



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Jezierski

KAP – 4100-02-01/2013
P/13/002/KAP/01

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/002/KAP/01 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontroler</i>	Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85429 z 7 lutego 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Trybunał Konstytucyjny, 00 – 918 Warszawa, Al. J. Ch. Szucha 12a
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Rzepliński, Prezes Trybunału Konstytucyjnego (zwany dalej Prezesem TK) [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części nr 06 – Trybunał Konstytucyjny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegająca na podawaniu w księgach rachunkowych niewłaściwych dat operacji gospodarczych nie miała wpływu na rzetelność sprawozdań bieżących i rocznych, a tym samym na ocenę wykonania budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 06 – Trybunał Konstytucyjny została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z Załącznikiem 5. do Programu kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.³ (dalej ustawa budżetowa na rok 2012) dochody budżetu państwa w części 06 zostały zaplanowane w kwocie 85 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 132,5 tys. zł, tj. 155,9% kwoty planowanej, głównie z tytułu sprzedaży wydawnictw na kwotę 88,2 tys. zł (66,6% dochodów ogółem) oraz ze zwrotów nadpłaconych składek ZUS w kwocie 21,7 tys. zł (16,4%).

[Dowód: akta kontroli str. 442-444, 699-704]

Na koniec 2012 r. w części 06 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 698,4 tys. zł, które w całości były zaległościami. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 8,5 tys. zł i wynikały z poniesionych wydatków na koszt zastępstwa procesowego i partycypacji w kosztach sądowych. Należności w całości stanowiły wartość roszczenia objętego pozwem z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie należności spornej [...]⁴, dochodzonej przez Trybunał przed Sądem Okręgowym w Warszawie z tytułu odstąpienia przez TK od umowy, zawartej we wrześniu 2005 r. na zbudowanie i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Informatycznego. Do dnia zakończenia kontroli NIK, postępowanie sądowe w tej sprawie nie zostało zakończone (firma [...]⁵ złożyła w dniu 14 listopada 2012 r. apelację do Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

[Dowód: akta kontroli str. 331-357, 440-441, 602-604, 699-704, 777-808]

W 2012 r., podobnie jak w roku 2011, nie dokonywano zaniechań poboru, umorzeń, odroczeń należności i rozkładania spłat należności na raty oraz nie wystąpiło przedawnienie należności.

[Dowód: akta kontroli str. 699-704]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetu państwa

Dysponentem części budżetowej 06 - Trybunał Konstytucyjny jest Prezes Trybunału Konstytucyjnego, będący dysponentem głównym i dysponentem III stopnia środków budżetu państwa. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶, w zakresie wykonywania budżetu Trybunału Konstytucyjnego, Prezesowi TK przysługiwały uprawnienia Ministra Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 4-102]

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 06 zostały zaplanowane w kwocie 30.100 tys. zł. Pierwotna kwota wydatków zgłoszona w maju 2011 r. przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosła 31.380 tys. zł, tj. 104,3 % kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- a. sugestie Ministra Finansów w odniesieniu do zachowania niektórych planowanych wydatków na poziomie 2011 r.,
- b. przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w II półroczu 2010 r., stanowiące podstawę do naliczenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na 2012 r.,

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

⁴ Wyłączono na podstawie paragrafu 10 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

⁵ Wyłączono na podstawie paragrafu 10 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

⁶ Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

- c. wynagrodzenia sędziów (w tym sędziów w stanie spoczynku) oraz uposażeń rodzinnych w 2012 r. pozostawiono na dotychczasowym poziomie,
- d. do naliczania wielkości wynagrodzeń zastosowano wytyczne Ministra Finansów, tj. w funduszu wynagrodzeń nie zaplanowano wzrostu płac, pozostawiając je na poziomie 2011 r.,
- e. stosownie do wytycznych Ministra Finansów, nie zaplanowano na 2012 rok środków na wpłaty do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z tytułu nie zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 06 nie były w 2012 roku zwiększane środkami z rezerw budżetu państwa. W trakcie roku Prezes Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp i art. 18 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dokonał blokady środków na kwotę 300 tys. zł, będącej wynikiem stwierdzonego w trakcie roku budżetowego nadmiaru planowanych wydatków na uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne (dział 753, rozdział 75312, § 3110), tj. wskutek okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie planowania.

