



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES

KFP.410.1.4.2026

**Pan  
Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
Aleja Solidarności 77  
00-090 Warszawa**

## **Wystąpienie pokontrolne**

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.w części 08 –  
Rzecznik Praw Obywatelskich**

# I. Dane identyfikacyjne

## Jednostka kontrolowana

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Aleja Solidarności 77, 00-090 Warszawa (dalej: Biuro RPO, lub BRPO)

## Kierownik jednostki kontrolowanej

Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich, od 23 lipca 2021 r. (dalej również: RPO)

(akta kontroli T.1 str.3)

## Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonywaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 oraz kontroli obejmuje również te lata.

## Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>

## Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

## Kontroler

Edyta Prędka, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/55/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.

(akta kontroli T.1 str.1-2)

# II. 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 budżetowej 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, 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,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup>.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności.*

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. (dalej: ufp).

### **III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

#### **Ocena ogólna**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

#### **Uzasadnienie oceny ogólnej**

Wydatki przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym, w sposób gospodarny i celowy, co stwierdzono na podstawie kontroli 9,1% zrealizowanych wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Stwierdzona nieprawidłowość, z uwagi na jej skalę i charakter nie spowodowała obniżenia oceny kontrolowanej działalności. Dotyczyła ona opracowania planu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników na rok 2025 niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.

### **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

#### **1. Wydatki budżetu państwa**

##### **Opis stanu faktycznego**

Wydatki budżetu państwa w 2025 r. w części 08 wyniosły 79 774,5 tys. zł, co stanowiło 97% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2025<sup>6</sup>. Były one o 6628,4 tys. zł, tj. o 9,1%, wyższe niż zrealizowane w 2024 r. Spowodowane było to głównie wzrostem wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 5660 tys. zł, w związku z realizacją podwyżek wynagrodzeń osobowych ujętych w planie na 2025 r. i ze zwiększeniem zatrudnienia wynikającego z przyznania 25 września 2024 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich 20 nowych etatów na realizację zadań

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. (dalej: ufp).

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową 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.

<sup>6</sup> Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63).

wskazanych w ustawie z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów<sup>7</sup>. Zwiększone zostały także wydatki na zakupy majątkowe o 518,6 tys. zł.

(akta kontroli T.1 str. 65, 147-148, T.2 str. 22-23, 295-296, T.7, str. 189)

Dysponent części 08 w związku z nadmiarem posiadanych środków czterema decyzjami dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 1180,4 tys. zł, w tym w grudniu 2025 r. trzema na kwotę łączną 781,1 tys. zł. Blokowanie planowanych wydatków w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wynikało z oszczędności w zakupach usług, materiałów i wyposażenia oraz w realizowanym zadaniu inwestycyjnym.

Badanie decyzji blokującej planowane wydatki z 2 grudnia 2025 r. na kwotę 432,9 tys. zł, dokonanej w związku z poniesionymi niższymi od pierwotnie planowanych wydatków głównie na bieżącą obsługą administracyjną Biura RPO, wykazało, iż była ona uzasadniona oraz została podjęta w ciągu pięciu dni od otrzymania informacji o możliwości jej dokonania.

(akta kontroli T.1 str. 329-344)

### **Świadczenia na rzecz osób fizycznych**

Wydatki w grupie ekonomicznej świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 187,9 tys. zł i wyniosły 79% planu po zmianach. W porównaniu do zrealizowanych w 2024 r. były wyższe o 14,2 tys. zł (tj. o 8,2%). Wydatki dotyczyły głównie odprawy pośmiertnej (48,8 tys. zł), zwrotu kosztów zakupu okularów ochronnych lub soczewek kontaktowych do pracy przy monitorze komputerowym (44,4 tys. zł), ryczałtów za pracę zdalną (44,5 tys. zł), nagród w formie rzeczowej niezaliczanych do wynagrodzeń (12,5 tys. zł), zwrotu kosztów podróży i pobytu dla członków komisji i rad społecznych działających przy RPO (9,9 tys. zł) czy odprawy pieniężnej z tytułu likwidacji stanowiska pracy (9,6 tys. zł). Pomimo wzrostu wydatków w tej grupie ekonomicznej rok do roku, ich udział w strukturze ogółu wydatków wyniósł w roku 2025 0,3%.

