



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Marszałek Senatu

**Druk nr 3361**  
Warszawa, 19 marca 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku!*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 72. posiedzeniu w dniu 19 marca 2015 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o finansach publicznych** wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Tadeusza Kopia do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

*Z poważaniem*

(-) Bogdan Borusewicz

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 19 marca 2015 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach  
publicznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Tadeusza Kopcia do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o finansach publicznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 24:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach uzyskanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów pozostających w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej w trakcie roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić Ministra Finansów.”,

c) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Za zgodą organu wykonującego funkcje organu założycielskiego wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów w trakcie roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany planu finansowego polegające na zwiększeniu kosztów ponad planowane przychody, jednak nie więcej niż o środki pieniężne z poprzednich okresów pozostające w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.”;

2) w art. 27:

a) w ust. 2:

– pkt 5 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238.

„5) przygotowanie rocznego sprawozdania finansowego instytucji gospodarki budżetowej;”

– dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

„6) przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji gospodarki budżetowej, którego zakres informacyjny określa art. 49 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.<sup>2)</sup>).”;

3) w art. 28

a) w ust. 6 uchyla się pkt 2,

b) uchyla się ust. 7,

c) dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. Instytucja gospodarki budżetowej tworzy fundusz zapasowy z zysku netto, z przeznaczeniem na:

1) finansowanie inwestycji;

2) pokrycie straty netto.”;

**Art. 2.** Ustawa wymieniona w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności sporządzonych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2015 r.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 613, z 2014 r. poz. 768 i 1100 oraz z 2015 r. poz. 4.

## UZASADNIENIE

Celem ustawy jest doprecyzowanie i uzupełnienie niektórych przepisów dotyczących instytucji gospodarki budżetowej (zwanych dalej IGB) zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Konieczność nowelizacji ustawy wynikała z analizy postulatów *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacji z dnia 12 maja 2014 r. o wynikach kontroli: „Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej”.

IGB powstały na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zastąpiły one dotychczasowe jednostki organizacyjne – gospodarstwa pomocnicze. IGB, w odróżnieniu od gospodarstw pomocniczych, miały być samodzielnymi podmiotami mającymi osobowość prawną wyposażonymi we własny majątek. Celem powstania IGB było zwiększenie przejrzystości finansów publicznych oraz efektywności jednostek organizacyjnych wykonujących usługi na rzecz innych jednostek budżetowych. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych IGB jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania oraz pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. IGB tworzy minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów lub organ lub kierownik jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. IGB uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Podstawą gospodarki finansowej IGB jest roczny plan finansowy. W planie finansowym mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego. IGB działa na podstawie statutu nadanego przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. Dyrektora instytucji gospodarki budżetowej powołuje i odwołuje organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. IGB samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania. Wartość majątku instytucji gospodarki budżetowej odzwierciedla fundusz instytucji gospodarki budżetowej.

Kontrola NIK obejmowała przede wszystkim organizację IGB, efektywność działalności, gospodarowanie powierzonym mieniem, współpracę z organem założycielskim, realizację przychodów i kosztów IGB.

W wyniku działań kontrolnych stwierdzono, m.in. że:

- 1) nowe jednostki nie przyczyniły się do poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych;
- 2) nastąpiło pogorszenie efektywności działalności;
- 3) większość IGB nie była zdolna do samofinansowania;
- 4) w większości IGB nastąpiło uszczuplenie majątku;
- 5) znaczna część IGB działała niemal wyłącznie na rzecz organów założycielskich;
- 6) IGB działają w warunkach nieprecyzyjnych przepisów.

W tym ostatnim zakresie, zdaniem NIK, nieprecyzyjność przepisów przejawia się w tym, że nie zdefiniowano pojęcia środków z poprzedniego okresu, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, co spowodowało, iż IGB różnie interpretowały to pojęcie. Ponadto ustawa o finansach publicznych nie precyzuje źródła pokrycia strat IGB, zagadnienie to nie zostało także określone w statutach IGB, co wpływało negatywnie na prawidłową gospodarkę finansową IGB. Natomiast nieprecyzyjne zapisy co do zakresu sprawozdania powodowały niejasność co do jego charakteru: czy to jest sprawozdanie finansowe czy sprawozdanie z działalności a zakresy sprawozdań składanych przez IGB różniły się między sobą.

