

MATEUSZ KACZOCHA

INSTYTUCJA GOSPODARKI BUDŻETOWEJ
JAKO NOWA FORMA ORGANIZACYJNO-PRAWNA
JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH**1. Wstęp**

Instytucja gospodarki budżetowej jest jedną z nowych form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”. Zasadniczym celem ustanowienia instytucji gospodarki budżetowej jako nowej formy jednostki sektora finansów publicznych było umożliwienie wykonywania w tej formie organizacyjnej zadań publicznych realizowanych dotychczas przez zakłady budżetowe lub gospodarstwa pomocnicze¹. W tym miejscu podkreślić należy, iż na mocy art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.), z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu uległa likwidacja państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. Likwidacja tych podmiotów podyktowana była przede wszystkim zwiększeniem przejrzystości sektora finansów publicznych. W celu zaś zapełnienia luki po zlikwidowanych zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych ustawodawca ustanowił nową formę organizacyjno-prawną jednostki sektora finansów publicznych – instytucję gospodarki budżetowej². W art. 23 ust. 1 ustawy o finansach publicznych została zawarta definicja legalna „instytucji gospodarki budżetowej, w świetle której jest to jednostka sektora finansów publicznych tworzona w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania oraz pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przycho-

¹ Na etapie prac legislacyjnych nad ówczesnym projektem ustawy o finansach publicznych podnieszono, iż ta forma organizacyjno – prawna mogłaby zostać wykorzystana w celu przekształcenia w nią np. gospodarstw pomocniczych przy Ochotniczych Hufcach Pracy – por. uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych (druk nr 1188), VI kadencja Sejmu RP.

² K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, (w:) *System prawa finansowego*, t. II, (red.) E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 63.

dów. Jednocześnie ustawodawca przyjął, iż instytucja gospodarki budżetowej uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania jej do Krajowego Rejestru Sądowego. W związku z tym instytucja gospodarki budżetowej jest podmiotem wyposażonym w osobowość prawną, którego działalność opiera się co do zasady na samofinansowaniu przypisanych mu zadań publicznych³. W doktrynie prawa finansowego trafnie podnosi się przy tym, że instytucje gospodarki budżetowej, pomimo że są nową formą organizacyjno-prawną jednostek sektora finansów publicznych, przypominają częściowo ówczesne państwowe zakłady budżetowe. Instytucje te tworzy się bowiem w celu wykonywania wyodrębnionych zadań publicznych, ich działalność ma charakter odpłatny, a ponadto organami założycielskim instytucji mogą być organy administracji rządowej⁴. Niemniej jednak występują też zasadnicze różnice między instytucjami gospodarki budżetowej a zakładami budżetowymi. Taką różnicą jest choćby ich status prawny. Ustawodawca wyposażył bowiem instytucje w osobowość prawną, natomiast zlikwidowane zakłady budżetowe były jednostkami organizacyjnymi, nieposiadającymi osobowości prawnej.

2. Sposoby tworzenia instytucji gospodarki budżetowej

Podmioty upoważnione do tworzenia instytucji gospodarki budżetowej określa art. 23 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym instytucja może być tworzona przez:

- 1) ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek;
- 2) organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2, jako organ wykonujący funkcje organu założycielskiego.

Powołany przepis określa zatem dwa sposoby tworzenia instytucji gospodarki budżetowej. Pierwszy odbywa się pod nadzorem Rady Ministrów, kiedy instytucja gospodarki budżetowej tworzona jest przez określonego ministra albo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek⁵. Niezbędne elementy takiego wniosku określa art. 23 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w dokumencie takim minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów określa:

- 1) organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego,
- 2) przedmiot działalności podstawowej,
- 3) źródła przychodów,
- 4) przeznaczenie zysku.

³ Ibidem, s. 63.

⁴ C. Kosikowski, *Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010 r.

⁵ K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 63

Przedmiotowy wniosek jako projekt dokumentu rządowego podlega uzgodnieniom międzyresortowym, następnie jest rozpatrywany przez Stały Komitet Rady Ministrów, a na samym końcu trafia pod obrady Rady Ministrów. Przyjęcie takiego wniosku przez Radę Ministrów oznacza, iż wyraża ona zgodę na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej.