(akta kontroli T.2 str. 22-23, 335-336, T.7 str. 189, 203-205)

### **Wydatki bieżące jednostek budżetowych**

Wydatki bieżące jednostek budżetowych miały największy udział w wydatkach ogółem Biura RPO, tj. 94,8%. Wyniosły one 75 622,5 tys. zł, tj. 96,9% planu po zmianach i 109,2% wykonania 2024 r. W strukturze niniejszej grupy wydatków największą pozycję (78,8% wydatków bieżących) stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi od wynagrodzeń w wysokości 59 566,2 tys. zł. Kolejną znaczącą pozycję w tej grupie stanowiły wydatki na zakupy: materiałów i wyposażenia – 1839,1 tys. zł (2,4%), usług remontowych – 1543,5 tys. zł (2%), energii – 1210,5 tys. zł (1,6%), usług pozostałych w kwocie 7330 tys. zł (9,7%),

Wyższe wykonanie wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2025 r. w porównaniu do wykonania roku ubiegłego wynikało głównie ze wzrostu :

---

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 928.

- wynagrodzeń osobowych i pochodnych od tych wynagrodzeń o 5660 tys. zł, tj. o 10,5%,
- zakupu usług pozostałych o 263,5 tys. zł, tj. o 3,7%,
- zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii o 211,2 tys. zł, tj. o 209,2%,
- szkoleń pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej o 195,3 tys. zł, tj. o 59,9%,
- odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych o 164,1 tys. zł, tj. o 19,7%,
- wpłat na Pracownicze Plany Kapitałowe finansowane przez pracodawcę o 123,7 tys. zł, tj. o 58,5%.

(akta kontroli T. II str. 22-23, T.VII str. 189)

### Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich w 2025 r. wyniosło 332 osoby i w porównaniu do średniego stanu w roku poprzednim zwiększyło się o 21 osób. Zwiększenie zatrudnienia wystąpiło w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Wydatki na wynagrodzenia osobowe<sup>8</sup> w 2025 r. wyniosły 50 390,2 tys. zł i były wyższe o 2675,5 tys. zł (o 5,6%) niż w 2024 r. Zrealizowane wydatki stanowiły 99,97% planu.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 12 648,1 zł i zmniejszyło się w porównaniu do średniego miesięcznego wynagrodzenia w 2024 r. o 1,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wyniosło 12 501,7 zł, a osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe 24 656,3 zł. W przypadku nieuwzględnienia dodatkowego wynagrodzenia rocznego, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2025 r. wyniosło 11 956,1 zł i zmniejszyło się w porównaniu do zrealizowanego w roku poprzednim o 1,8%. W grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń spadek wystąpił zarówno w przypadku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia uwzględniającego dodatkowe wynagrodzenie roczne, jak i jego nie uwzględniającego i wyniósł w pierwszym przypadku 0,9%, zaś w drugim 1,6%. Również w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>9</sup> przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto uległo zmniejszeniu o 2,9% rok do roku.

(akta kontroli T.1 str. 147-149, T.2 str. 253-254, T.7 str. 190, 203-205)

### Wydatki związane z wypłatą ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy

W 2025 r. w części 08 poniesiono wydatki związane z wypłatą ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w wysokości 69,9 tys. zł. Ekwiwalenty wypłacono 18 pracownikom w związku z rozwiązaniem bądź wygaśnięciem stosunku pracy oraz jednej osobie uprawnionej do otrzymania ekwiwalentu po zmarłym pracowniku.

<sup>8</sup> Według sprawozdania Rb-70 części 08 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe dodatkowe wynagrodzenie roczne nie przysługuje.

W wyniku badania powyższych świadczeń stwierdzono, że zostały one naliczone prawidłowo oraz wypłacone terminowo. Ekwiwalenty te nie dotyczyły urlopu wypoczynkowego, którego pracodawca był zobligowany udzielić pracownikowi w trybie art. 168 Kodeksu Pracy<sup>10</sup>.

