



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES

KBN.410.1.3.2026

**Pan
Bogdan Święczkowski
Prezes
Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 06 –
Trybunał Konstytucyjny**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a, 00-918 Warszawa¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Bogdan Świączkowski, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, od dnia 9 grudnia 2024 r.²

Funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Julia Przyłębska, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, od 21 grudnia 2016 r. do 9 grudnia 2024 r.

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Bezpieczeństwa Narodowego⁴

Kontrolerzy

1. Justyna Zarecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/55/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
2. Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KBN/56/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.
3. Anna Wojcieszkiwicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBN/66/2026 z dnia 16 lutego 2026 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-6, 18-25)

¹ Dalej także: Trybunał lub TK.

² Dalej także: Prezes TK.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dalej także: NIK.

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 06 – Trybunał Konstytucyjny oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia funkcjonującego w ramach tej części budżetu państwa.

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 i wybranego sprawozdania za IV kwartał 2025 r. zakresie operacji finansowych oraz 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

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

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Badanie wydatków przeprowadzone na próbie w wysokości 971,5 tys. zł (tj. 11% zrealizowanych wydatków pozapłacowych Trybunału Konstytucyjnego) wykazało, że zostały one przeznaczone na realizację zadań statutowych jednostki i wykonane zgodnie z planem finansowym oraz zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Sprawozdania za rok 2025 oraz za IV kwartał 2025 r. zostały sporządzone na podstawie ewidencji księgowej, terminowo oraz zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

W Trybunale Konstytucyjnym nie wdrożono mechanizmów kontroli zarządczej, które wystarczająco minimalizowałyby ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości. Ryzyka te zmaterializowały się w badanym okresie, lecz ich skutki pozostały bez wpływu na wiarygodność opiniowanych przez NIK sprawozdań rocznych oraz za IV kwartał 2025 r.

Istotnym czynnikiem wpływającym na wykonanie budżetu w 2025 r. w części 06 był brak środków w wysokości 10 230 tys. zł (tj. 16% planowanych wydatków ogółem) w planie finansowym Trybunału Konstytucyjnego przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe sędziów. NIK nie posiada jednakże kompetencji ustawowych do oceny statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym rozstrzygnięcia kwestii dotyczących wynagrodzeń tych osób. Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie działania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego podejmowane w celu wywiązania się z uznanych przez niego zobowiązań finansowych względem ww. osób znalazły odzwierciedlenie w księgach rachunkowych jednostki, co miało wpływ na dane wykazywane w sporządzanych w trakcie roku sprawozdaniach.

Księgi rachunkowe w Trybunale Konstytucyjnym prowadzone były w systemie finansowo-księgowym, który posiadał funkcjonalności w zakresie automatycznego przekazywania dokumentów pomiędzy jego poszczególnymi modułami. Trybunał nie wykorzystywał jednak w pełni możliwości, jakie oferowało to oprogramowanie, co w ocenie NIK pozwoliłoby na zwiększenie efektywności pracy oraz ograniczanie ryzyka popełnienia błędów w księgach rachunkowych.

⁶ 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.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 06 - Trybunał Konstytucyjny wyniosły 52 794,5 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach, a w porównaniu do wykonania w roku poprzednim były niższe o 2738,7 tys. zł, tj. o 4,9%.

(akta kontroli Tom I str. 231-248, Tom III str. 101, 102, 129, 130, Tom VIII str. 147- 158)

W ustawie budżetowej na 2025 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 52 616 tys. zł. Dysponent części 06 w projekcie planu finansowego na rok 2025⁸, przekazany do Ministerstwa Finansów na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025 (w sierpniu 2024 r.), zaplanował wydatki w wysokości 63 450 tys. zł. W ramach dalszych prac nad projektem w/w ustawy zmniejszono wydatki w części 06 – Trybunał Konstytucyjny o kwotę 10 834 tys. zł (tj. o 17% planu wydatków ogółem), w tym wynagrodzenia osobowe sędziów o 10 230 tys. zł, w efekcie obniżając wszystkie zaplanowane na ten cel środki do zera.

(akta kontroli Tom III str. 1-19, Tom IV str. 5-96)

W trakcie roku budżetowego Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwracał się do Ministra Finansów⁹ o zwiększenie limitu wydatków ze środków rezerwy celowej, składając wnioski dotyczące środków na wypłatę wynagrodzeń sędziom TK (14 wniosków) i waloryzację wynagrodzeń pracownikom TK (jeden wniosek). Minister uwzględnił wniosek dotyczący wynagrodzeń pracowników Trybunału. Wszystkie pozostałe wnioski zostały odrzucone. W uzasadnieniach odrzucenia wniosków Minister Finansów wskazywał na szczególne zasady obowiązujące przy realizacji budżetu państwa w zakresie jednostek wymienionych w art. 139 ustawy o finansach publicznych, m.in., że „Parlament jest jedynym organem, który może ingerować w budżety jednostek wymienionych w ww. art. 139 ust. 2, a Minister Finansów w stosunku do tych jednostek jest jedynie organem wykonującym ustawę budżetową”.

(akta kontroli Tom I str. 62-131, Tom IV str. 1-24)

W następstwie uwzględnienia jednego wniosku Prezesa TK o rezerwę celową, plan finansowy wydatków w części budżetu państwa 06 – Trybunał Konstytucyjny zwiększono w trakcie roku o 191 tys. zł (o 0,4%), tj. do kwoty 52 807 tys. zł, ze środków rezerwy celowej poz. 10 *Środki na*

⁷ 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.

⁸ Projekt Planu finansowego części 06 - Trybunał Konstytucyjny zatwierdzony przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego 26 sierpnia 2024 r., stanowiący Załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 26 sierpnia 2024 r.

⁹ Ilekroć w wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o Ministrze Finansów od 24 lipca 2025 r. należy przez to rozumieć Ministra Finansów i Gospodarki na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Gospodarki (Dz. U. poz. 997).

uzupełnienie wzrostu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, w wyniku decyzji Ministra Finansów¹⁰ z 30 kwietnia 2025 r. z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń osobowych pracowników Trybunału Konstytucyjnego. Środki te zostały prawidłowo ujęte w planie finansowym jednostki oraz wykorzystane w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli Tom V str. 272-291)

Prezes Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 140 ust. 1 w związku z art. 155 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zwrócił się 2 września 2025 r. do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie środków w wysokości 378 tys. zł z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wnioskowane środki miały zostać przeznaczone na wypłatę należnych świadczeń dla sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który został przeniesiony w stan spoczynku, jak wskazano we wniosku z przyczyn obiektywnych, trzy lata przed upływem kadencji. Wniosek był trzykrotnie składany przez Prezesa TK, z zachowaniem zasad procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa (w tym dwukrotnie uzupełniany w zakresie uwag zgłaszanych przez KPRM), a ostatecznie został odrzucony.

(akta kontroli Tom I str. 132-185, Tom IV str. 1-24, 165-178)

Prezes Trybunału Konstytucyjnego informując o zaistniałej trudnej sytuacji finansowej Trybunału występował również z wnioskami do Marszałka Senatu RP¹¹, do Ministra Finansów¹², do Prezesa Rady Ministrów¹³, o przyznanie środków finansowych na finansowanie wynagrodzeń sędziów. Do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce¹⁴ nie wpłynęły odpowiedzi na powyższe pisma.