Powyższe wyniki kontroli skłoniły NIK do sformułowania następujących tez *de lege ferenda*:

- 1) określenia w ustawie o finansach publicznych, iż pod pojęciem „środków z poprzedniego okresu”, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych należy rozumieć zyski wypracowane w poprzednich latach przez instytucje gospodarki budżetowej pozostawione do dyspozycji instytucji;
- 2) określenia w ustawie o finansach publicznych źródła pokrycia strat IGB poprzez wskazanie, iż straty pokrywane są funduszem instytucji w części powstałej z wypracowanych i pozostawionych do dyspozycji instytucji zysków;
- 3) jednoznacznego wskazania w art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, iż do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji ze wskazaniem jego zakresu,
- 4) wykreślenia postanowień art. 28 ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dotyczących zwiększenia funduszu instytucji gospodarki budżetowej o kwotę zmian

wartości majątku będącą skutkiem nieodpłatnego otrzymania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Projektowana nowelizacja ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z tymi postulatami dokonuje stosownych zmian w przepisach art. 24, art. 27 i art. 28 ustawy.

W art. 24 w ust. 3 wskazano jednoznacznie, iż przez środki z poprzedniego okresu rozumie się środki pieniężne pozostające w dyspozycji IGB. Wydawanie tych środków będzie się odbywało, poprzez zmianę planu finansowego IGB, za zgodą organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów (dodawany ust. 6 w art. 24). Zgoda ta będzie stanowiła wyjątek od zasady pokrywania kosztów w ramach uzyskanych przychodów (ust. 3) jak i wyjątek od „zwykłej” zmiany planu finansowego IGB w trakcie roku budżetowego (ust. 5). Zmiana ust. 5 ma charakter redakcyjny.

Nowelizacja art. 27 ust. 2 sprowadza się do wyodrębnienia dwóch rocznych sprawozdań IGB: finansowego oraz z działalności. Ponieważ IGB jest zobowiązane, jako jednostka sektora finansów publicznych posiadająca osobowość prawną, do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdań finansowych zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, to jasny jest zakres tego sprawozdania i nie wymaga ono doprecyzowania. Odnośnie do sprawozdania z działalności projekt odsyła wprost do przepisów art. 49 ust. 2 i 3 tej ustawy, które jednoznacznie określają zakres informacyjny takiego sprawozdania.

Nowelizacja art. 28 sprowadza się do uchylenia pkt 2 w ust. 6 tego artykułu, który powoduje niekorzystne dla IGB zaniżenie wyniku finansowego w związku z przenoszeniem w koszty działalności operacyjnej amortyzacji dokonywanej od wartości początkowej nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych. Skreślenie tego przepisu powoduje, iż będą miały zastosowanie zasady ogólne wynikające z ustawy o rachunkowości. Jednocześnie dodano nowy ust. 8, w którym jednoznacznie przesądzono, iż IGB będą tworzyły z zysku netto fundusz zapasowy, z którego będą finansowane inwestycje oraz pokrywane straty. Przepis ten nie tylko czyni zadość postulatом NIK w zakresie pokrywania strat, ale także pozwoli pozostawienie zysku IGB na potrzeby inwestycyjne sprzyjające rozwojowi jednostki. W konsekwencji uchylono także ust. 7.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia i będzie miała zastosowanie do sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności za rok obrotowy rozpoczynający się w 2015 r.

O wyrażenie opinii o projekcie zwrócono się do: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezydenta, Najwyższej Izby Kontroli, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Zdrowia, Ministra Finansów, Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych.