Jako główną przyczynę wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, Dyrektor Generalny BRPO wskazał konieczność zakończenia zadań prowadzonych przez pracownika przed zakończeniem stosunku pracy, brak innego pracownika, który zachowałby ciągłość zadań do czasu zatrudnienia nowego pracownika, czy też przebywanie pracownika na zwolnieniu lekarskim.

(akta kontroli T.6 str. 239-346)

#### Wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników

W 2025 r. obowiązywało zarządzenie Nr 30/2018 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym określono m.in. proces podnoszenia kwalifikacji na podstawie corocznego jego planowania, zasady finansowania i refundowania poniesionych przez pracowników wydatków z tym związanych, w tym zabezpieczenia interesów pracodawcy w formie umów szkoleniowych z pracownikami.

W toku kontroli przedstawiono:

- plan rzeczowy wydatków na rok 2025 z dnia 20 lutego 2025 r. podpisany przez Naczelnika Wydziału Spraw Personalnych, zawierający kwoty planowanych wydatków w podziale na przyjęte w jednostce grupy rodzajowe doskonalenia zawodowego w ramach dwóch paragrafów klasyfikacji budżetowej (par. 4300 i 4700),
- pismo z dnia 4 marca 2025 r. Głównego Koordynatora ds. rozwoju zasobów ludzkich i kultury organizacyjnej do Dyrektora Generalnego BRPO z propozycją działań szkoleniowych zaplanowanych do realizacji w 2025 r., z adnotacją wyrażonej zgody Dyrektora Generalnego na realizację w miarę posiadanych środków,
- *Plan potrzeb szkoleniowych\_założenia do planu rozwoju pracowników*, zawierający szczegółowe dane dotyczące szkoleń. Zawierał on między innymi: terminy, tematy, wykonawców, miejsca, koszty planowane i rzeczywiste (przy czym obie wielkości w większości przypadków się pokrywały). Nie zawierał potwierdzenia akceptacji do realizacji przez Dyrektora Generalnego.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 2025 r. nie dochowano określonej w przedmiotowym zarządzeniu procedury opracowania rocznego planu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, a sam plan nie został opracowany terminowo i nie został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2025 r. w części 08 poniesiono wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników, w tym w formie uczestnictwa w szkoleniach, sympozjach, kongresach, zjazdach, studiów podyplomowych w wysokości 621,5 tys. zł, z tego na sfinansowanie: szkoleń pracowników – 521,2 tys. zł (§ 4700); uczestnictwa w innych formach szkolenia, w tym dofinansowanie studiów podyplomowych – 100,3 tys. zł (§ 4300). Powyższymi formami podnoszenia kwalifikacji objęto 1290 osób, co oznacza, że każdy pracownik Biura RPO przeciętnie

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.).

uczestniczył w czterech szkoleniach w roku 2025. Na 134 różne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w 86 przypadkach uczestniczył jeden pracownik, w 21 przypadkach 2-3 pracowników, w siedmiu 5-7 pracowników, a w trzech od 113 do 322 pracowników każdorazowo. W pozostałych przypadkach przeszkolone grupy stanowiły od 11 do 56 pracowników.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 121,9 tys. zł (19,6% środków wydatkowanych na ten cel), związane ze sfinansowaniem, bądź dofinansowaniem udziału 60 pracowników w 15 różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, stwierdzając że zostały one poniesione zgodnie z planem finansowym jednostki. We wszystkich przypadkach podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników było zgodne z celami i realizowanymi przez BRPO zadaniami oraz wewnętrznymi regulacjami. Zdobywana przez pracowników wiedza pozostawała w związku z ich obowiązkami zawodowymi.

(akta kontroli T.3 str. 1-302)

### **Wydatki majątkowe**

W ustawie budżetowej na rok 2025 dla części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich uwzględniono wydatki majątkowe w kwocie 3580 tys. zł. W ramach tej kwoty dysponent części 08 przyjął w planie rzeczowo – finansowym dziesięć zadań, z czego jedno w kwocie 1700 tys. zł na wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych, będących w użytkowaniu jednostki (§ 6580), związane z modernizacją zabytkowego budynku przy ul. Długiej 23/25, oraz dziewięć zadań na kwotę 1880 tys. zł z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne (§ 6060). W trakcie roku budżetowego plan rzeczowy został zwiększony o jedno zadanie, tj. zakup dwóch ekspresów do kawy.