(akta kontroli Tom IV str. 25-96)

Wydatki bieżące

Ustalony w ustawie budżetowej limit wydatków bieżących dla części 06 wyniósł 35 071 tys. zł. W trakcie roku limit tych wydatków został zmniejszony o 2899 tys. zł (tj. o 8,3%), poprzez przeniesienie środków na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wykonanie wydatków bieżących w 2025 r. wyniosło 32 161,1 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach i 78,4% wykonania w 2024 r. Środki te przeznaczono między innymi na: wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń, zakup energii elektrycznej i ciepłej, dostęp do orzecznictwa i aktów prawnych, zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz zakup usług: sprzątania pomieszczeń, najmu mieszkań służbowych dla sędziów, monitoringu mediów.

(akta kontroli Tom I str. 231-248, Tom II str. 155-177, Tom III str. 101, 102, 129, 130,
Tom VIII str. 147- 158)

¹⁰ Decyzja nr MF/FS2.4143.3.8.2025.MF.1925 (uwzględniająca wniosek Trybunału Konstytucyjnego o symbolu 06.4143.1.3.2025.WMF z 10 lutego 2025 r.).

¹¹ Pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego znak P.001.38.2024 z 17 grudnia 2024 r.

¹² Pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego znak P.311.1.2025.2 z 17 marca 2025 r. oraz pismo znak P.311.1.2025.3 z 9 czerwca 2025 r. (załączono wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 2/2025), do wiadomości Prezesa Rady Ministrów.

¹³ Pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego znak P.311.2.2025.2 z 4 września 2025 r.

¹⁴ Do dnia 8 kwietnia 2026 r.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie, według sporządzonego w Trybunale Konstytucyjnym sprawozdania (Rb-70) o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za cztery kwartały 2025 r. (w przeliczeniu na pełne etaty), w części 06 wyniosło 131 osób (w 2024 r. 140 osób), z tego:

- 120 osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, to jest mniej o pięć osób (o 4%) niż w 2024 r.,
- 11 sędziów, to jest mniej o cztery osoby (o 26,7%) niż w 2024 r.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2025 r. wyniosły 22 980,8 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania roku poprzedniego zmniejszyły się o 7586,9 tys. zł, tj. o 24,8%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2025 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny wyniosło 14 618,8 zł i było o 19,7% niższe niż rok wcześniej, w tym w grupie:

- osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2025 r. wyniosło 14 510,9 zł, tj. i było o 238,6 zł (o 1,7%) wyższe niż w roku poprzednim. Na zwiększenie tego wynagrodzenia miała wpływ regulacja wynagrodzeń o 5% przewidziana w ustawie budżetowej na 2025 r.
- sędziów wyniosło 15 796,2 zł i zmniejszyło się o 69%. Było to skutkiem zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia sędziów w planie na 2025 r., co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W 2025 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny nie wypłacano nagród pracownikom Trybunału Konstytucyjnego, co było jedną z konsekwencji podejmowanych działań mających na celu wywiązanie się z uznanych przez Prezesa TK zobowiązań finansowych wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2025 r., o czym szerzej w punkcie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*.

(akta kontroli Tom III str. 112, 163-167, 170-171, 228-231, 236-249)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w części 06 - Trybunał Konstytucyjny ujęto w projekcie planu finansowego na rok 2025 z w kwocie 853 tys. zł z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

W ramach wydatków majątkowych w części 06 - Trybunał Konstytucyjny ujętych w ustawie budżetowej na 2025 r. w kwocie 653 tys. zł zaplanowano realizację czterech zakupów inwestycyjnych¹⁵. W trakcie roku wydatki majątkowe zmniejszono do poziomu 33 tys. zł i zrealizowano w wysokości 32,4 tys. zł tj. 5% planu według ustawy budżetowej na rok 2025 i 98,2% planu po zmianach oraz 5% wykonania w 2024 r. Zakupiono urządzenia zasilania serwerowego, co pozwoliło na całkowitą migrację serwerowni do nowej lokalizacji, o wyższym

¹⁵ Planowano zakup sprzętu sieciowego, modernizację części konferencyjnej nagłośnienia na dużej sali rozpraw, zakup samochodu osobowego oraz urządzeń zasilania serwerowego.

standardzie bezpieczeństwa (pomieszczenie wyposażone w automatyczny system gaszenia gazem z bieżącym monitorowaniem przeciwpożarowym).

(akta kontroli Tom II str. 301-309, Tom III str. 1-45, Tom VI str. 82- 119,
Tom VIII str. 147-158, 275-277)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na obowiązkowe świadczenia społeczne¹⁶ (uposażenia sędziów w stanie spoczynku) w ustawie budżetowej na 2025 r. ujęto wydatki w wysokości 17 350 tys. zł, w trakcie roku zostały one zmniejszone do wysokości 16 499 tys. zł (na skutek zmniejszenia liczby świadczeniobiorców). Zrealizowano wydatki w kwocie 16 498,2 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach oraz 121,9% wykonania w 2024 r. Wzrost wydatków w odniesieniu do 2024 r. nastąpił w związku z przejściem trzech sędziów w 2025 r. w stan spoczynku oraz wzrostem podstawy naliczania świadczeń.

Niewykorzystane środki finansowe z działu 753 zostały przeniesione na podstawie art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i zwiększyły plan finansowy w dziale 755 na wydatki nieprzewidziane (wypłacane na podstawie zawartych uгод pozasądowych). Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wskazała, że przeniesienie środków dotyczyło wydatków nieprzewidzianych, do których nie stosuje się przepisów art. 171 ust. 1-5 ustawy o finansach publicznych, co oznacza, że dopuszczalne jest w szczególności zarówno przeniesienie pomiędzy rozdziałami i paragrafami jak i pomiędzy częściami i działami. Pozwoliło to na terminowe regulowanie zobowiązań i uchroniło jednostkę od konieczności zapłaty odsetek.

(akta kontroli Tom III str. 52-57, 88-90, Tom VIII str. 147-158, 275-277)

Wydatki w części 06 – Trybunał Konstytucyjny zmniejszono w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025 rok o kwotę 10 834 tys. zł, w tym wynagrodzenia osobowe sędziów o 10 230 tys. zł, w efekcie nie przyznając żadnych środków na wynagrodzenia osobowe sędziów.

(akta kontroli Tom III str. 1-19)

Najwyższa Izba Kontroli nie posiada kompetencji ustawowych do oceny prawidłowości powołania ani statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym rozstrzygnięcia kwestii dotyczących wynagrodzeń tych osób¹⁷. Posługiwanie się zatem w dalszej części wystąpienia pojęciem wynagrodzeń należnych sędziom nie może być uznane za dokonanie takiej oceny. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Trybunał Konstytucyjny jest jednym z tych podmiotów, które są poddane kontroli NIK, ale kontrola nie może być realizowana w pełnym zakresie i została ograniczona wyłącznie do wykonania budżetu, realizacji zadań audytu wewnętrznego, gospodarki finansowej i majątkowej. Powyższa ocena wykracza poza zakres przedmiotowy kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. i kompetencji NIK.

W trakcie roku budżetowego, w związku z brakiem wystarczających środków w planie § 4030 (*Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów*) od lutego 2025 r. nie

¹⁶ Dział 753, rozdział 75312.

¹⁷ Wszystkie użyte w tym kontekście pojęcia i stwierdzenia odnoszą się do terminologii i zwrotów stosowanych w dokumentacji będącej przedmiotem badania.

płacono w terminie wynagrodzeń 12 sędziom¹⁸. Stosownie do regulacji przyjętych w Regulaminie pracy Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego oraz Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego będącego załącznikiem do zarządzenia nr 13/2024 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 31 grudnia 2024 r.¹⁹, wynagrodzenie za pracę wypłaca się raz w miesiącu z dołu w dniu 28 każdego miesiąca, a gdy dzień ten jest dniem wolnym od pracy wypłata następuje w dniu roboczym poprzedzającym ten dzień.