Drugi sposób tworzenia instytucji gospodarki budżetowej charakteryzuje się tym, że zgoda Rady Ministrów na utworzenie instytucji nie jest konieczna i dotyczy przypadków, kiedy instytucję gospodarki budżetowej tworzy organ lub kierownik jednostki, która dysponuje tzw. autonomią budżetową – art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Organy działające w tym trybie realizują funkcję organu założycielskiego i na nich ciąży obowiązek w postaci poinformowania Prezesa Rady Ministrów o utworzeniu instytucji⁶.

Przepis art. 23 ust. 2 ani żaden inny ustawy o finansach publicznych nie określa wyraźnie formy, w jakiej minister, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (po uzyskaniu zgody Rady Ministrów) bądź organ lub kierownik jednostki, o której mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tworzą instytucję gospodarki budżetowej. Stąd też należy przyjąć, że organy te tworzą instytucje gospodarki budżetowej poprzez wydanie zarządzenia, względnie decyzji⁷. Po utworzeniu instytucji gospodarki budżetowej minister, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bądź organ lub kierownik powyższej jednostki mają obowiązek poinformować o tym fakcie Prezesa Rady Ministrów (art. 23 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

Na końcu warto też wspomnieć o trzecim sposobie powstawania instytucji gospodarki budżetowej, który polega na przekształceniu gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej. Tryb ten ma charakter szczególny (uproszczony), a jego podstawowym celem jest konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań publicznych w sferze sektora rządowego⁸. Został on szczegółowo unormowany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej (Dz.U. Nr 181, poz. 1217), wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 116 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Zarządzenie o utworzeniu instytucji gospodarki budżetowej przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego wydaje minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów albo organ lub kierownik jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach

⁶ Ibidem, s. 63.

⁷ Analogicznie C. Kosikowski, *Komentarz do art. 23 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...*, Warszawa 2010.

⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 116 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, LEX/el. 2010.

publicznych. W zarządzeniu tym wskazuje się w szczególności gospodarstwo pomocnicze podlegające przekształceniu oraz zadania publiczne podlegające przejęciu (§ 2 ww. rozporządzenia). Przekształcenie gospodarstwa pomocniczego w instytucję gospodarki budżetowej następuje z chwilą wpisania instytucji gospodarki budżetowej do Krajowego Rejestru Sądowego. Instytucja gospodarki budżetowej przejmuje przysługujące gospodarstwu pomocniczemu przed jego przekształceniem należności, uprawnienia, obowiązki, środki pieniężne oraz rzeczowe składniki majątkowe inne niż nieruchomości. Instytucja gospodarki budżetowej pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń lub koncesji, które zostały przyznane na rzecz gospodarstwa pomocniczego przed jego przekształceniem, chyba że odrębne przepisy lub decyzja o udzieleniu zezwolenia lub koncesji stanowią inaczej (§ 4 ust. 1 rozporządzenia). Dodać przy tym trzeba, iż obecnie ze względu na fakt, iż z dniem z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu uległa likwidacja państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, tryb powstawania instytucji gospodarki budżetowej, o którym mowa w przedmiotowym rozporządzeniu, nie odgrywa istotnego znaczenia.

3. Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej

Instytucja gospodarki budżetowej prowadzi swoją gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, którego zakres określa art. 24 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem plan finansowy instytucji gospodarki budżetowej zawiera:

- 1) przychody z prowadzonej działalności;
- 2) dotacje z budżetu państwa;
- 3) zestawienie kosztów:
 - a) funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej,
 - b) realizacji wyodrębnionych zadań z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług;
- 4) środki na wydatki majątkowe;
- 5) wynik finansowy;
- 6) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- 7) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu (art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Zauważyć przy tym należy, iż w regulacji tej ustawodawca posłużył się wyrazem „tylko”, co w praktyce oznacza, że powinna być ona interpretowana literalnie, ścieśniająco, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej. Wobec tego stwierdzić

trzeba, że prawodawca – w przypadku instytucji gospodarki budżetowej – nie przewidział możliwości zaistnienia stanu nierównowagi finansowej⁹.