Dysponent części 08 w trakcie roku budżetowego trzykrotnie<sup>11</sup> zwiększył plan finansowy wydatków majątkowych, o 397 tys. zł, do kwoty 3977 tys. zł. Zwiększenie związane było z koniecznością wykonania dodatkowych robót budowlanych w ramach modernizacji zabytkowego budynku przy ul. Długiej 23/25 oraz wzrostem kosztów nadzoru inwestorskiego, ze względu na przedłużającą się realizację tej modernizacji. Zwiększenie planu wydatków majątkowych nastąpiło poprzez zmniejszenie planowanych wydatków bieżących jednostek budżetowych o 370 tys. zł i świadczeń na rzecz osób fizycznych o 27 tys. zł. Jednocześnie dysponent części w ramach planu wydatków majątkowych dokonał przesunięć na kwotę 58 tys. zł, zmniejszając wydatki na zakupy inwestycyjne przy jednoczesnym zwiększeniu środków na modernizację zabytkowego budynku<sup>12</sup>. Wszystkie powyższe zmiany planu wydatków zostały dokonane za zgodą Ministra Finansów<sup>13</sup>, stosownie do art. 171 ust. 3 i 4 ufp.

Wydatki majątkowe w części 08 zostały zrealizowane w wysokości 3964,1 tys. zł, co stanowi 99,7% planu po zmianach w tej grupie ekonomicznej. W strukturze wykonania całego planu wydatków stanowiły one 5%. Wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane. Na modernizację zabytkowego budynku wydatkowano 2198,5 tys. zł, a w ramach zakupów inwestycyjnych: 1087,4 tys. zł przeznaczono na zakup sprzętu komputerowego do serwerowni i modernizację sieci komputerowej (trzy zadania inwestycyjne); 252,6 tys. zł na zakup oprogramowania (dwa zadania

---

<sup>11</sup> Decyzjami wydanymi 10 kwietnia, 29 lipca oraz 21 października 2025 r.

<sup>12</sup> Decyzja wydana na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp z dnia 30 stycznia 2025 r.

<sup>13</sup> Z dnia 28 stycznia, 9 kwietnia, 25 lipca, 20 października 2025 r.

inwestycyjne); 226,6 tys. zł na zakup samochodu osobowego; 128,2 tys. zł na zakup zestawu klimatyzatorów, 38,6 tys. zł na zakup dwóch ekspresów do kawy, 21 tys. zł na dostawę paneli do depozytora kluczy i 11,2 tys. zł na zakup zestawu wideokonferencyjnego.

(akta kontroli T.1 str. 67,92,89-90,125-126,166,179-186,223-233,269-281,245-351, T.2 str. 22-23, 361, T.7 str. 179)

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków w kwocie 7252,8 tys. zł, tj. 35,9% wydatków pozapłacowych Biura RPO. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających wydatkom pozapłacowym z wyłączeniem transakcji o wartości poniżej 1000 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS<sup>14</sup>) spośród 1428 zapisów na łączną kwotę 17 728,2 tys. zł. Badaniem objęto 43 zapisy księgowe na kwotę 6809,1 tys. zł, w tym siedem zapisów na kwotę 3408 tys. zł dotyczyło wydatków majątkowych, a pozostałe wydatków bieżących. Ponadto w wyniku przeglądu analitycznego wyżej wskazanych zapisów wytypowano do badania 20 zapisów na łączną kwotę 443,7 tys. zł, w tym jeden zapis na kwotę 38,6 tys. zł dotyczył wydatków majątkowych, a pozostałe wydatków bieżących.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym, a płatności dokonano po uprzednim potwierdzeniu realizacji dostawy lub usługi z zawartą umową lub złożonym zamówieniem. Tym samym wniosek po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 08 dotyczący wzmocnienia kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów księgowych potwierdzających dokonane operacje gospodarcze zachodzące w jednostce, uznaje się za zrealizowany<sup>15</sup>. Zbadane wydatki służyły realizacji celów statutowych jednostki, poniesione zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli T.4 str. 186-258, T.4 str. 1-325, T.6 str. 238, 347, T.7 191-201, 228-251)