Wobec braku zapłaty w terminie wynagrodzeń za kolejne miesiące 2025 r. (począwszy od lutego 2025 r.) oraz innych należnych świadczeń²⁰, dziewięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miesiącu następującym po miesiącu, za który przysługiwało wynagrodzenie, kierowało do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przedsądowe wezwania do zapłaty. W wezwaniach sędziowie TK powoływali się na przepisy art. 16 ust. 1-3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego²¹ i w związku z upływem terminu na zapłatę przysługującego im wynagrodzenia za dany miesiąc 2025 r. wzywali Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wypłaty równowartości wynagrodzeń wraz z ustawowymi odsetkami. Prezes Trybunału Konstytucyjnego podpisywał z sędziami ugody pozasądowe oświadczając, że Trybunał Konstytucyjny posiada wymagalne i bezsporne zobowiązania wobec sędziego oraz uznając dług w wysokości równowartości kwoty wynagrodzenia należnego sędziemu.

W ramach ugody sędziowie zrzekali się należnych im odsetek ustawowych i ustalali w porozumieniu z Prezesem Trybunału Konstytucyjnego termin zapłaty na 20 dzień następnego miesiąca²². Zapłata świadczeń następowała po potrąceniu zobowiązań publiczno-prawnych w wyznaczonym w ugodach pozasądowych terminie. Natomiast w ugodach dotyczących wynagrodzenia za sierpień 2025 r. ustalono termin zapłaty do 30 listopada 2025 r., a płatność nastąpiła 27 listopada 2025 r. Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń od września 2025 r. do grudnia 2025 r., zgodnie z zawartymi ugodami pozasądowymi, miały zostać zapłacone w przypadku części sędziów do 31 grudnia 2025 r., natomiast w przypadku pozostałych do 31 marca 2026 r. (płatności nastąpiły w ustalonym terminie).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyjaśnił, że „nieprzewidzenie w 2025 r. środków na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w ustawie budżetowej nie zniosło ani ustawowego ani konstytucyjnego obowiązku ponoszenia tych wydatków przez Trybunał Konstytucyjny, jako dysponenta części budżetowej. Nie mogła zmienić tego również wola Ministra Finansów, który odmawiał przyznania środków z rezerwy budżetowej na ten cel odwołując się z kolei do „woli parlamentu”. (...) jedynym przypadkiem zniesienia obowiązku ponoszenia wydatku stałego jest zmiana przepisu stanowiącego o jego materialno-prawnej podstawie. Trybunał Konstytucyjny, tak jak i inne organy jest związany przy tym zasadą legalizmu”. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazał jako podstawową przesłankę zawarcia ugód pozasądowych uchylenie niepewności co do roszczeń wynikających z nawiązanego z Trybunałem Konstytucyjnym stosunku służbowego sędziów oraz konieczność zapewnienia wypłat wynagrodzeń wynikających z tego

¹⁸ Ze zwiększonych w ramach wydatków na wynagrodzenia (ze środków § 4010 i §4040) środków finansowych w planie § 4030 wypłacono w terminie wynagrodzenia 12 sędziów Trybunału Konstytucyjnego należnych za miesiąc styczeń 2025 r. oraz wynagrodzenia trzech sędziów TK za miesiące od lutego do lipca 2025 r.

¹⁹ Dalej: Regulamin pracy.

²⁰ Odprawy emerytalne, gratyfikacje jubileuszowe, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1422.

²² W przypadku wynagrodzeń za miesiące od marca 2025 r. do lipca 2025 r.

stosunku. Dodał również, że „z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego, spór sądowy w przedmiotowej sprawie nie byłby zatem zasadny. Generowałby jedynie zbędne koszty obsługi długu w postaci narastania odsetek za opóźnienie w wypłacie oraz kosztów procesu, w tym wymusiłby wypłatę ewentualnych kosztów zastępstwa procesowego najprawdopodobniej przez Skarb Państwa. Powyższe mankamenty prowadzenia sporu sądowego zostały wyeliminowane wskutek zawarcia ugód pozasądowych, w tym przez zrzeczenie się przez sędziów TK prawa do odsetek za opóźnienie w wypłacie wynagrodzeń. (...) miał na względzie dyspozycję art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484), zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek.(...) Zawarcie ugód pozasądowych umożliwiło zatem wykonanie podstawowych obowiązków Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy prawa pracy”. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyjaśnił też, że jednym z celów zawieranych ugód pozasądowych było umożliwienie zakwalifikowania wydatku jako tzw. „wydatku nieprzewidzianego” i skorzystanie z dyspozycji art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenia NIK budzi jednak możliwość zastosowania przepisów art. 164 ustawy o finansach publicznych, w przypadku gdy zawierane ugody nie spełniały przesłanek z art. 54a przedmiotowej ustawy. Z treści ugód jak i powyższych wyjaśnień Prezesa TK, wynika, że objęte nimi roszczenia (należności cywilnoprawne) nie były sporne co do zasady. Nie dokonano w związku z tym pisemnej oceny, o której mowa w art. 54a ust. 2 ustawy o finansach publicznych przed ich zawarciem. NIK zauważa, że przepis art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych powinien być interpretowany i stosowany przy uwzględnieniu art. 54a tej ustawy.

(akta kontroli Tom III str. 250-261, Tom IV str. 97-285, Tom V str. 1-271)

Powyższe działania spowodowały, że limit wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, ustalony w ustawie budżetowej na 2025 r. w wysokości 195 tys. zł, został w trakcie roku zwiększony do wartości 4103 tys. zł, a jego wykonanie wyniosło 4102,9 tys. zł, tj. 2104,1% planu według ustawy budżetowej na rok 2025 r. i 1223,3% wykonania w 2024 r. Zwiększenie nastąpiło poprzez przeniesienie środków na podstawie art. 171 ust. 1 w związku z art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz przepisami art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²³ z grupy ekonomicznej wydatków bieżących w wysokości 2437 tys. zł, z grupy wydatków majątkowych w wysokości 620 tys. zł oraz z planu wydatków działu 753 na uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne w wysokości 851 tys. zł.

(akta kontroli Tom III str. 19-98, Tom IV str. 280-284, Tom VIII str. 275-277)

Na bieżąco, na koniec każdego miesiąca przeprowadzano analizy sytuacji finansowej, na podstawie których dokonywano sukcesywnie zmian planu, zabezpieczając najpilniejsze potrzeby. Przeniesione środki wydatkowano głównie na zapłatę świadczeń wynikających z ugód pozasądowych zawartych z sędziami.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, na skutek zmniejszenia planu wydatków majątkowych na rok 2025 zrezygnowano z zakupów sprzętu sieciowego, modernizacji nagłośnienia na dużej sali rozpraw, zakupu samochodu osobowego, które następnie ujęto w projekcie planu finansowego na 2026 r. Natomiast w związku ze zmniejszeniem wydatków bieżących Trybunał Konstytucyjny zrezygnował z wykonania robót budowlanych - remontu łazienki, garażu oraz zabezpieczenia przeciwwilgociowego piwnic, a także z zakupu sprzętu informatycznego. Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wskazała też, że wdrożone w 2025 r. ograniczenia w planie wydatków bieżących przełożyły się na wymierne zaległości w obszarze utrzymania w należytych stanie infrastruktury i modernizacji technicznej budynku Trybunału Konstytucyjnego, a ograniczenia w zakupach sprzętu informatycznego mogą negatywnie wpłynąć na wydajność procesów administracyjnych i wsparcia orzeczniczego.

