensacyjnych.

Zgodnie z RMF w sprawie planu działalności na 2025 r. opracowano Plan działalności Biura Rzecznika Praw Pacjenta na 2025 rok, w którym określono cel Zapewnienie efektywnego wsparcia pacjentów dotkniętych zdarzeniami niepożądanymi w obszarze leczenia szpitalnego, szczepień ochronnych i badań klinicznych. Jako mierniki określające stopień realizacji celu wskazano wzrost liczby rozpatrzonych wniosków w relacji do roku poprzedniego oraz odsetek spraw zakończonych przyjęciem przez wnioskodawcę świadczenia kompensacyjnego w stosunku do wszystkich wydanych decyzji o przyznaniu świadczenia wraz z zaplanowaną wartością do osiągnięcia. Cel ten został osiągnięty.

Zgodnie z zarządzeniem w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej, przekazywane były RPP kwartalne Informacje o poziomie realizacji celów z Planu działalności Biura Rzecznika Praw Pacjenta celem wprowadzenia odpowiednich działań w sytuacji, gdy realizacja danego miernika miałyby być zagrożona.

Dodatkowo RPP sprawował nadzór nad funkcjonowaniem FKZM poprzez otrzymywanie przez Departament Świadczeń Kompensacyjnych comiesięcznych raportów o liczbie otrzymanych wniosków, wszczętych postępowaniach, wydanych decyzjach pozytywnych i negatywnych, wnioskach pozostawionych bez rozpatrzenia, łącznej przyznanej kwocie, spraw będących w toku.

(akta kontroli str. 767, 776-781, 790-836, 1119-1307, 1321-1345, 1447-1460, 1467-1472, 1499-1504, 1515-1657, 1687-1690, 4888-4897)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia realizację planu finansowego FKZM. O takiej ocenie przesądza brak nieprawidłowości w zakresie realizacji przychodów i kosztów FKZM oraz gospodarowania wolnymi środkami.

⁹⁰ W przypadku niektórych wniosków mogła być wydana więcej niż jedna decyzja.

NIK pozytywnie ocenia wykonanie zadań FKZM poprzez wypłaty świadczeń kompensacyjnych na cele ustawowe FKSO oraz prawidłowy nadzór Rzecznika nad FKZM.

4. Sprawozdawczość

4.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- o stanie zobowiązań wg. tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 4156-4705)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, iż stwierdzone nieprawidłowości, pomimo ich incydentalnego charakteru i działań podjętych w BRPP celem realizacji wniosków pokontrolnych⁹¹ po zeszłorocznej kontroli dotyczące:

- nieterminowej realizacji wypłaty świadczeń kompensacyjnych z FKSO i FKZM,
- niewłaściwego ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych,

świadczą, iż wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa za 2024 r.⁹² są nadal w trakcie realizacji. NIK zwraca również uwagę, że absencje pracowników czy zmiany

⁹¹ BRPP wyjaśniło, iż w ramach realizacji wniosków podjęto działania w zakresie: weryfikacji dowodów księgowych, technicznych rozwiązań dotyczących realizacji wypłat świadczeń, jak również sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem przedmiotów umów.

⁹² Wystąpienie pokontrolne NIK – KZD.410.1.2.2025 z 22 kwietnia 2025 r. sformułowane po kontroli budżetowej za 2024 r.

kadrowe oraz obciążenie pracą nie powinny wpływać na rzetelność realizacji zadań. Zasadnym jest kontynuowanie podejmowanych działań w zakresie zapewnienia racjonalnego obłożenia zadaniami poszczególnych pracowników, jak również rozważenie wzmocnienia kadrowego w jednostce. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na rozważenie zasadności zmiany w zakresie terminu granicznego dotyczącego ujmowania operacji gospodarczych w danym miesiącu.

Wnioski

1. Wdrożenie mechanizmów zapewniających ograniczenie występowania błędów w zakresie naliczania kar umownych, rozliczania wydatków proporcjonalnie z wkładu unijnego, jak i krajowego oraz kwalifikowalności wydatków.
2. Dokonanie zmian dokumentacji polityki rachunkowości oraz wzmocnienie kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości, w tym wdrożenie mechanizmów zapewniających zgodność postępowania z regulacjami wewnętrznymi.
3. Podjęcie działań celem zatwierdzania comiesięcznego ksiąg rachunkowych i sporządzania miesięcznych zestawień obrotów i sald oraz sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów.
4. Sporządzenie i przekazanie odpowiednich korekt sprawozdań budżetowych w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do sprawozdań: Rb-28, Rb-28 UE, Rb-28 Programy.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

⁹³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3, ze zm.). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

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

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/