[Dowód: akta kontroli str. 331-358]

W trakcie kontroli ustalono, że Prezes TK realizując uprawnienia dysponenta głównego dokonał w 2012 r. zmian planu wydatków w części 06 (sześć decyzji na łączną kwotę 745 tys. zł, w tym jedna decyzja dotycząca zwiększenia wydatków majątkowych o kwotę 5 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami. Szczegółowe badanie wszystkich dokonanych w 2012 r. zmian wykazało, że były one celowe i poprzedzone analizami ekonomicznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 359-371, 945-946]

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. w części 06 zostały zrealizowane w kwocie 29.703,9 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu wg ustawy budżetowej na rok 2012 (30.100 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 114,3%.

Najwyższe wydatki (85,3% wydatków ogółem w części) wystąpiły w dziale 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa i wyniosły 25.341,9 tys. zł, tj. 99,8% planu. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń osobowych Biura Trybunału Konstytucyjnego (§ 4010) – 10.252,6 tys. zł, wynagrodzeń osobowych sędziów (§ 4030) – 3.872,8 tys. zł oraz wydatków na inwestycje budowlane (§ 6050) – 3.449,4 tys. zł.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 06, planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne nie zostały przekroczone.

[Dowód: akta kontroli str. 605-607, 442-447]

Struktura wydatków w części 06 (wg grup ekonomicznych)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 4.400,9 tys. zł (14,8% wydatków w części 06), tj. 92,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 232,3 tys. zł, tj. o 5,6%. Najwyższe wydatki poniesiono na uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uprawnionych rodzin (4.362 tys. zł, tj. 99,1%). Wzrost wydatków w stosunku do 2011 r. spowodowany był wzrostem liczby uprawnionych do otrzymywania uposażenia sędziowskiego w stanie spoczynku oraz wznowieniem wypłaty zawieszonych uposażeń sędziowskich na skutek zakończenia misji w międzynarodowym wymiarze sprawiedliwości.

[Dowód: akta kontroli str. 608, 443-444, 747-748]

Zrealizowane **wydatki bieżące** wyniosły 21.539,1 tys. zł (72,5% wydatków w części 06), tj. 99,7 % planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 203,5 tys. zł, tj. o 1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 17.064 tys. zł (99,9% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług – 3.354,6 tys. zł⁷ (99,1% planu po zmianach). Jak wyjaśniono wzrost wydatków w stosunku do 2011 r. spowodowany był m.in. zwiększeniem zakresu zadań w związku z nawiązaniem szerszej międzynarodowej współpracy, między innymi z Sądem Najwyższym w Norwegii.

[Dowód: akta kontroli str. 443-444, 512-519, 608, 747-748]

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 53,6 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z konieczności wypłat czterech odpraw emerytalnych pracownikom Biura Trybunału Konstytucyjnego (BTK).

[Dowód: akta kontroli str. 443-444, 608- 609]

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 3.763,9 tys. zł (12,7% wydatków w części 06), tj. 100% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 3.269,8 tys. zł, tj. o 661,7% z uwagi na rozpoczęcie zadania inwestycyjnego dotyczącego rozbudowy siedziby Trybunału. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 314,4 tys. zł (99,8% planu po zmianach), a na inwestycje – 3.449,4 tys. zł (100% planu).

[Dowód: akta kontroli str. 443-444]

W 2012 r. w części 06 nie wystąpiły wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp.

[Dowód: akta kontroli str. 443-444, 608, 699-704]

Analizie poddano wszystkie składane przez dysponenta do MF zapotrzebowania o zasilenie rachunku bankowego w 2012 r. w środki pieniężne. Badanie wykazało, że środki zapotrzebowywano w kwotach adekwatnych do planowanych wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 433, 450-453, 456-457, 495-516, 520-533, 749-762, 774-776]

W dniu 31 grudnia 2012 r. niewykorzystane środki w kwocie 46,1 tys. zł, znajdujące się na rachunku bankowym wydatków TK, zostały przeksięgowane automatycznie na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 433, 495-516, 520-533, 749-762]

Zobowiązania w części 06 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 1.249 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 1,4 tys. zł. Główną pozycję (1.235,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 1,3%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

[Dowód: akta kontroli str. 442-444, 705-713]

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w części 06 wyniosło 131⁸ osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 2 osoby. Zmniejszenie wystąpiło w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01).