(akta kontroli Tom IV str. 1-24, Tom VIII str. 147-158)

Zaistniała sytuacja nie znalazła pełnego odzwierciedlenia w prowadzonych w Trybunale Konstytucyjnym księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach sporządzanych w trakcie 2025 r.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego uznawał zobowiązania z tytułu wynagrodzeń sędziów²⁴, które nie zostały wypłacone w terminie czyli w 28 dniu miesiąca, a mimo to w księgach rachunkowych Trybunału Konstytucyjnego w 2025 r., na kontach zespołu 2 nie ujmowano zobowiązań z tego tytułu²⁵. W Trybunale Konstytucyjnym nie tworzą list płac sędziów w terminach zgodnych z Regulaminem pracy²⁶, a w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano zobowiązań z chwilą jego powstania. Powyższych zobowiązań nie ujmowano również w księgach rachunkowych na koniec miesiąca. Działanie takie było sprzeczne z wewnętrznymi regulacjami, nie wypełniono również dyspozycji art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷ (zasady memoriału i współmierności), zgodnie z którą w księgach rachunkowych jednostki należy ująć m.in. wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że zobowiązań nie księgowano, ponieważ nie można było zidentyfikować w każdym z miesięcy oszczędności na ich wypłatę, a zaciąganie zobowiązań powyżej planu finansowego w jednostce sektora finansów publicznych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w zawieranych ugodach pozasądowych wskazywano każdorazowo, że obowiązek zapłaty wynika z ustawy o statucie sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz Regulaminu pracy, co świadczy o niekonsekwencji w działaniach podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Nie przeprowadzono również operacji księgowych poprzedzających powstanie uznawanych zobowiązań, a dotyczących ujęcia zaangażowania²⁸ z tytułu wynagrodzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2025 r., a następnie w trakcie roku nie dokonano korekty zapisów zgodnie

²⁴ W ugodach pozasądowych zawieranych z sędziami.

²⁵ O wartości od 546, 2 tys. zł (w maju 2025 r.) do 2604,4 tys. zł (w grudniu 2025 r.), w tym zobowiązań wymagalnych o wartości od 144,7 tys. zł (w lutym 2025 r.), do 2071,4 tys. zł (w październiku 2025 r.).

²⁶ Zgodnie z § 32 ust. 2 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz dokumentów nieksięgowych w Trybunale Konstytucyjnym.

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

²⁸ Oszacowanej w wysokości 7471,8 tys. zł, pod datą 31 stycznia 2025 r.

z treścią ekonomiczną zawartych ugód pozasądowych²⁹ oraz wypłatą świadczeń wynikających ze zdarzeń następujących w trakcie roku.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że przyjęto zasadę, że wydatki ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej dla danego roku budżetowego stanowią nieprzekraczalny limit, a ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie posiadał środków na wynagrodzenia sędziów, dlatego też zaangażowanie również wynosiło zero.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z opisem do konta 998³⁰, na stronie Wn tego konta ujmuje się: równowartość sfinansowanych wydatków budżetowych w danym roku budżetowym oraz równowartość zaangażowanych wydatków, które będą obciążały wydatki roku następnego, a na stronie Ma konta 998 ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Co do zasady wartość zaangażowania nie powinna przekraczać planu i została wprowadzona w celu kontroli wykonania planu finansowego. Wartość zaangażowania ujęta po stronie Wn tego konta o wartości sfinansowanych wydatków nie może przekraczać planu wydatków, natomiast wartości ujęte po stronie Ma stanowią wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków. Należy zauważyć, że zaangażowanie nie jest tym samym co zobowiązanie, gdyż poprzedza powstanie zobowiązania i wydatku.

W konsekwencji w miesięcznych sprawozdaniach (Rb-28) z wykonania planu wydatków budżetu państwa nie wykazywano zaangażowania³¹ z tytułu wynagrodzeń sędziów (na koniec miesiąca od stycznia do grudnia 2025 r.), a następnie w trakcie roku nie dokonano korekty zapisów w związku z zawartymi ugodami pozasądowymi oraz wypłatą świadczeń wynikających ze zdarzeń następujących w trakcie roku. Przy sporządzaniu powyższych sprawozdań (od lutego do grudnia 2025 r.) nie zostały również uwzględnione uznane przez Prezesa TK zobowiązania³² z tytułu nie wypłaconych w terminie wynagrodzeń osobowych sędziów. Zobowiązań z tego tytułu nie wykazywano również w kwartalnych sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) na koniec I, II i III kwartału 2025 r. Wykazano je natomiast dopiero w rocznym sprawozdaniu (Rb-28) z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2025³³ oraz w sprawozdaniu (Rb-Z) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2025 r.³⁴

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że w Trybunale Konstytucyjnym nie księgowano zaangażowania w kolejnych miesiącach roku, ponieważ nie miało ono pokrycia w planie finansowym. W związku z tym nie było wykazywane w sprawozdaniu Rb-28 za

²⁹ Między podziałkami klasyfikacji paragrafowej § 4030 i § 3020.

³⁰ Zawartym w Załączniku nr 3 Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2020 r. poz. 342 ze zm.).

³¹ Oszacowanej w wysokości 7471,8 tys. zł.

³² Których wartość wynosiła od 546, 2 tys. zł (maj 2025 r.) do 2 604,4 tys. zł (grudzień 2025 r.), w tym zobowiązań wymagalnych o wartości od 144,7 tys. zł (w lutym 2025 r.), do 2071,4 tys. zł (w październiku 2025 r.).

³³ W sprawozdaniu Rb-28 roczne „zobowiązania ogółem” w § 3020 w wysokości 1 881 tys. zł oraz „zobowiązania ogółem” i „w tym: zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym” w § 4030 w wysokości 723,5 tys. zł.

³⁴ W wysokości 723,5 tys. zł.

poszczególne miesiące w 2025 r. Dodała również, że na koniec roku po ostatecznym rozliczeniu, jak również po podpisaniu ugód z sędziami, można było obliczyć zobowiązania, które obciążą budżet następnego roku, dlatego na koniec 2025 r. naliczono i wprowadzono do ksiąg zobowiązania i zobowiązania wymagalne. Dodała ponadto, że na zakończenie poszczególnych okresów sprawozdawczych z ewidencji księgowej nie wynikały już (niespłacone) zobowiązania z tytułu ugód pozasądowych dlatego też nie mogły być ujęte w sprawozdaniach. Trybunał nie mógł „zaplanować” wydatków na ugody w kolejnych okresach sprawozdawczych, ponieważ wielokrotnie zwracał się do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na wypłatę wynagrodzeń sędziów, a pozytywna decyzja spowodowałaby bezzasadność zawierania dalszych ugód. Ponadto Trybunał za każdym razem przed podpisaniem ugody analizował możliwości finansowe ich realizacji, a zawarcie ugody wymagało każdorazowo porozumienia z sędziami. Wskazała też, że była to sytuacja bezprecedensowa (brak środków na wynagrodzenia sędziów w 2025 r.) i spowodowała poważny problem prawny, rachunkowy i finansowy dla jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych³⁵ w zakresie budżetu państwa w kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania³⁶, niespłacone do końca okresu sprawozdawczego (§ 8 ust. 3 pkt 5) oraz w kolumnie „zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym” wykazuje się nieumorzone zobowiązania powstałe w okresie od dnia 1 stycznia roku bieżącego do końca okresu sprawozdawczego, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął (§ 8 ust. 3 pkt 7). Zobowiązania były spłacane dopiero w kolejnych okresach sprawozdawczych, więc powinny występować w księgach rachunkowych i tak też być prezentowane w sprawozdaniach, a zastosowana przez jednostkę praktyka jest wyrazem stosowania zasady kasowej³⁷ z pominięciem zasady memoriałowej³⁸.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie „Zaangażowanie” wykazuje się kwoty wynikające z umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie powoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

Ponadto, stosownie do wymogów określonych w art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jednostka w celu zagwarantowania wiarygodności sprawozdań powinna posiadać mechanizmy kontroli zarządczej, które zapewniają terminowe i bieżące ujmowanie wszystkich zdarzeń gospodarczych oraz wynikających z nich zobowiązań i należności w księgach rachunkowych, zgodnie z zasadą memoriału oraz wykazywanie ich w sporządzanych przez

³⁵ Stanowiącą załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133 ze zm.), dalej: Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych.