Podkreślić też należy, iż ustawa o finansach publicznych dopuszcza możliwość dokonania zmian w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej. Warunki dokonania tych zmian określa art. 24 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić Ministra Finansów. Z przepisu tego wynika zatem, że dopuszczalne jest dokonanie zmian w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej, jeżeli zostaną kumulatywnie spełnione dwa warunki, tj. po pierwsze, organ wykonujący funkcje organu założycielskiego wyrazi na to zgodę, a po drugie, zmiany te nie spowodują zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego. Użycie przez prawodawcę koniunkcji w redakcji drugiego warunku oznacza, że możliwa wydaje się zmiana planu finansowego, nieskutkująca wprowadzeniem zwiększeniem dotacji z budżetu, lecz za to powodująca pogorszenie planowanego wyniku finansowego¹⁰.

W literaturze prawa finansowego trafnie podkreśla się, że ustawa o finansach publicznych nie wskazuje wyraźnie na możliwość zaciągania przez instytucje gospodarki budżetowej pożyczek i kredytów. Tymczasem ze względu na posiadanie przez instytucję osobowości prawnej i wyposażenia ją w wyodrębniony majątek Skarbu Państwa takie rozwiązanie nie powinno być kwestionowane¹¹.

Z art. 24 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że instytucja gospodarki budżetowej może otrzymywać dotacje¹² z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Stąd też można wysnuć wniosek, iż podstawą prawną przyznania instytucji gospodarki budżetowej dotacji na realizację zadań publicznych może być wyjątkowo przepis zawarty w ustawie szczególnej (odrębnej) względem ustawy o finansach publicznych. *Ratio legis* takiego rozwiązania jest podyktowane ideą samofinansowania powierzonych instytucji zadań publicznych.

⁹ C. Kosikowski, *Komentarz do art. 24 ustawy z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych...*, Warszawa 2010 r.

¹⁰ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 24 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011 r.

¹¹ C. Kosikowski, *Komentarz do art. 24 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...*, Warszawa 2010 r.

¹² Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 ustawy o finansach publicznych).

Należy jednak podkreślić, że oprócz dotacji, które mogą być przyznane instytucji gospodarki budżetowej na podstawie odrębnych unormowań, ustawodawca przewidział również możliwość przyznania instytucji gospodarki budżetowej określonych dotacji na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. I tak nowo tworzonej instytucji gospodarki budżetowej może być przyznana jednorazowa dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 24 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Ponadto z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji instytucji gospodarki budżetowej (art. 132 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Na marginesie należy też podnieść, iż brak jest unormowania, które limitowałoby wysokość dofinansowania instytucji gospodarki budżetowej dotacjami z budżetu państwa.

Instytucja gospodarki budżetowej samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania. Ogólnosystemową definicję mienia zawiera art. 44 kodeksu cywilnego, który stanowi, że mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że mienie jest pojęciem ogólnym oznaczającym ogół praw majątkowych, zwłaszcza prawo własności i inne prawa rzeczowe występujące w kodeksie cywilnym (np. prawa rzeczowe ograniczone) i poza kodeksem (np. współwłasność uczestników wspólnoty mieszkaniowej). Są to również takie prawa podmiotowe majątkowe, jak wierzytelności (prawa względne) oraz prawa osobiste o charakterze majątkowym (np. prawo do wynagrodzenia) i prawa majątkowe na dobrach niematerialnych (np. majątkowe prawa autorskie, prawa majątkowe z patentu i inne z zakresu własności przemysłowej)¹³. W tym kontekście podnieść trzeba, iż w ustawie o finansach publicznych ustawodawca określił składniki mienia instytucji gospodarki budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 2 tej ustawy na mienie instytucji gospodarki budżetowej mogą składać się przeniesione na własność nieruchomości, mienie stanowiące wyposażenie przekazane przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego w formie użyczenia, a także mienie nabyte z własnych środków. Przepis ten w sposób enumeratywny wymienia składniki mienia instytucji gospodarki budżetowej. Tymczasem wydaje się, że w regulacji tej ustawodawca powinien jedynie w sposób przykładowy wymienić składniki mienia instytucji, ponieważ w pojęciu mienia należącego do instytucji gospodarki budżetowej nie uwzględniono m.in. jej środków finansowych.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 zd. pierwsze ustawy o finansach publicznych instytucja gospodarki budżetowej może zbywać środki trwałe, tj. rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki.