Opinie do ustawy przedstawiły: Najwyższa Izba Kontroli, Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Zdrowia oraz Minister Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie pierwotną, odpowiadającą wprost postulatom Izby, wersję projektu ustawy. Minister Sprawiedliwości uznał przyjęte rozwiązania za „kierunkowo słuszne”. Minister Spraw Wewnętrznych uznał za niedostatecznie precyzyjne pojęcia proponowane w pierwotnym projekcie ustawy dotyczące „zysku wypracowanego w poprzednich latach” (ostateczny projekt rezygnuje z tego pojęcia na rzecz „środków pieniężnych z poprzednich okresów pozostających w dyspozycji”). Ponadto uznano za konieczne doprecyzowanie wytycznych do upoważnienia, na podstawie którego miano sprecyzować zakres sprawozdania IGB (ostateczny projekt rezygnuje z upoważnienia na rzecz odesłania wprost do przepisów ustawy o rachunkowości). Minister Zdrowia nie zgłosił uwag do projektu. Natomiast uwagi Ministra Finansów uwzględniono niemal w całym zakresie i propozycje te stały się podstawą projektu.

Ustawa nie będzie powodowała wzrostu wydatków budżetu państwa i powinna przyczynić się do racjonalizacji i zwiększenia efektywności gospodarowania powierzonym majątkiem przez IGB. Ponieważ większość IGB zajmuje się działalnością polegającą na prowadzeniu oddziaływań resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, zwiększenie efektywności IGB spowoduje pozytywne skutki społeczne przejawiające się zwiększeniem efektywności realizacji tych zdań.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.



BAS-WAPEiM-648/15

Warszawa, 1 kwietnia 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu**  
**ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel**  
**wnioskodawcy: senator Tadeusz Wiktor Kopec)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt przewiduje zmianę art. 24, art. 27 oraz art. 28 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa).

Nowelizacja dotyczy zasad funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej (dalej: instytucja). Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy instytucja jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Projekt modyfikuje regulacje określające: zasady ponoszenia kosztów oraz sporządzania planów finansowych instytucji (zmieniany art. 24 ustawy); zadania dyrektora instytucji (zmieniany art. 27 ustawy); zasady tworzenia funduszu zapasowego instytucji (zmieniany art. 28 ustawy).

Zgodnie z art. 2 projektu ustawa, w brzmieniu nadanym nowelizacją, będzie miała zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności sporządzonych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2015 r.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

**3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

**4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

  
Lech Czapla

BAS-WAPEiM-649/15

Warszawa, 1 kwietnia 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia prawna

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Tadeusz Wiktor Kopeć) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt przewiduje zmianę art. 24, art. 27 oraz art. 28 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa).

Nowelizacja dotyczy zasad funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej (dalej: instytucja). Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy instytucja jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Projekt modyfikuje regulacje określające: zasady ponoszenia kosztów oraz sporządzania planów finansowych instytucji (zmieniany art. 24 ustawy); zadania dyrektora instytucji (zmieniany art. 27 ustawy); zasady tworzenia funduszu zapasowego instytucji (zmieniany art. 28 ustawy).

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska  
SK-0401-8/15

Warszawa, dnia 23 marca 2015 r.

Szanowny Pan  
Lech Czapla  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Pan Ministrze,*

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 72. posiedzeniu uchwały z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Najwyższa Izba Kontroli,
- 2) Minister Sprawiedliwości,
- 3) Minister Spraw Wewnętrznych,
- 4) Minister Zdrowia,
- 5) Minister Finansów.

*Z wyrazami szacunku*

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz. ....  
Data wpływu 26-03-2015

Ku 584/14



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPK/KPP-02110-008/2014 WS

Warszawa,

15 grudnia 2014 r.