³⁶ Zawarcie ugody wskazuje na uznanie zobowiązania przez Prezesa TK.

³⁷ Zasada kasowa – zasada polegająca na zaliczaniu do przychodów danego okresu tylko tych przychodów, które nastąpiły w wyniku rzeczywistego wpływu środków pieniężnych na rachunek bankowy lub do kasy. To samo dotyczy poniesionych kosztów, a więc ujmowania w księgach danego okresu sprawozdawczego tylko tych kosztów, które są związane z rzeczywistą wypłatą środków pieniężnych.

³⁸ Zasada memoriałowa – zasada w rachunkowości polegająca na ujęciu w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniu finansowym ogółu operacji gospodarczych dotyczących danego okresu. Sformułowana w oparciu o art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości: *W księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.*

jednostkę sprawozdaniach w okresach, w których powstały. W szczególności w regulacjach wewnętrznych TK, tj. w opisie kont dotyczącym klasyfikacji zdarzeń nie ujęto kwestii związanej z bieżącym ujmowaniem w księgach zobowiązań oraz zaangażowania wydatków. W rezultacie nie zapewniono realizacji przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli Tom III str. 206-216, Tom IV str. 97, Tom VIII str. 159-173, 234-274, 278-283 pliki: 006-019, 040-055)

Próba wydatków

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków na kwotę ogółem 920,3 tys. zł dobranych losowo³⁹ (w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 782,1 tys. zł, w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych 138,2 tys. zł) oraz dobrane celowo dwa zapisy na kwotę 36,5 tys. zł. Dodatkowo w związku ze szczegółowym badaniem wydatków budżetu państwa na szkolenia do badania wybrano w sposób celowy cztery pozycje wydatków z tytułu podnoszenia kwalifikacji pracowników Trybunału Konstytucyjnego, obejmujących wydatki w łącznej kwocie 14,6 tys. zł.

Łącznie badaniem objęto (dobór losowy i celowy) 51 zapisów/wydatków na kwotę 971,5 tys. zł, co stanowiło 11% zrealizowanych wydatków pozapłacowych Trybunału Konstytucyjnego⁴⁰.

Zbadane wydatki zostały przeznaczone głównie na zakupy: sprzętu komputerowego i subskrypcji oprogramowania, dostępu do systemów informacji prawnej oraz usług: monitoringu mediów, najmu mieszkań dla sędziów, sprzątnięcia pomieszczeń i ochrony ppoż.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, środki przeznaczono na zakupy służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek, kar lub opłat. Przy zakupie środków trwałych była dokonywana kontrola funkcjonalna zakupionych środków, dokumenty zakupu były poddawane kontroli merytorycznej. Środki te zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)⁴¹. W objętej badaniem próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków budżetowych.

W wyniku badania nadzoru i kontroli zarządczej sprawowanej w Trybunale Konstytucyjnym, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła akceptowanie nieprzystających do obowiązujących przepisów regulacji dotyczących przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz niewdrożenie adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację zadań zgodnie z art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. W szczególności stwierdzono, że w Zarządzeniu Nr 8/2020 Dyrektora

³⁹ Próba losowa została dobrana metodą monetarną MUS (system losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości) spośród 679 zapisów o łącznej wartości 3875,1 tys. zł, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki (z wyłączeniem wydatków poniżej 1000 zł). Z losowania wyłączono również (objęte doбором celowym) powtarzalne grupy wydatków.

⁴⁰ Pozapłacowe wydatki bieżące Trybunału Konstytucyjnego z wyłączeniem wydatków w paragrafach: 401-404, 411-414, 444, 470-471 oraz 3110 w rozdziale 75312 zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28 wyniosły 8826,2 tys. zł.

⁴¹ Dz. U. poz. 1864.

Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Trybunale Konstytucyjnym określono sposób ujmowania dowodów księgowych w ciągu miesiąca niezgodnie z zasadą memoriału wynikającą z art. 6 ustawy o rachunkowości, jak również dopuszczono możliwość prowadzenia ksiąg pomocniczych przy użyciu arkusza kalkulacyjnego. Zidentyfikowano również przypadek błędnej klasyfikacji wydatków na zapłatę składki członkowskiej na World Conference on Constitutional Justice⁴² (WCCJ) w 2025 r. oraz brak oznaczenia badanych dowodów księgowych numerem dziennika, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom I str. 186-345, Tom II str. 1-66, 249-300, Tom III str. 206-216, 218-227, Tom VII str. 1-341, Tom VIII str. 1-121, 278-283 pliki: 01-05, 020-034, 056-069)

NIK ustaliła także, że w 2025 r. księgi rachunkowe w Trybunale Konstytucyjnym prowadzone były w systemie finansowo-księgowym⁴³, który posiadał funkcjonalności w zakresie automatycznego przekazywania dokumentów pomiędzy jego poszczególnymi modułami. Trybunał nie wykorzystywał jednak w pełni możliwości, jakie oferowało to oprogramowanie, które mogłyby usprawnić pracę i ograniczyć ryzyko błędów w trakcie kilkukrotnego ewidencjonowania operacji finansowych dotyczących tych samych zdarzeń gospodarczych. Przykładowo system miał możliwość tworzenia przelewów bankowych na podstawie ujętych w księgach dowodów księgowych. Automatyzację procesu umożliwiał również System Bankowości elektronicznej NBP (NBE). Z wyjaśnień Głównego Księgowego wynikało, że Trybunał Konstytucyjny nie korzystał jednak z tych funkcjonalności. Zdaniem NIK dodatkowych możliwości usprawnienia pracy można także upatrywać w automatycznym wprowadzaniu środków trwałych do ksiąg rachunkowych⁴⁴.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że z uwagi na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny jest jednostką małą, o nieskomplikowanej strukturze organizacyjnej i niewielkiej liczbie dokumentów, automatyzacja procesów nie była priorytetem. Każdą z czynności: księgowaniem, sporządzaniem przelewów bankowych, wypłatą gotówki z kasy zajmuje się inna osoba, co pozwala na kontrolę prawidłowości wydatkowania środków publicznych i eliminuje powstawanie błędów. Dodała jednak, że w Trybunale planuje się wdrożyć funkcjonalności systemu, z których wcześniej nie korzystano.

Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych dysponent części 06 - Trybunał Konstytucyjny powinien dążyć do realizacji celów i zadań w sposób nie tylko zgodny z prawem, oszczędny i terminowy, ale również efektywny z optymalnym wykorzystaniem wszystkich dostępnych zasobów.