### **Zamówienia publiczne**

W 2025 r. w Biurze RPO obowiązywały przepisy wewnętrzne określające zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych ustanowione zarządzeniem nr 32/2020 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: regulamin zamówień)<sup>16</sup>. Ponadto, w Biurze RPO obowiązywały: zarządzenie 42/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 września 2016 r. wprowadzające Regulamin udzielania zamówień na usługi społeczne w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; zarządzenie nr 54/2016 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień wykonawcy będącego osobą fizyczną nieprowadzącego działalności gospodarczej, o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych netto; zarządzenie nr 34/2020 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przeprowadzenia wstępnej konsultacji rynkowych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

---

<sup>14</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>15</sup> Wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.1.3.2025 z 14 kwietnia 2025 r.

<sup>16</sup> Regulamin zamówień zmieniany był zarządzeniami Rzecznika Praw Obywatelskich o Nr 37/2021 z 27 grudnia 2021 r., Nr 35/2022 z 2 lipca 2022 r., Nr 57/2022 z 21 grudnia 2022 r., Nr 38/2024 z 27 czerwca 2024 r., Nr 7/2025 z 7 lutego 2025 r. i Nr 54/2025 z dnia 17 grudnia 2025 r.

Zamówienia planowane do ogłoszenia w 2025 r. zostały ujęte w zatwierdzonym przez Zastępcę Dyrektora Generalnego 7 lutego 2025 r. Planie Zamówień Publicznych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na 2025 r., na podstawie którego sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2025 i opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>17</sup> w terminie wskazanym w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>18</sup>. W ciągu roku dokonano 12 zmian Planu Zamówień Publicznych.

W BRPO sporządzono również Roczny Plan Zakupów na 2025 r., opracowany i zatwierdzony zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych BRPO, zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Generalnego 7 lutego 2025 r. W ciągu roku dokonano 32 zmiany Roczego Planu Zakupów.

W dniu 2 marca 2026 r. Biuro RPO przekazało roczne sprawozdanie za 2025 r. o udzielonych zamówieniach Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, tj. w terminie określonym w art. 82 ust 2 ustawy PZP.

(akta kontroli T.4 str. 1-149)

Szczegółowym badaniem objęto postępowania o udzielenie zamówień, ujętych w planie zakupów BRPO, na dostawę mebli oraz dostawę laptopów i stacji dokujących. Doboru dokonano na podstawie przeglądu analitycznego wydatków. W wyniku badania ustalono, że udzielenie zamówień na zakup fabrycznie nowych mebli biurowych, a także laptopów i stacji dokujących nastąpiło w sposób prawidłowy.

(akta kontroli T.5 str. 1-84, 174-293, T.7 str. 1-174, 262-426)

## **Zobowiązania**

Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zobowiązania ogółem na koniec 2025 r. wyniosły 4535,6 tys. zł i były wyższe o 672,1 tys. zł, tj. o 17,4% od stanu na koniec roku poprzedniego. W łącznej kwocie zobowiązań, zobowiązania z tytułu naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2025 r. wraz z pochodnymi i składkami na PPK stanowiły 85,2% (3866,2 tys. zł), a z tytułu dostaw i usług 12,9% (584,3 tys. zł). W części 08 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne zarówno na koniec roku 2025, jak również na koniec każdego okresu sprawozdawczego roku budżetowego.

(akta kontroli T.2 str. 22-23, 198-208, 271-294, T.7 str. 219-220)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawuje nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich przy pomocy Dyrektora Generalnego, osób kierujących jednostkami organizacyjnymi oraz Głównego Księgowego. Nadzór ten realizowany jest w szczególności poprzez bieżące monitorowanie wykonania planu finansowego części 08, analizę realizacji dochodów i wydatków budżetowych, weryfikację zgodności dokonywanych operacji gospodarczych z planem finansowym oraz obowiązującymi przepisami prawa, a także poprzez system kontroli zarządczej funkcjonujący w BRPO.

W ramach funkcjonującego w jednostce systemu kontroli wewnętrznej wdrożona została w szczególności *Procedura dotycząca projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli jego*

---

<sup>17</sup> Zamieszczony w Biuletynie Zamówień Publicznych 7 lutego 2025 r. nr 2025/BZP 0094872/01/P.