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do pisma z 10 grudnia b.r., znak BPS/KU 034/742/2014, dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 742), uprzejmie informuję:

W informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 maja 2014 r. pt. „Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej” sformułowano cztery propozycje zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> polegające na:

- zdefiniowaniu występującego w art. 24 ust. 3 pojęcia „środków z poprzedniego okresu” jako zysków wypracowanych w poprzednich latach przez instytucje gospodarki budżetowej i pozostawionych do ich dyspozycji;
- wskazaniu w ustawie źródła pokrycia strat instytucji gospodarki budżetowej, którym w ocenie Izby winien być fundusz instytucji w części powstałej z wypracowanych i pozostawionych do dyspozycji instytucji zysków;
- jednoznacznym określeniu w art. 27 ust. 2 pkt 5, iż do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji ze wskazaniem jego zakresu;
- wykreśleniu przepisu art. 28 ust. 6 pkt 2, dotyczącego zwiększenia funduszu instytucji gospodarki budżetowej o kwotę zmian wartości majątku będącą skutkiem nieodpłatnego otrzymania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych zamieszczony w druku senackim nr 742 w pełni odpowiada propozycjom sformułowanim w informacji o wynikach kontroli i intencjom Izby.

Z wyrazami szacunku:

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

KU 15/15



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 12 stycznia 2015 r.

DPK-II-442-172/14/6

**Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Sławomir Paweł Piotrowski*

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 grudnia 2014 r., znak: BPS/KU-034/742/4./14, dotyczące senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 742), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że celem projektowanej ustawy – w ocenie projektodawców – jest doprecyzowanie i uzupełnienie niektórych przepisów dotyczących jednostki sektora finansów publicznych – instytucji gospodarki budżetowej. Założenia przyjęte w projektowanej nowelizacji ustawy o finansach publicznych wynikają z analizy postulatów *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacji z dnia 12 maja 2014 r. o wynikach kontroli pt. „Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej”.

Rozwiązania przyjęte w projektowanej ustawie wydają się kierunkowo słuszne, ponieważ mają one na celu poprawę przejrzystości finansów publicznych i zmierzają przy tym do realizacji powyższych postulatów Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto mogą być one początkiem dyskusji dotyczącej efektywności funkcjonowania jednostek gospodarki budżetowej oraz zwiększenia samofinansowania się tych jednostek.

*Z pozdrowieniem*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Wojciech Wiczyński  
PODSEKRETARZ STANU



Warszawa, dnia 13 stycznia 2015 r.

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Stanisław Papis Przewodniczący*

W odpowiedzi na pismo Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej znak: BPS/KU-034/742/D./14, przy którym przekazano senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 742), uprzejmie przedstawiam co następuje.

Przedłożony do opinii senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 742) stanowi realizację postulatów Najwyższej Izby Kontroli w zakresie doprecyzowania przepisów dotyczących instytucji gospodarki budżetowej (IGB), które zostały sformułowane wskutek przeprowadzonej kontroli organizacji IGB, efektywności ich działalności, gospodarowania powierzonym im mieniem, współpracy z organami założycielskimi oraz realizacji ich przychodów i kosztów. Z analizy projektu oraz załączonego do niego uzasadnienia wynika, iż postulaty sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym NIK znajdują odzwierciedlenie w proponowanym przez Komisję Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy.

Mając na uwadze zakres projektowanych zmian należy uznać za zasadne ich wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Jednocześnie zwrócenia szczególnej uwagi wymaga:

1) użyte w art. 1 pkt 1 projektu (dot. art. 24 ust. 3 ustawy) określenie „zysk wypracowany w poprzednich latach” może pozostawać w sprzeczności z regulacją wynikającą z art. 24 ust. 2 ustawy, zgodnie z którą podstawą gospodarki finansowej IGB jest roczny plan finansowy, obejmujący m.in. przychody z prowadzonej działalności.