(akta kontroli Tom III str. 177, 213-216, Tom VIII str. 178-230, 234-241, 278-283 pliki: 035-039)

⁴² Światowa Konferencja Sądownictwa Konstytucyjnego.

⁴³ Na podstawie oględzin systemu oraz przedstawionych w trakcie kontroli instrukcji użytkowania poszczególnych modułów tego systemu.

⁴⁴ Księgi pomocnicze są prowadzone z wykorzystaniem modułu ŚRODKI TRWAŁE I WYPOSAŻENIE tego samego systemu, co wskazuje na możliwość automatycznego wprowadzania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do ksiąg rachunkowych prowadzonych w module RACHUNKOWOŚĆ I FINANSE poprzez przekazanie dokumentu OT oraz automatycznego ewidencjonowania umorzenia środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Ekwiwalenty za niewykorzystany urlop

Dodatkowym badaniem szczegółowym objęto w 2025 r. wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w łącznej wysokości 236 tys. zł (tj. 0,45% wydatków budżetu państwa w części 06) dla 13 osób (w 2025 r. umowę o pracę rozwiązano z 17 osobami). Ekwiwalenty za niewykorzystany urlop dwóch sędziów w wysokości 245,1 tys. zł (w wymiarze 38 i 68 dni) nie zostały wypłacone w 2025 r., mimo że sędziowie z dniem 5 i 20 grudnia 2025 r. przeszli w stan spoczynku. Z uwagi na fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie posiadał w planie finansowym na rok 2025 środków na wynagrodzenia sędziów, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zawarł z sędziami pozasądowe ugody, uznając dług Trybunału wobec sędziów oraz zobowiązując się do uregulowania zobowiązań - wpłaty świadczenia o równowartości należności wynikających z Kodeksu pracy. W ugodach termin wypłaty świadczeń o równowartości ekwiwalentów za niewykorzystany urlop ustalono na 28 lutego 2026 r. (wypłata świadczeń nastąpiła miesiąc wcześniej).

W wyniku badania stwierdzono, że wypłacone ekwiwalenty dotyczyły niewykorzystanego przez poszczególnych pracowników urlopu w przedziale od jednego dnia do 63 dni. Wypłata ekwiwalentów nastąpiła z powodu: przejścia w stan spoczynku jednego pracownika⁴⁵, wypowiedzenia umowy o pracę przez jednego pracownika⁴⁶, zawarcia porozumień dotyczących rozwiązania umowy o pracę z 10 osobami⁴⁷ oraz upływu terminu, na który zawarta była umowa z jednym pracownikiem⁴⁸.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, działając z upoważnienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wskazała, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego podejmował działania mające na celu wykorzystywanie przez sędziów urlopu wypoczynkowego w sposób niekolidujący z czynnościami orzeczniczymi. Nie korzystał jednak z możliwości wynikających z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁹ kierując się przede wszystkim koniecznością zapewnienia ciągłości i sprawności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, który funkcjonuje w niepełnym składzie sędziowskim.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wskazała ponadto, że udzielenie urlopu pracownikom, którym zlikwidowano dodatkowe części etatu oraz pracownikowi, który rozwiązał

⁴⁵ Wypłacono ekwiwalent w wysokości 146,4 tys. zł z tytułu niewykorzystanego urlopu w wymiarze 63 dni (w tym 50 dni zaległego urlopu)

⁴⁶ Pracownik miał do wykorzystania 34 dni urlopu wypoczynkowego, z czego w okresie wypowiedzenia wykorzystał 18 dni, za pozostałe 16 dni wypłacono ekwiwalent w wysokości 11,3 tys. zł, przy czym dni te odpowiadały liczbie nadgodzin powstałych w okresie od 1 października 2024 r. do 18 lutego 2025 r.

⁴⁷ Wypłacono ekwiwalenty w łącznej wysokości 76,3 tys. zł. Rozwiązanie sześciu umów o pracę było jedną z konsekwencji braku środków na wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2025 r. oraz następstwem przeglądu zatrudnienia przeprowadzonego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Dyrektora Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego. W ramach działań ukierunkowanych na zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia podjęto decyzję o likwidacji dodatkowych etatów (powyżej jednego pełnego etatu) sześciu pracowników (trzech asystentów sędziego, doradcy Prezesa TK, dwóch radców orzecznictwa), którzy świadczyli pracę w Trybunale Konstytucyjnym na podstawie dwóch stosunków pracy. Z pracownikami przeprowadzono negocjacje i ustalono, że dodatkowe umowy zostaną rozwiązane za porozumieniem stron 31 marca 2025 r., a pracodawca zobowiązał się do wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop (pracownicy wykorzystywali urlop jednocześnie (w tych samych dniach) z podstawowego pełnego etatu oraz dodatkowej połowy etatu). W przypadku pozostałych pracowników, jeden złożył wypowiedzenie przebywając na zwolnieniu lekarskim, wypłacono mu ekwiwalent za 13 dni w wysokości 6,5 tys. zł.

⁴⁸ Wygaśnięcie stosunku pracy nastąpiło w trakcie zwolnienia lekarskiego i wypłacono ekwiwalent za cztery dni niewykorzystanego urlopu w wysokości 2 tys. zł.

⁴⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm., dalej: Kodeks pracy.

umowę o pracę z Trybunałem Konstytucyjnym było niemożliwe ze względu na szczególne potrzeby pracodawcy, zgłaszane przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego, gdyż osoby te pozostawały na swoich podstawowych pełnych etatach u pracodawcy i wykonywały czynności wspomagające orzecznictwo. Ponadto wskazała, że rozwiązując umowę pracodawca zachowuje pełne prawo, aby wymagać od pracownika świadczenia pracy do ostatniego dnia zatrudnienia, a rozstrzygające w tej sprawie są potrzeby pracodawcy i właściwa realizacja celu, dla którego dana umowa o pracę została zawarta. Dodała również, że powyższe działania spowodowały oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia na przestrzeni 2025 r. oszacowane na ponad 1300 tys. zł (w tym likwidacja dodatkowych etatów pozwoliła na oszczędności w wysokości ponad 130 tys. zł).

Poza trzema przypadkami sędziów (opisanymi powyżej) wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy następowała w dniu rozwiązania umowy o pracę⁵⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prawo do wypoczynku jest jednym z podstawowych praw pracowniczych, a pracownik nie może skutecznie zrzec się prawa do urlopu, ani przenieść go na inną osobę. Przepisy ustanawiają przy tym zasadę naturalnego wykonania zobowiązań urlopowych, co oznacza konieczność udzielenia pracownikowi urlopu w naturze, w celu regeneracji jego sił i odpoczynku po okresie nieprzerwanej pracy. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę intensyfikacji działań zmierzających do umożliwienia również sędziom Trybunału Konstytucyjnego bieżącego wykorzystywania urlopów wypoczynkowych. Tylko takie pozwolą bowiem uniknąć kumulacji zaległych dni urlopowych i będą stanowiły optymalne rozwiązanie zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracowników.

(akta kontroli tom III str. 217, Tom V str. 292-350, 366-369)

Szkolenia

W Trybunale Konstytucyjnym zasady polityki szkoleniowej zostały uregulowane w Regulaminie w sprawie dofinansowania przez Trybunał Konstytucyjny pracownikowi Trybunału Konstytucyjnego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, stanowiącego Załącznik do zarządzenia nr 3/2024 Dyrektora Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2024 r., który obejmował wszystkich pracowników Trybunału.

