



Warszawa, dnia 1 września 2014 r.

BL-112-12-NIK/14

## INFORMACJA PRAWNA DOTYCZĄCA FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI GOSPODARKI BUDŻETOWEJ

Przedmiotowa informacja powstała na podstawie przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej”.

Głównym celem kontroli była ocena celowości utworzenia i funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej (dalej IGB).

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 i wyposażonymi we własny majątek. Celem powstania IGB było zwiększenie przejrzystości finansów publicznych oraz efektywność jednostek organizacyjnych wykonujących usługi na rzecz innych jednostek budżetowych.

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

W wyniku kontroli 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 to 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.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. zasadniczą regulacją dotyczącą IGB zawiera w art. 23-28. Zgodnie z tymi przepisami 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 instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy. W planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej 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.

W celu realizacji postulatów NIK należy znowelizować wskazane w wyniku kontroli przepisy art. 24, art. 27 i art. 28 ustawy o finansach publicznych. Z tym, że zasadnym wydaje się dodanie do ustawy upoważnienia dla Ministra Finansów, w którym określi on zakres sprawozdania z działalności IGB, co pozwoli uzyskać identyczną metodologię sporządzania sprawozdań przez wszystkie IGB.

Ewentualny projekt ustawy mógłby otrzymać następujące brzmienie:

projekt

## 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.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 24 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu. Przez środki z poprzedniego okresu rozumie się zysk wypracowany w poprzednich latach i pozostający w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.”;

2) w art. 27:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy:

- 1) zarządzanie instytucją gospodarki budżetowej;
- 2) reprezentowanie instytucji gospodarki budżetowej na zewnątrz;
- 3) przygotowanie i nadanie regulaminu organizacyjnego instytucji gospodarki budżetowej;
- 4) przygotowanie projektu rocznego planu finansowego;
- 5) przygotowanie rocznego sprawozdania finansowego instytucji gospodarki budżetowej, w tym bilansu, rachunku zysków i strat;
- 6) przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji gospodarki budżetowej.”,

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, zakres sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności instytucji gospodarki budżetowej w okresie sprawozdawczym pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez instytucję gospodarki budżetowej jej celów statutowych.”;

3) w art. 28

a) w ust. 6 uchyla się pkt 2,

b) dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. Straty instytucji gospodarki budżetowej pokrywane są z fundusz instytucji gospodarki budżetowej w części powstałej z zysku wypracowanego w poprzednich latach i pozostającego w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

*Adam Niemczewski*

*Wicedyrektor*

Dyrektor  
  
*Roman Kapeliński*