Jeżeli zatem podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy obejmujący przychody z prowadzonej działalności, to nie wydaje się celowe wprowadzenie regulacji obejmującej swoim zakresem zysk wypracowany w latach poprzednich. Właściwsze będzie odniesienie się do przychodów z prowadzonej w roku poprzednim działalności (albo do zysków z przychodów z prowadzonej w roku poprzednim działalności). Analogiczna uwaga dotycząca użytego określenia: „zysk wypracowany w poprzednich latach” dotyczy także art. 1 pkt 3 lit. b projektu (dot. art. 28 ust. 8 ustawy);

2) zawarte w art. 1 pkt 2 lit. b projektu (dot. art. 27 ust. 4 ustawy) upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych wymaga uzupełnienia w zakresie wytycznych. Powinny one

wskazać także określenie zakresu przedmiotowego sprawozdania z działalności, który wprowadzi możliwość oceny prawidłowości realizacji przez IGB jej celów statutowych. Jednocześnie wskazać należy na art. 26 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym statut IGB określa w szczególności przedmiot działalności podstawowej tej instytucji. Konstruując zatem wytyczne do wydania przedmiotowego aktu wykonawczego należy przede wszystkim mieć na uwadze, że statut IGB ma określać przedmiot (a nie cele) działalności tej instytucji.

Dodatkowo wskazuję, iż w kwestii określenia zakresu rocznego sprawozdania z działalności IGB, istotna rola powinna być także przyznana organom założycielskim IGB. Istotą sprawozdania w przypadku IGB jest pozyskanie przez organ założycielski informacji na temat zgodności podejmowanych działań tego podmiotu z jego zapisami statutowymi. Zakres działania IGB jest różnorodny i obejmuje m. in. obszar IT, zamówienia publiczne, usługi budowlane oraz transportowe. Opracowanie jednolitego sprawozdania z działalności musiałyby sprowadzać się wyłącznie do spraw finansowych (np. oceny rentowności, nakładów inwestycyjnych, podstawowych informacji o strukturze zatrudnienia), pozostawiając sprawy merytoryczne poza obszarem ujednoczenia;

3) wskazanie szczegółowego uzasadnienia w zakresie celowości uchylecia w art. 28 w ust. 6 pkt 2 ustawy, następstwem czego nieodpłatne przekazanie lub otrzymanie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych nie będzie powodowało zwiększenia lub zmniejszenia funduszu instytucji gospodarki budżetowej, a w konsekwencji nie będzie powodowało konieczności wykazania tych zmian w stosownych księgach i ewidencjach.

*Z wyrażeniami szanunku*  
**MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH**  
*Grzegorz Karpinski*  
p. Grzegorz KARPINSKI  
Sekretarz Stanu





Minister Zdrowia

Warszawa, 2015-01-13

BFC.320.4.2015/MG

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senat RP

*Szanowny Panie Przewodniczący!*

W nawiązaniu do pisma znak BPS/KU-034/742/6/14 z dnia 10 grudnia 2014 r. uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

*z poważaniem*  
Z upoważnienia  
*Stawomir Neumann*  
MINISTRA ZDROWIA  
SEKRETARZ STANU  
Stawomir Neumann



Warszawa, dnia 17 lutego 2015 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW**

BP8.022.1.2015.KML

Pan  
**Kazimierz Kleina**  
Przewodniczący Komisji  
Budżetu i Finansów Publicznych

Pan  
**Piotr Zientarski**  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

*Stanisław Poniac Przewodniczący*

W związku z ustaleniami przyjętymi w dniu 15 stycznia 2015 r. na wspólnym posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej Senatu RP dotyczącymi sporządzenia opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 742), przedstawiam następujące stanowisko, które podlegało procedurze uzgodnień z pełniącymi rolę organów założycielskich instytucji gospodarki budżetowej Ministrami, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezydenta RP.

Senacki projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm., dalej ustawa o finansach publicznych) poprzez doprecyzowanie przepisów regulujących zasady działalności instytucji gospodarki budżetowej (zwanych dalej IGB), mając na celu poprawę efektywności oraz przejrzystości finansów publicznych.

**1. Zmiany w art. 24 ustawy o finansach publicznych.**

Proponowane zmiany zmierzają do ustawowego zdefiniowania zastosowanego w powyższym przepisie terminu „środki z poprzedniego okresu”, jako zysku instytucji gospodarki budżetowej wypracowanego w poprzednich latach i pozostającego w jej dyspozycji.