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 9.674 zł⁹ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 179 zł, tj. o 1,9%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2012 r. wynikał z wypłaty odprawy po zakończeniu kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 447, 472, 714-716]

⁷ Paragrafy 4210, 4240, 4260, 4270, 4280, 4300, 4350, 4360, 4370, 4380, 4390.

⁸ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁹ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Efekty rzeczowe realizacji wydatków

Ustalono, że w części 06 w efekcie zrealizowania wydatków zostały osiągnięte cele większości zadań merytorycznych przewidzianych do wykonania w 2012 r. Niższe wykonanie mierników celów w stosunku do przewidywanego ich wykonania na koniec roku (po uwzględnieniu zmian w trakcie roku), wystąpiło w:

- zadaniu 1.4. Obsługa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie merytorycznym i organizacyjnym, dla którego jako miernik określono stosunek liczby spraw zakończonych w postępowaniu merytorycznym przed Trybunałem Konstytucyjnym (liczba wyroków i postanowień kończących postępowanie do liczby spraw skierowanych do rozpoznania merytorycznego w ciągu roku – wpływ spraw). Miernik został wykonany na poziomie 68% wobec 86% planowanych,
- podzadaniu 1.4.1. Działalność orzecznicza TK, dla którego jako miernik określono stosunek liczby spraw rozpatrywanych przez Trybunał do wpływu w ciągu roku. Miernik został wykonany na poziomie 94% wobec 110% planowanych.

[Dowód: akta kontroli str. 488-494]

Jak podano w Informacji o wykonaniu planu finansowego w układzie zadaniowym w 2012 r., charakterystyka kompetencji oraz sposób realizacji zadań TK, w połączeniu z ustrojowymi zasadami jego niezależności oraz niezawisłości sędziów orzekających, a także różnym, wzajemnie nieporównywalnym stopniem merytorycznej złożoności spraw, nie pozwalają na zobiektywizowane, jednoznaczne sformułowanie przyczyn niższej, niż szacunkowo zakładano sprawności Trybunału w rozpatrywaniu spraw.

[Dowód: akta kontroli str. 489-492]

W efekcie zrealizowania wydatków majątkowych:

- w ramach wydatków na inwestycje środki przeznaczono, zgodnie z planem, na nadbudowę budynku Trybunału (3.449,4 tys. zł),
- w ramach ogólnej kwoty wydatków na zakupy inwestycyjne (315 tys. zł) wydatkowane środki przeznaczono, zgodnie z planem, głównie na zakup sprzętu komputerowego (175,3 tys. zł) oraz sprzętu nagłośnieniowego do sal rozpraw (127 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 534-536, 566-598, 913-925]

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że w ramach części 06, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp, dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp (szczegółowy opis w pkt. 5 wystąpienia),

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość realizacji umów zlecenia lub umów o dzieło zawartych z pracownikami Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie próby pięciu umów na łączną kwotę 58,4 tys. zł,
- prawidłowość realizacji pozostałych wydatków bieżących i wydatków majątkowych w kwocie – 4.132 tys. zł, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2012 r. w Trybunale Konstytucyjnym, która stanowiła 13,9% wydatków ogółem (szczegółowy opis doboru próby w pkt. 4.3 wystąpienia); w ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej pzp) w odniesieniu do jednego postępowania o zamówienie publiczne o łącznej wartości 239,7 tys. zł netto (294,8 tys. zł brutto), w ramach którego w 2012 r. poniesiono wydatki w kwocie 127,9 tys. zł.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.

Łącznie badaniem objęto wydatki na kwotę 4.190,4 tys. zł., tj. 14,1% wydatków budżetu państwa w części 06.