¹³ *Komentarz do art. 44 kodeksu cywilnego*, (w:) B. Giesen, W.J. Katner, P. Księżak, B. Lewaszewicz-Petrykowska, R. Majda, E. Michniewicz-Broda, T. Pajor, U. Promińska, M. Pyziak-Szafnicka, W. Robaczyński, M. Serwach, Z. Świdorski, M. Wojewoda, *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, LEX 2009.

Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy, ulepszenia w obcych środkach trwałych, a także inwentarz żywy – art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.). Zbycie (najem, dzierżawa, użyczenie) aktywów może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego, z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 28 ust. 4 zd. drugie ustawy o finansach publicznych). Zauważyć przy tym trzeba, że prawodawca nie określił formy prawnej, w jakiej zasady te ustanawia organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. Dopuszczalne jest zatem określenie tych zasad w statucie instytucji gospodarki budżetowej¹⁴, gdyż art. 26 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jedynie przykładowo (zwrot „w szczególności”) wymienia elementy statutu. Ponadto jest możliwe określenie przedmiotowych zasad w zarządzeniu bądź decyzji organu wykonującego funkcje organu założycielskiego¹⁵.

Wartość majątku instytucji gospodarki budżetowej odzwierciedla fundusz instytucji gospodarki budżetowej. Fundusz instytucji gospodarki budżetowej zwiększa się lub zmniejsza o kwotę zmian wartości majątku będących skutkiem: aktualizacji wyceny środków trwałych na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnego przekazania lub otrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, a także łączenia i podziału instytucji gospodarki budżetowej na podstawie bilansów zamknięcia dzielonych lub łączonych jednostek. Dodatkowo fundusz instytucji gospodarki budżetowej zwiększa się o zysk pozostający w dyspozycji instytucji oraz środki z innych źródeł (art. 28 ust. 5–7 ustawy o finansach publicznych).

Podsumowując, należy wskazać, iż ustawa o finansach publicznych zawiera ogólne regulacje dotyczące zasad gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej. Szczegółowe rozwiązania w zakresie funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej można natomiast odnaleźć w licznych aktach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych, dotyczących jednostek sektora finansów publicznych, w tym instytucji gospodarki budżetowej¹⁶.

¹⁴ Rozwiązanie takie zastosowano m.in. w statucie Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA, stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. Nr 13, poz. 161).

¹⁵ Zob. zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia zasad zbycia, najmu, dzierżawy oraz użyczenia aktywów instytucji gospodarki budżetowej, dla której funkcje organu założycielskiego pełni minister właściwy do spraw zdrowia (Dz.Urz. MZ Nr 4, poz. 40).

¹⁶ Np. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie

4. Organizacja i organy instytucji gospodarki budżetowej

Instytucja gospodarki budżetowej działa na podstawie statutu nadanego przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. Podstawowe, obligatoryjne elementy statutu określa art. 26 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem statut instytucji gospodarki budżetowej określa w szczególności nazwę i siedzibę tej instytucji, przedmiot działalności podstawowej instytucji, źródła uzyskiwania przychodów instytucji, tryb i zasady dokonywania zmian w statucie instytucji, stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane instytucji, a także zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa, jeżeli ta instytucja będzie prowadzić taką działalność. Jak już wcześniej zauważono, katalog elementów, jakie powinien zawierać statut, ma charakter otwarty. Wobec tego dopuszczalne jest unormowanie w statucie także innych kwestii związanych z działalnością instytucji gospodarki budżetowej, które nie są wyraźnie wymienione w art. 26 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Drugim, ważnym aktem wewnętrznym instytucji gospodarki budżetowej jest regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora instytucji gospodarki budżetowej. Dokument ten reguluje organizację wewnętrzną instytucji gospodarki budżetowej (por. art. 26 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Warto podkreślić, iż ustawodawca nie wymienił wyraźnie w jednym przepisie elementów, jakie powinny znaleźć się w regulaminie organizacyjnym. Tym niemniej inne regulacje ustawy o finansach publicznych wskazują niekiedy, jakie sprawy można unormować w regulaminie organizacyjnym danej jednostki sektora finansów publicznych. Przykładem może być choćby art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, a przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje, że organem wewnętrznym instytucji gospodarki budżetowej jest dyrektor instytucji gospodarki budżetowej, powoływany i odwoływany przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego (art. 27 ust. 1). Dyrektor instytucji jest kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 53 ustawy o finansach publicznych¹⁷, wobec tego ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej.