Za uzasadnione należy uznać dążenie do uregulowania kwestii ponoszenia przez instytucje gospodarki budżetowej kosztów do wysokości uzyskanych przychodów i środków z poprzedniego okresu w sposób niebudzący wątpliwości. Należy jednakże wskazać, iż zaproponowane zmiany do art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wymagają modyfikacji.

Użyte w definiowanym przez Senat artykule pojęcie zysku występuje na gruncie przepisów o rachunkowości, gdzie zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.) przez przychody i zyski

(nadzwyczajne) rozumie się uprawdopodobnione powstanie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zwiększenia wartości aktywów, albo zmniejszenia wartości zobowiązań, które doprowadzą do wzrostu kapitału własnego lub zmniejszenia jego niedoboru w inny sposób niż wniesienie środków przez udziałowców lub właścicieli. Natomiast przez koszty i straty (nadzwyczajne) rozumie się uprawdopodobnione zmniejszenia w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zmniejszenia wartości aktywów, albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli. Zysk to różnica (dodatnia) między ww. przychodami i zyskami a kosztami i stratami. Wykazany w sporządzanym przez IGB sprawozdaniu finansowym zysk stanowi kategorię memorialową i nie należy go utożsamiać ze stanem środków pieniężnych na rachunku bankowym tej jednostki. Stan środków pieniężnych i jego zmiany ustala się w rachunku przepływów pieniężnych sporządzanym zgodnie z zasadą kasową.

Uwzględniając zatem zaproponowany przez projektodawcę kierunek zmian ustawowych, w miejsce projektowanej regulacji, w myśl której przez środki z poprzedniego okresu należy rozumieć zysk instytucji gospodarki budżetowej wypracowany w poprzednich latach i pozostający w jej dyspozycji, proponuje się wprowadzenie następujących zmian w art. 24 ustawy o finansach publicznych:

„W art. 24:

- ust. 3 otrzymuje brzmienie:

*3. Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach uzyskanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów pozostających w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.,*

- ust. 5 otrzymuje brzmienie:

*5. W planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej w trakcie roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego, z zastrzeżeniem ust. 6. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić Ministra Finansów.*

- dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

*6. Za zgodą organu wykonującego funkcje organu założycielskiego wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów w trakcie roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany planu finansowego polegające na zwiększeniu kosztów ponad planowane przychody, jednak nie więcej niż o środki pieniężne z poprzednich okresów pozostające w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.”.*

Takie brzmienie przepisu wskazuje jednoznacznie, iż koszty IGB będą mogły być ponoszone do wysokości uzyskanych przychodów, przy czym możliwym będzie wykorzystanie środków pieniężnych z poprzednich okresów pozostających w dyspozycji IGB, po uzyskaniu zgody organu założycielskiego, wydanej – w związku z nałożonym w art. 174 ustawy o finansach publicznych na Ministra Finansów obowiązkiem sprawowania nadzoru i ogólnej kontroli poziomu deficytu sektora finansów publicznych – w porozumieniu z Ministrem Finansów.

## 2. Zmiany w art. 27 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych zaproponowano również doprecyzowanie zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej dotyczących przygotowania rocznego sprawozdania z działalności instytucji, wskazując jego zakres, wraz z wprowadzeniem przepisu stanowiącego obligatoryjną delegację ustawową dla Ministra Finansów do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu rocznego sprawozdania z działalności instytucji gospodarki budżetowej.

Z uwagi na fakt, iż przepis art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych w obecnym brzmieniu nie wskazuje jednoznacznie, jakie sprawozdanie ma obowiązek przygotować dyrektor instytucji gospodarki budżetowej, na akceptację zasługuje inicjatywa jego doprecyzowania w sferze opracowania sprawozdania finansowego oraz odrębnego sprawozdania z działalności instytucji gospodarki budżetowej.