Wydatki budżetu państwa na szkolenia w 2025 r. w Trybunale Konstytucyjnym wyniosły 38 tys. zł.⁵¹ Zostały one poniesione na opłacenie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych 19 pracowników Trybunału Konstytucyjnego w formach określonych w Regulaminie. Szkolenia obejmowały tematykę związaną z: organizacją i zarządzaniem, prawem, finansami, ochroną ludności i obroną cywilną oraz językami obcymi. W Trybunale Konstytucyjnym nie sporządzano planu szkoleń, według przyjętej praktyki ocena potrzeb szkoleniowych pracowników była dokonywana przez ich bezpośrednich przełożonych biorąc pod uwagę aktualne potrzeby

⁵⁰ Jednemu pracownikowi wypłacono wyrównanie wypłaconego ekwiwalentu w związku z waloryzacją wynagrodzeń w 2025 r. po ich naliczeniu tj. 11 kwietnia 2025 r. (11 dni po wypłacie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop).

⁵¹ Wydatki zrealizowano głównie w ramach: § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej* w wysokości 29,2 tys. zł, oraz § 4300 *Zakup usług pozostałych* - opłaty za studia organizowane przez szkoły wyższe w zakresie dokształcania kadr - w wysokości 8,8 tys. zł (dofinansowanie studiów podyplomowych oraz kosztów udziału w konferencjach naukowych).

jednostki organizacyjnej, w szczególności wynikające ze zmiany przepisów prawa, zakresu przydzielonych pracownikom zadań oraz indywidualnych planów rozwoju.

Kontrolą objęto cztery⁵² formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, na które łącznie poniesiono wydatki w wysokości 14,6 tys. zł i ustalono, że były one przydatne dla realizacji celów Trybunału Konstytucyjnego oraz związane z zakresem obowiązków pracowników kierowanych na szkolenia. Wyłonienie wykonawcy usługi⁵³ nastąpiło na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli Tom II str. 84-110, Tom III str. 168-169, Tom VI str. 1-81, Tom VIII str. 122-146)

Zobowiązania

Zobowiązania Trybunału Konstytucyjnego na koniec 2025 r. wyniosły 5011,0 tys. zł i były o 2474,3 tys. zł (97,5%) wyższe od zobowiązań na koniec 2024 r. i wynikały przede wszystkim z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla pracowników TK oraz niewypłaconych wynagrodzeń sędziów, jak również świadczeń należnych sędziom TK, których kadencja upłynęła w 2025 r.⁵⁴ Zobowiązania dotyczyły również zakupów towarów i usług.

Na koniec 2025 r. w Trybunale Konstytucyjnym wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 723,5 tys. zł z tytułu niewypłaconych sędziom w terminie wynagrodzeń⁵⁵. Nie wystąpiła jednak podstawa do wypłaty odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

(akta kontroli Tom III str. 101-102, 129-130, 141-150, Tom VIII str. 147-153)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie wdrożył adekwatnych rozwiązań na rzecz zapewnienia skutecznego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości i sprawozdawczości, nie wprowadził bowiem prawidłowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie ani mechanizmów kontroli zarządczej odpowiadających na ryzyka związane z realizacją budżetu w 2025 r.

1. W zarządzeniu Nr 8/2020 Dyrektora Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Trybunale Konstytucyjnym⁵⁶:
 - w § 3 ust. 4 w związku z § 2 pkt 4 uregulowano kwestię prowadzenia ksiąg pomocniczych przy użyciu arkusza kalkulacyjnego. Zgodnie z Zasadami rachunkowości przy użyciu ww. narzędzia powinny być prowadzone księgi pomocnicze m.in: Rejestr sprzedaży wydawnictw Trybunału. Szczegółowy wykaz środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów umorzeniowych, wykaz wyposażenia w użytkowaniu (tj. szczegółowe ewidencje analityczne do kont 013 i 021). NIK ustaliła, że ewidencja środków

⁵² Z zakresu ochrona ludności i obrona cywilna, prawo (studia podyplomowe oraz konferencja naukowa), języki obce.

⁵³ Szkolenie z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

⁵⁴ Dziewięciu sędziów TK podpisało z Prezesem TK ugody pozasądowe, w których określono termin wypłaty należnych im świadczeń w 2026 r.

⁵⁵ Trzech sędziów TK nie podpisało ugód w przedmiocie zaległych wynagrodzeń.

⁵⁶ Dalej: Zasady rachunkowości.

trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz pozostałych środków trwałych była prowadzona w module systemu finansowo-księgowego. Natomiast ewidencja dotycząca sprzedaży wydawnictw⁵⁷ była prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym, który nie spełniał warunków określonych w art. 13 ust. 5 oraz art. 20 ust. 5 ustawy o rachunkowości, w szczególności poprzez brak zapewnienia trwałości treści odpowiadającej dowodom księgowym, automatycznej kontroli ciągłości zapisów oraz możliwości stwierdzenia źródła pochodzenia wpisu do ksiąg rachunkowych i ustalenia osoby odpowiedzialnej za ich wprowadzenie.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że w Dziale-Finansowo-Księgowym nie było stosowane automatyczne wprowadzanie danych z arkuszy kalkulacyjnych do systemu finansowo-księgowego za pośrednictwem urządzeń łączności lub informatycznych nośników danych. Arkusze te stosowane były pomocniczo, w celu ułatwienia kontroli i prezentacji informacji.

(akta kontroli Tom I 216-345, Tom III str. 213-216, Tom VII str. 1-5, 86-92, Tom VIII str. 204-206, 278-284 plik 001)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że czym innym jest tworzenie w arkuszu kalkulacyjnym pomocniczych (roboczych) zestawień, a czym innym prowadzenie pomocniczych ksiąg rachunkowych, wymienionych w art. 17 ustawy o rachunkowości, gdzie wyszczególnione są księgi pomocnicze dla operacji sprzedaży. Akceptowanie przyjętych Zasad rachunkowości w powyższym zakresie stoi w sprzeczności z zasadą określoną w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, obligującą kierownika jednostki do zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a w szczególności do dostosowania przyjętych regulacji do norm ustawowych;

- w §10 ust. 1 określono sposób przyjmowania daty ujmowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych (czyli daty księgowania) jako zgodnej z datą obrotów na rachunkach bankowych Trybunału Konstytucyjnego (dochody i wydatki). Taki sposób określenia daty ujęcia w księgach rachunkowych wypełnia dyspozycję zasady kasowej. Zasada ta wyznacza moment wykonania dochodów i wydatków. Z przepisów art. 40 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że plany kont dla jednostek budżetowych powinny uwzględniać, fakt, iż: dochody i wydatki, które ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą, ale ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów – także zaangażowanie, stosując zasadę memoriału.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że zasada memoriału jest przestrzegana w Trybunale Konstytucyjnym poprzez ujmowanie każdej faktury w pierwszej kolejności w dokumencie kosztowo-rozrachunkowym (FAK), a następnie w dokumencie wyciąg bankowy (WB) księgowana jest zapłata i rozliczany powstały rozrachunek. Natomiast w sytuacji, gdy dokument (faktura) wpłynie do Trybunału Konstytucyjnego na przełomie

⁵⁷ W 2025 r. sprzedaż wydawnictw została zrealizowana na łączną kwotę 1435,1 zł. Dochody objęte ewidencją pomocniczą zostały ujęte na koncie 130 -1 Rachunek bieżący subkonto dochody w § 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych i wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27.

miesiąca, a dotyczy poprzedniego okresu sprawozdawczego jest ujmowana pod ostatnim dniem miesiąca poprzedniego miesiąca w celu przypisania do właściwego okresu sprawozdawczego.