Podstawowe kompetencje dyrektora instytucji gospodarki finansowej wymienia z kolei art. 27 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym do

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247).

¹⁷ L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 27 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...*, Warszawa, 2011.

zadań dyrektora instytucji należy zarządzanie instytucją gospodarki budżetowej, reprezentowanie instytucji na zewnątrz, przygotowanie i nadanie jej regulaminu organizacyjnego, przygotowanie projektu rocznego planu finansowego, przygotowanie rocznego sprawozdania instytucji gospodarki budżetowej, w tym bilansu, rachunku zysków i strat. Z literalnego brzmienia powołanej regulacji można wysnuć wniosek, iż katalog kompetencji dyrektora instytucji ma charakter enumeratywny. Tym niemniej z analizy innych regulacji ustawy o finansach publicznych (np. powołany wcześniej art. 53), czy też ustawy o rachunkowości, stwierdzić trzeba, że kompetencje dyrektora instytucji gospodarki budżetowej wynikają także z innych regulacji rangi ustawowych. Wydaje się zatem, iż lepszym rozwiązaniem byłoby zawarcie w art. 27 ust. 2 ustawy o finansach publicznych katalogu otwartego kompetencji dyrektora instytucji, np. poprzez zamieszczenie w nim zwrotu „w szczególności”.

5. Podsumowanie

Instytucja gospodarki budżetowej jest stosunkowo nową formą organizacyjno – prawną jednostek sektora finansów publicznych, która została ustanowiona do realizacji zadań dotychczas wykonywanych przez zlikwidowane zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze. Instytucja posiada osobowość prawną, a jej działalność opiera się na założeniu samofinansowania wykonywanych przez nią zadań publicznych. Stąd też instytucja gospodarki budżetowej powinna być tworzona przez upoważniony organ wówczas, gdy rodzaj powierzonych jej zadań publicznych daje rękojmię realizacji celu „samofinansowania się”. W przeciwnym razie przyjęte przez ustawodawcę założenia wzmocnienia oraz poprawy przejrzystości sektora finansów publicznych, które zapewnić miała m.in. likwidacja państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych i w zamian ustanowienie nowej formy jednostki sektora finansów publicznych – instytucji gospodarki budżetowej, mogą nie zostać zrealizowane¹⁸. Ustawodawca jednak w sposób ogólny unormował gospodarkę finansową instytucji gospodarki budżetowej w ustawie o finansach publicznych. W związku z tym regulacji uściślających funkcjonowanie gospodarki finansowej instytucji należy szukać w odpowiednich aktach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych, w celu zapewnienia przejrzystości i efektywności sektora finansów publicznych, a więc wartości, które legły u podstaw uchwalenia obecnej ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Podobnie K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych...*, s. 65.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie instytucji gospodarki budżetowej jako jednej z nowych form organizacyjno – prawnych jednostek sektora finansów publicznych, wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Dokonano również porównania instytucji gospodarki budżetowej z ówczesnymi państwowymi zakładami budżetowymi.

W artykule zawarto analizę sposobów tworzenia instytucji gospodarki budżetowej, a także scharakteryzowano zasady gospodarki finansowej instytucji i jej mienia.

W końcowej części opracowania przedstawiono wewnętrzną organizację instytucji gospodarki budżetowej, w szczególności zadania i kompetencje jej dyrektora, który pełni funkcję organu wewnętrznego instytucji.

SUMMARY

The aim of the article is to present a budget institution as one of the new organizational and legal forms of units in the public finance sector, which were introduced by the Act on Public Finance of 27 August 2009 (Journal of Laws No. 157, item 1240 with amendments that followed). There is also a comparison of budget institutions with the state budget units that existed then. The article contains an analysis of methods used to create budget institutions and provides characteristics of principles of the institution's finance and property management. In the final part of the study, there is a presentation of the internal structure of a budget institution, especially tasks and responsibilities of its director who acts as its internal organ.