Resort finansów popiera propozycję dotyczącą sprawozdania finansowego, z uwzględnieniem niewielkiej modyfikacji (poprzez skreślenie wyrazów „w tym bilansu, rachunku zysków i strat“), gdyż IGB – jako jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną – zobowiązane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Natomiast odnośnie do zmian dotyczących sprawozdania z działalności i jego zakresu, który miałby zostać określony w rozporządzeniu Ministra Finansów należy wskazać, iż wystarczające będzie w tym zakresie wprowadzenie samego obowiązku sporządzania przez dyrektora IGB takiego sprawozdania, z odesłaniem do przepisów o rachunkowości, które określają zakres informacyjny takiego sprawozdania. Z art. 49 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości wynika, że sprawozdanie z działalności jednostki powinno obejmować w szczególności istotne informacje o stanie majątkowym i sytuacji finansowej jednostki. Realizacja zadań publicznych służących osiągnięciu celu w jakim utworzono IGB jest informacją istotną dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej, i w konsekwencji dane te powinny zostać przedstawione i omówione w sprawozdaniu z działalności.

W związku z powyższym proponuje się, aby zmiany w zakresie art. 27 otrzymały brzmienie:

„W art. 27 ust. 2:

- pkt 5 otrzymuje brzmienie:

5) przygotowanie rocznego sprawozdania finansowego instytucji gospodarki budżetowej;

- dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

6) przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji gospodarki budżetowej, którego zakres informacyjny określają przepisy art. 49 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 i 613, z 2014 r. poz. 768 i 1100 oraz z 2015 r. poz. 4).”.

Zaproponowana konstrukcja art. 27 ust. 2 pkt 6 powoduje jednocześnie brak podstaw do wprowadzania w ust. 4 delegacji ustawowej dla Ministra Finansów do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu przedmiotowego sprawozdania.

### 3. Zmiany do art. 28 ustawy o finansach publicznych.

Projektowana regulacja obejmuje wprowadzenie zmian odnośnie do gospodarowania mieniem IGB w zakresie zmian wartości majątku na skutek nieodpłatnego przekazania lub otrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz źródła pokrywania strat.

Uchylenie art. 28 ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który przewiduje zwiększenie lub zmniejszenie funduszu instytucji gospodarki budżetowej o kwotę zmian wartości majątku będących skutkiem nieodpłatnego przekazania lub otrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, zasługuje na aprobatę.

Obecne brzmienie art. 28 ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych powoduje niekorzystne dla IGB zaniżenie wyniku finansowego w związku z odnoszeniem w koszty działalności operacyjnej amortyzacji dokonywanej od wartości początkowej nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Skreślenie tego przepisu spowoduje, że będą miały w tym przypadku zastosowanie zasady ogólne wynikające z ustawy o rachunkowości, w tym art. 41. Zastosowanie zasad ogólnych oznacza, że koszty amortyzacji równoważone są pozostałymi przychodami operacyjnymi odpisywanymi z rozliczeń międzyokresowych przychodów. Zapewnia to neutralny wpływ tego zdarzenia na wynik finansowy instytucji gospodarki budżetowej.

Senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych dodaje w art. 28 ust. 8 określający źródła pokrycia strat instytucji gospodarki budżetowej. Według tej propozycji straty pokrywane miałyby być z funduszu instytucji gospodarki budżetowej w części powstałej z zysku wypracowanego w poprzednich latach i pozostającego w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.

Zauważenia jednakże wymaga, że w polskim systemie prawnym we wszystkich jednostkach prowadzących księgi rachunkowe (tj. zarówno w jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych, jak i jednostkach gospodarczych) równowartość mienia wnoszonego przez podmioty lub organy założycielskie znajduje, na dzień utworzenia tych jednostek, swoje odzwierciedlenie w funduszu (kapitale) podstawowym. W przypadku IGB fundusz instytucji gospodarki budżetowej odzwierciedlać powinien równowartość mienia otrzymanego przez jednostkę na dzień utworzenia. Z kolei osiągnięte zyski jednostki, powinny, co do zasady, być odnoszone na podwyższenie utworzonego w tym celu funduszu zapasowego. Z tego funduszu powinny być pokrywane przez jednostkę straty netto. Należy wskazać, iż w przypadku, gdy przepisy szczególne stanowią, iż fundusz podstawowy może ulec zmniejszeniu o wartość straty netto, może to doprowadzić do „wyzzerowania” tego funduszu. Ponadto należy mieć na uwadze, iż pojęcie zysku, jak wyżej wskazano w pkt 1, na gruncie ustawy o rachunkowości nie jest tożsame ze środkami pieniężnymi na rachunku bankowym IGB. Z powyższych względów niezbędne jest wprowadzenie regulacji dotyczących tworzenia, zwiększania i zmniejszania funduszu zapasowego IGB.