<sup>18</sup> Dz. U. 2024 r. poz. 1320 ze zm. (dalej: ustawa PZP).

*realizacji* oraz zarządzenie w sprawie zasad sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Mają one na celu określenie i usystematyzowanie procesów podejmowanych w trakcie przygotowywania projektu budżetu, planu finansowego oraz ich realizacji w Biurze RPO; zapewnienie jednolitych zasad sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych; zapewnienie prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej poprzez zgodność dokonywanych operacji finansowych z obowiązującymi przepisami prawa oraz planem finansowym. W szczególności kontrola obejmuje weryfikację celowości, gospodarności oraz rzetelności ponoszonych wydatków.

Dyrektor Generalny BRPO, poinformował również, że w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r., dotyczące wzmocnienia kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów księgowych nałożono na Wydział Zamówień Publicznych i Kontroli Zarządczej obowiązek każdorazowej weryfikacji dokumentów księgowych, obejmującej potwierdzenie prawidłowej klasyfikacji wydatku, zgodności dokumentów z umową oraz kompletności dokumentacji stanowiącej podstawę płatności. Rozwiązanie to zwiększa transparentność i spójność procesu rozliczeniowego. Jak wskazał również, w zakresie monitorowania ryzyka niedozwolonego podziału zamówień wprowadzono rozwiązania zapewniające wielostopniową kontrolę procesu udzielania zamówień. Zdaniem Dyrektora Generalnego szacowanie wartości zamówień odbywa się z zachowaniem należytej staranności, a jego efekty podlegają weryfikacji na kilku poziomach decyzyjnych i kontrolnych. Rejestr wszystkich wniosków zakupowych jest prowadzony centralnie, co pozwala na analizę podobieństwa przedmiotowego oraz identyfikację ewentualnej kumulacji wydatków w danym roku dotyczącej tożsamyh dostaw lub jednorodnych usług. Każdy wniosek podlega również kontroli kierownika zamawiającego oraz służb finansowych, co zapewnia zgodność z regulacjami wewnętrznymi i ustawą PZP oraz eliminuje ryzyko fragmentaryzacji zamówień. Mechanizmy miały realizować zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli dotyczące zapewnienia starannego i transparentnego szacowania wartości zamówień, w tym o wartości nieprzekraczającej progu z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP.

(akta kontroli T.2 str. 306-317, T.3 str. 404-462)

W celu realizacji zaleceń pokontrolnych Dyrektor Generalny Biura RPO wydał okólnik (nr 1/2025 z 12 grudnia 2025 r.) w sprawie zasad opracowywania wybranych dokumentów z Regulaminu udzielania zamówień w Biurze RPO w zakresie tak zwanych „usług Cateringowych” oraz zaplanowano na 2026 r. zadanie zapewniające – Zamówienia publiczne w zakresie usług cateringowych, gastronomicznych i zakupów żywności i napojów.

(akta kontroli T.4 str. 171-172, 180-183)

### **Stwierdzone nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niedopełnienie wewnętrznej procedury w zakresie opracowania planu rozwoju zawodowego pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na 2025 r.

Zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 w związku z § 8 pkt 4 i 5 zarządzenia nr 30/2018 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich organizowanie procesu podnoszenia

kwalfikacji zawodowych przez pracowników Biura RPO odbywa się na podstawie rocznego planu rozwoju pracowników, który sporządzany jest do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok objęty planowaniem. Plan obejmuje rok kalendarzowy i składa się z części merytorycznej, założeń organizacyjnych oraz części finansowej (przewidywanego kosztu szkoleń). Projekt planu przedkładany jest do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu i włączany do budżetu BRPO.

Opracowując roczny plan rozwoju pracowników nie dopełniono obowiązku, o którym mowa w § 8 ust. 4 zarządzenia w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. nie przedłożono projektu tego planu Dyrektorowi Generalnemu. Ponadto sam plan nie został opracowany do końca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy, czym naruszono § 6 pkt 1 przywołanego wyżej zarządzenia. Nie dopełniono również obowiązku zatwierdzenia ww. planu przez Dyrektora Generalnego (w § 8 ust. 5).