[Dowód: akta kontroli str. 534-565, 613-617, 931-932]

Wydatki na realizację umów zlecenia i umów o dzieło

W 2012 r. w Trybunale Konstytucyjnym wydatkowano na realizację 26 umów zlecenia i 68 umów o dzieło zawartych z osobami fizycznymi (pracownikami Trybunału Konstytucyjnego i osobami spoza Trybunału Konstytucyjnego) kwotę 135,4 tys. zł. Szczegółowe badanie próby pięciu umów wykazało, że zostały one zawarte i zrealizowane prawidłowo, tj.:

- w przypadku umów zawieranych z pracownikami Trybunału Konstytucyjnego, zlecane zadania realizowane były poza zakresem ich obowiązków służbowych, a powodem ich zlecenia była konieczność wykonania dodatkowych czynności (np. przeprowadzenia inwentaryzacji).
- zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

[Dowód: akta kontroli str. 809-912]

Pozostałe wydatki bieżące i wydatki majątkowe

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 4.132 tys. zł, z tego:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 578,2 tys. zł (w tym m.in. § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 139,5 tys. zł, § 4300 – zakup usług pozostałych – 301,4 tys. zł, § 4270 – zakup usług remontowych – 103,9 tys. zł),
- inne wydatki bieżące w kwocie 81,4 tys. zł (w tym § 4410 – Podróże służbowe krajowe – 54,9 tys. zł, § 4420 – Podróże służbowe zagraniczne – 18,3 tys. zł, § 4430 – Różne opłaty i składki – 8,2 tys. zł),
- wydatki majątkowe w kwocie 3.472,4 tys. zł (§ 6050 Wydatki na inwestycje – 3.189,6 tys. zł i § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 282,8 tys. zł), tj. 92,3% wydatków majątkowych poniesionych w części 06.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zbadane postępowanie o zamówienie publiczne na druk wydawnictw, wykonywanie innych drobnych artykułów i materiałów informacyjnych o TK, zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 613-717, 763-766, 809-925, 931-932]

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wydatkowanie środków budżetu państwa.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1 Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Szef Biura Trybunału Konstytucyjnego Zarządzeniem nr 4/10 z dnia 28 września 2010 r. ustanowił regulamin kontroli zarządczej w Biurze Trybunału, w którym określono m.in. procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Procedury dotyczyły w szczególności stosowania kryterium przejrzystości, przejawiającego się w klasyfikowaniu dochodów i wydatków publicznych, sporządzaniu sprawozdań finansowych i sprawdzaniu czy dokumenty będące podstawą zapisu w księgach rachunkowych są opisane w sposób umożliwiający identyfikację zrealizowanych zadań. W ocenie NIK, prawidłowe stosowanie tych procedur znacząco ogranicza ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach nie są rzetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące sporządzania sprawozdań przedstawione w pkt. 3.2 wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 255-261]

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Trybunału Konstytucyjnego¹¹. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³.

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 132.460,47 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki w Rb-23 wykazane zostały w kwocie 29.703.879,37 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 132.460,47 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

¹¹ Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z włączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

¹² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹³ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 29.703.879,37 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 960/990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 433-494, 599-601, 688-698]

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

4.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Biurze Trybunału Konstytucyjnego dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 o rachunkowości¹⁵ (dalej uor) i została dostosowana do zmian wprowadzonych od 2012 r. rozporządzeniem Ministra Finansów¹⁶. Stwierdzono, że w dokumentacji tej nie zamieszczono objaśnienia dotyczącego zamieszczania w księgach rachunkowych prowadzonych w systemie komputerowym w pozycji zatytułowanej „z dnia” danych dotyczących dat operacji gospodarczych¹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 103-290, 926-928, 942-944]

W Zarządzeniu Szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego Nr 7/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie procedur wykonywania kontroli funkcjonalnej operacji i procesów gospodarczych w BTK określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych

¹⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 j.t.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

¹⁷ Wyjaśnienia w tej sprawie zostały przekazane kontrolerowi przez Główną Księgową TK.

za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 103-290, 926-928, 942-944]

4.2. Prawdliwość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. w Trybunale Konstytucyjnym ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej firmy [...]¹⁸. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich dwóch lat zmieniany i modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach. W trakcie niniejszej kontroli poprawności formalnej zapisów księgowych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na podawaniu w księgach rachunkowych niewłaściwej daty operacji gospodarczej powstania zobowiązań (opis w punkcie Ustalone nieprawidłowości i uwagi na str. 10).