(akta kontroli Tom I 216-293, Tom VII str. 1-5, 86-92)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje uregulowania w Trybunale Konstytucyjnym postępowania z dokumentami, które wpływają na przełomie miesiąca. Nieprawidłowym jest jednak ustalenie w Zasadach rachunkowości daty ujmowania w księgach rachunkowych dowodów księgowych (kosztowo-rozrachunkowych) pod datą obrotów na rachunkach bankowych, ponieważ data ta nie jest zgodna z faktyczną datą operacji gospodarczej jaką jest zakup towaru lub usługi. Płatność jest kolejną operacją gospodarczą ewidencjonowaną w wyciągu bankowym pod datą obrotów na rachunkach bankowych. Wcześniejsze ujmowanie w księgach rachunkowych zobowiązań umożliwia również zaewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z koincydencją czasową i ma na celu zoptymalizowanie zapotrzebowania na środki budżetowe, planowane na każdy dzień miesiąca.

2. Przyjęty w Trybunale Konstytucyjnym sposób ewidencji dowodów księgowych nie przewiduje oznaczenia dokumentów numerem dziennika, co jest niezgodne z przepisami art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Sposób dokonywania zapisów w dzienniku powinien umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniła, że powyższe przepisy dotyczą prowadzenia dziennika w taki sposób, by możliwe było powiązanie z zatwierdzonymi dowodami księgowymi, dlatego w dzienniku są wszystkie niezbędne informacje. Natomiast na dokumentach księgowych nie ma numeru dziennika księgowarów, ponieważ jest on nadawany w trakcie zatwierdzania dokumentów, podczas zamykania ksiąg, czyli raz w miesiącu. Nanoszenie tych numerów wstecznie „wiązałoby się z czasochłonną odtwórczą pracą obciążoną dużym ryzykiem błędów”.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ewidencjonowanie wszystkich istotnych cech dowodu księgowego w systemie finansowo-księgowym nie zastąpi powiązania dowodu z zapisem w księgach rachunkowych z zastosowaniem unikalnego oznaczenia numerem dziennika. Ponadto księgi rachunkowe powinny być prowadzone na bieżąco, czyli w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdań. Nie wyklucza to możliwości zatwierdzania dokumentów częściej niż na koniec miesiąca, przykładowo po każdej dekadzie i oznaczania dokumentów numerem dziennika.

Niewprowadzenie oznaczenia dowodów księgowych numerem dziennika zwiększa ryzyko zawodności kontroli wewnętrznej w obszarze rachunkowości.

(akta kontroli Tom VIII str. 234-241)

3. NIK stwierdziła, że wydatki poniesione na zapłatę składki członkowskiej na World Conference on Constitutional Justice (WCCJ) zakwalifikowano do wydatków § 4430 *Różne opłaty i składki* zamiast do wydatków § 4540 *Składki do organizacji międzynarodowych*⁵⁸, co było niezgodne

⁵⁸ W takiej podziałce klasyfikacji paragrafowej ujęto również ten wydatek w planie wydatków na rzecz instytucji międzynarodowych na druku SOM na 2025 r.

z opisem poszczególnych tytułów wydatków w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych Załącznik nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków⁵⁹.

Dyrektor Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wskazała, że składki członkowskie na rzecz World Conference on Constitutional Justice (WCCJ) od początku ich opłacania nie były ujmowane w § 4540.

(akta kontroli Tom VIII str. 1-5, 86-92)

NIK nie może uwzględnić przyjętej praktyki jako prawidłowej. Nie budzi wątpliwości, że WCCJ to stałe, międzynarodowe forum zrzeszające ponad 100 sądów i rad konstytucyjnych oraz sądów najwyższych z Afryki, Ameryki, Azji, Australii/Oceanii i Europy, zatem składki na jej rzecz są składkami na rzecz organizacji międzynarodowej. Jednostka sektora finansów publicznych jest zobowiązana kwalifikować wydatki zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Prawidłowa klasyfikacja jest także wyrazem realizacji celu kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w szczególności w zakresie zapewnienia wiarygodności sprawozdań. Mimo, że stwierdzona kwota nieprawidłowości w 2025 r. (4,2 tys. zł) nie jest istotna z punktu widzenia wartości zrealizowanych wydatków w części 06, to wieloletnia praktyka kwalifikacji wydatków z tytułu składek na rzecz organizacji międzynarodowej świadczyła o tym, że błędy w tym zakresie nie były wykrywane na etapie wstępnej, bieżącej ani następczej kontroli dokumentów. Powyższe wydatki zostały błędnie ujęte w księgach rachunkowych, co miało wpływ na dane wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa (Rb-28).

Ocena częściowa

W wyniku kontroli 971,5 tys. tys. zł wydatków pozapłacowych zrealizowanych w części 06 stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i zgodnie z planem finansowym.

Zmian w planie finansowym dokonywano na podstawie art. 171 ust. 1 w związku z art. 164 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, niemniej jednak wątpliwości NIK budzi możliwość powołania się na ww. przepisy ustawy o finansach publicznych, w przypadku gdy zawierane ugody nie spełniały przesłanek z art. 54a tej ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponadto, że nie zastosowano mechanizmów kontroli zarządczej odpowiednich do ryzyk w zakresie rachunkowości oraz sprawozdawczości, które zmaterializowały się w 2025 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Badanie próby wydatków wykazało też nieprawidłowości w przyjętych zasadach rachunkowości, polegające na dopuszczeniu możliwości prowadzenia ksiąg pomocniczych w arkuszu kalkulacyjnym, unormowaniu w zakresie sposobu ujmowania dowodów księgowych w ciągu miesiąca niezgodnym z zasadą memoriału wynikającą z ustawy o rachunkowości i braku oznaczania dowodów księgowym numerem dziennika oraz zakwalifikowaniu wydatków do niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również potrzebę optymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów Trybunału Konstytucyjnego poprzez wykorzystanie w większym zakresie dostępnych funkcjonalności systemu finansowo-księgowego.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 06 – Trybunał Konstytucyjny:

- 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).

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań rocznych oraz kwartalnych (za IV kwartał). W odniesieniu do sprawozdań miesięcznych i kwartalnych (sporządzanych w trakcie roku) stwierdzono zawodność tego systemu, co szczegółowo opisano w obszarze Wydatki budżetu państwa.

Stosowane w jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły wykrycia błędnego zaklasyfikowania wydatków w wysokości 4,2 tys. zł, co w konsekwencji spowodowało, że dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 nie odzwierciedlały w tym zakresie stanu faktycznego i zostało opisane w obszarze Wydatki budżetu państwa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli Tom III 99-167, Tom VI str. 120-281, Tom VIII str. 159-177, 234-274)

Ocena cząstkowa

Sprawozdania za rok 2025 oraz za IV kwartał 2025 r. zostały sporządzone zgodnie z danymi zawartymi w księgach rachunkowych, terminowo oraz zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań rocznych oraz kwartalnych (za IV kwartał), niemniej NIK dostrzega zawodność tego systemu w odniesieniu do sprawozdań miesięcznych i kwartalnych (sporządzanych w trakcie roku). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zasad rachunkowości oraz ewidencji księgowej nie wpłynęły na prawidłowość ksiąg rachunkowych.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia skutecznego jej funkcjonowania w obszarze rachunkowości i sprawozdawczości, poprzez wdrożenie mechanizmów gwarantujących kompletność i rzetelność ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych oraz ich zgodność ze stanem rzeczywistym.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁰ 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie realizacji wniosku 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.

⁶⁰ 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.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/