(akta kontroli T.1 str. 83,85, T.3 str. 1-39)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, iż proces planowania i realizowania szkoleń na rok 2025 w Biurze RPO został zainicjowany i przeprowadzony zgodnie z harmonogramem wynikającym z obowiązujących w Biurze procedur planowania finansowego oraz postanowień przedmiotowego zarządzenia. Przedłożony dokument „Plan potrzeb szkoleniowych – założenia do planu rozwoju pracowników” w formacie Excel stanowi roboczą, aktualizowaną i operacyjną formę konkretyzacji założeń przyjętych na etapie opracowywania projektu planu finansowego. Przyjęty model działania opierał się na elastyczności – każdorazowa decyzja Dyrektora Generalnego o skierowaniu pracownika na szkolenie była poprzedzona oceną merytorycznej zasadności oraz dostępności środków finansowych. Stanowiący roboczą formę „Planu szkoleń” dokument „Plan potrzeb szkoleniowych – założenia do planu rozwoju pracowników” był wielokrotnie omawiany podczas odbywających się niemal każdego dnia spotkań Dyrektora Generalnego z Naczelnikiem Wydziału Spraw Personalnych Biura Dyrektora Generalnego. Poinformował również, że w celu pełnego zapewnienia zgodności praktyki dokumentacyjnej z postanowieniami przedmiotowego zarządzenia, BRPO dokona rewizji i aktualizacji obowiązującego w Biurze zarządzenia nr 30/2018 dostosowującej jego postanowienia do wymagań współczesności, uwzględniającej aktualne potrzeby.

(akta kontroli T.4 str. 355-363)

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje działań podjętych w ramach procesu planowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Biura RPO na rok 2025. Niemniej jednak zauważa, że proces ten winien zakończyć się sporządzeniem ostatecznego planu, zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Biura RPO, wskazującego pracownikom kierunki rozwoju na dany rok przed jego rozpoczęciem.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku gdy powszechnie obowiązujące przepisy w danym obszarze nie nakładają konieczności określenia wewnętrznych regulacji, tak jak miało to miejsce w przedmiotowym przypadku, to jednostka, ustanawiając własną procedurę określiła pewne standardy, które jej zdaniem powinny być spełnione mając na uwadze rzetelność działania i gospodarne wydatkowanie środków. Działanie takie jest jak najbardziej racjonalne, niemniej jednak nierespektowanie własnych regulacji powoduje, że staje się ono bezcelowe.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości informację o zamiarze ujednolicenia stosowanej praktyki z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. Zauważa jednak, iż głównym

celem przyświecającym wprowadzanym zmianom, winno być wypracowanie takiej polityki doskonalenia zawodowego pracowników, aby stanowiła jasno sprecyzowane dla nich kierunki rozwoju, a działania jednostki w tym zakresie były zgodne z ustanowionymi przez Biuro RPO uregulowaniami.

## **Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2025 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 9,1% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i zgodnie z planem finansowym jednostki. Niemniej jednak stwierdzono, że sposób opracowania planu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników na rok 2025 nie był zgodny z określonymi w tym zakresie wewnętrznymi regulacjami. Stwierdzona nieprawidłowość ze względu na jej charakter i skalę nie wpłynęła na obniżenie oceny w kontrolowanym obszarze.

## **2. Sprawozdawczość**

### **Opis stanu faktycznego**

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 08- Rzecznik Praw Obywatelskich:

- 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),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według 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 prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, i przekazane adresatom w terminach wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>19</sup>, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>20</sup> oraz rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Dz.U. poz. 133.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1731.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 652.

W dniu 31 marca 2026 r. dysponent części 08 skorygował sprawozdanie Rb-28 i Rb-BZ1, w związku z ujęciem w księgach rachunkowych zobowiązań na kwotę 73,9 tys. zł, na podstawie otrzymanych faktur od wykonawców usług w 2025 r.

(akta kontroli T.2 str. 1-270,297-303, T.7 str. 219-223)

### **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 Rb-Z. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, a stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>22</sup> 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.

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

Warszawa, dnia     kwietnia 2026 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
**Mariusz Haładyj**

/podpisano elektronicznie/

---

<sup>22</sup> 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). 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.