[Dowód: akta kontroli str. 291-330]

4.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu faktycznego

Badanie próby przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 201 Strona Ma – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS) polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 27% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą – 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną – 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (niestatystyczny):

¹⁸ Wyłączono na podstawie paragrafu 10 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

- które w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zostały wykazane jako potencjalne nieprawidłowości (np. księgowane z opóźnieniem lub po terminie sporządzenia sprawozdania) w łącznej kwocie 38.669,25 zł,
- które obrazują wydatki dokonane w kwocie 109.862,37 zł w ramach realizacji zbadanego zamówienia publicznego, a nie zostały wylosowane w próbie statystycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 610-612, 684-687, 931-941]

Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę 100 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 4.170,6 tys. zł, z tego o wartości 4.022,1 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 148,5 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, natomiast w przypadku sześciu zapisów księgowych dotyczących ewidencjonowania zobowiązań nie podawano daty powstania zobowiązania wskazując jedynie datę jego zapłaty oraz datę wystawienia dowodu księgowego.

[Dowód: akta kontroli str. 684-687, 719-746, 926-928, 942-944, 953-957]

Wiarygodność zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę 100 zapisów księgowych o wartości 4.170,6 tys. zł, z tego o wartości 4.022,1 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 148,5 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej jak i ksiąg pomocniczych, prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

[Dowód: akta kontroli str. 684-687, 719-746, 926-928]

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W toku kontroli poprawności formalnej zapisów księgowych stwierdzono, że w księgach rachunkowych prowadzonych w systemie komputerowym nie podawano daty operacji gospodarczej powstania zobowiązania w przypadkach, gdy data ta (data sprzedaży) różniła się od daty dowodu księgowego ją dokumentującego. Podawano jedynie datę uregulowania zobowiązania oraz datę wystawienia dowodu księgowego (faktury, rachunku). Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor, zgodnie z którym zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę operacji gospodarczej. Ponadto taki sposób księgowania nie spełniał wymogu artykułu 40 ust. 2 pkt 2 ufp, według którego należy ujmować wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność wydatków. W wylosowanej do kontroli próbie zapisów księgowych stwierdzono sześć takich zapisów na łączną kwotę 54.588,65 zł. Z ustaleń kontroli wynika, że dla wszystkich tego typu przypadków operacji gospodarczych w księgach rachunkowych podawano datę faktury i datę uregulowania zobowiązania zamiast faktycznej daty sprzedaży. Dlatego w ocenie poprawności formalnej zapisów księgowych błąd ten potraktowany został jako systematyczny.

[Dowód: akta kontroli str. 719-746, 926-928, 942-944]

W ocenie NIK, ww. nieprawidłowość świadczy, że ustalone w Trybunale Konstytucyjnym mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące ewidencji księgowej nie funkcjonują w pełni skutecznie. Należy jednak zaznaczyć, że błąd ten nie wpłynął na prawidłowość zaksięgowania zobowiązań do właściwych okresów sprawozdawczych, a skala błędu

nie przekroczyła dopuszczalnego poziomu dla objętej kontrolą próby, w związku z czym nie wpłynęła ona na ocenę poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 684-687, 719-746, 926-928, 942-944]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu realizowany był w części 06:

- w formie pisemnych kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych, sporządzanych przez Główną Księgową i Dyrektora Biura ds. Administracyjnych i zatwierdzanych przez Szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego;
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono m.in. realizację trzech zadań audytowych o charakterze zapewniającym: audyt zarządzania ryzykami w obszarze eksploatacji taboru samochodowego, którym dysponuje BTK; audyt zarządzania ryzykami w obszarze organizowania i realizacji obsługi poligraficznej, teletechnicznej i konserwacyjno-remontowej; audyt zarządzania ryzykami w obszarze planowania i realizacji przedsięwzięć wydawniczych, w szczególności w zakresie redagowania i publikowania materiałów oraz opracowań związanych z orzecnictwem i działalnością TK. Wyniki przeprowadzonych audytów przedstawiane były kierownictwu Trybunału Konstytucyjnego. Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 372-432, 618-660, 771-773]

Realizacja wniosku pokontrolnego NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym w dniu 18 kwietnia 2012 r. do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o ewidencjonowanie rozrachunków z tytułu podatku od nieruchomości na koncie 225 – Rozrachunki z budżetami. Kontrola prawidłowości zaksięgowania podatku od nieruchomości za 2012 r. wykazała, iż wniosek został zrealizowany.

[Dowód: akta kontroli str. 663-679]

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o podawanie w księgach rachunkowych faktycznej daty operacji gospodarczej powstania zobowiązań.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia kwietnia 2013 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jeziński