



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 postulatowi 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 postulatowi 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.