Wobec powyższego, proponuje się aby zmiany w zakresie art. 28 otrzymały brzmienie:

„W art. 28:

- uchyla się ust. 6 pkt 2 i ust. 7,
- dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

8. Instytucja gospodarki budżetowej tworzy fundusz zapasowy z zysku netto, z przeznaczeniem na:

- 1) finansowanie inwestycji,
- 2) pokrycie straty netto."

Przyjęcie powyższego rozwiązania oznaczałoby pozostawienie w IGB zysku również na jej potrzeby inwestycyjne, umożliwiając tym samym przeznaczenie części wypracowanego zysku np. na rozszerzenie działalności, czy inwestycje sprzyjające rozwojowi jednostki. W tym celu niezbędne będzie jednak równoczesne wyodrębnienie ze środków obrotowych równowartości funduszu zapasowego, tj. środków pieniężnych na oddzielnym koncie bankowym. W tym przypadku finansowanie inwestycji (np. nabycie lub budowa środków trwałych lub nabycie wartości niematerialnych i prawnych) nastąpi ze środków pieniężnych wyodrębnionych na rachunku bankowym. Po zrealizowaniu inwestycji niezbędne będzie przeniesienie ich równowartości z funduszu zapasowego na fundusz IGB. W tej sytuacji fundusz IGB odzwierciedlać będzie – zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o finansach publicznych – wartość majątku instytucji gospodarki budżetowej.

W związku z powyższym konieczne będzie uchylene ust. 7, traktującego, iż fundusz instytucji gospodarki budżetowej zwiększa się o zysk pozostający w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej i środki z innych źródeł.

#### 4. Termin wejścia w życie aktu prawnego.

Termin wejścia w życie aktu prawnego powinien zostać określony w sposób uwzględniający roczność planów finansowych oraz umożliwiający jednolite wypełnienie nakładanych obowiązków sprawozdawczych.

Podsumowując należy stwierdzić, iż proponowane zmiany w ustawie o finansach publicznych – w ocenie Ministra Finansów – co do zasady sprzyjają doprecyzowaniu regulacji prawnych dotyczących obszaru działania IGB.

W ocenie Ministra Finansów inicjatywa senacka, sprzyjająca spójnemu interpretowaniu i stosowaniu przepisów ustawy przez poszczególne jednostki, zasługuje na poparcie, z zaznaczeniem potrzeby wprowadzenia wskazanych w niniejszej opinii zmian.

*Z poważaniem,*

Z upoważnienia Ministra Finansów  
PODSEKRETARZ STANU

*Hanna Majszczyk*  
Hanna Majszczyk



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2015 r.

**BSA III-021-126/15**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu 22.04.2015r.

**Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 kwietnia 2015 r., GMS-WP-173-86/15 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) nie uznaje za celowe opiniowania *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*.

Z poważaniem

**Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF**



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/95/15

Warszawa, dnia 22. 04. 2015 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu 22. 04. 2015

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Nawiązując do pisma z dnia 8 kwietnia 2015 r., nr GMS-WP-173-86/15, przy którym przekazano senacki *projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*, uprzejmie informuję o braku uwag do przedłożonego do oceny *projektu*. Jednocześnie nadmieniam, iż jego przedmiot pozostaje poza bezpośrednim obszarem działania prokuratury.

ZASTĘPCA PROKURATORA  
GENERALNEGO

Marzena Kowalska