

**Uwagi Federacji Polskich Banków Żywności z siedzibą w Warszawie**  
**do projektu rozporządzenia w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych OPP**

numer w Wykazie prac legislacyjnych Ministra Finansów – 950 | znak sprawy MF: DWR5.5100.1.2025

**1. Federacja przedstawia poniżej:**

- propozycje zmian w projekcie rozporządzenia dot. przesłanki przychodowej,
- propozycję zmian w projekcie rozporządzenia dot. przesłanki przychodu z dotacji,
- propozycję przeliczenia przesłanek względem innego niż skumulowana inflacja - parametru,
- argumentację za zmianami.

Federacja zaznacza również, że zauważa i dziękuje za próbę Ministra Finansów wyjścia naprzeciw potrzebom OPP poprzez zmianę przedmiotowego rozporządzenia.

Użyte skróty: UoDPP - Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, UoR - Ustawa o rachunkowości, UoFP - Ustawa o finansach publicznych.

**2. Na marginesie procesu konsultacyjnego, Federacja Polskich Banków Żywności pragnie podkreślić, że podziela ujemną ocenę aktualnego rozwiązania, nakładającego specjalny, restrykcyjny<sup>1</sup> obowiązek badania sprawozdań finansowych na organizacje OPP, które wyraziła Rada Działalności Pożytku Publicznego w swoich uchwałach:**

- Rada obecnej kadencji w uchwale nr 29 z dnia 30 stycznia 2025 r.<sup>2</sup>
- Rada poprzedniej kadencji w uchwale nr 204 z dnia 28 września 2024 r.<sup>3</sup>

**2.1.** Chcemy też zwrócić uwagę, że delegacja ustawowa dla Ministra Finansów w art. 23 ust. 5 UoDPP daje Ministrowi uznaniową kompetencję do wydania rozporządzenia w sprawie badania sprawozdań finansowych OPP. Wynika z tego, że minister może to rozporządzenie również uchylić bez konieczności zmiany ustawy.

Wydając lub zmieniając rozporządzenie, Minister, chociaż powinien trzymać się wskazanych w delegacji kryteriów do uwzględnienia, to nie jest przez UoDPP związany w jaki dokładnie sposób je uwzględni, w szczególności jak je ostatecznie sformułuje; **ustawa nie nakazuje bowiem formułowania przesłanek “skalą” znacząco niższych względem tych, które wynikają z art. 64 ust. 1 UoR.**

**3. Federacja wnosi o zmianę w zakresie przesłanki przychodowej.**

**3.1.** Wnosimy by w §1 pkt 2 projektu rozporządzenia zmieniającego wyrazy “co najmniej 6 000 000 zł” zastąpić wyrazami:

**“co najmniej 6 000 000 zł, nie wliczając wartości pozyskanego nieodpłatnie wsparcia rzeczowego przeznaczonego na prowadzenie statutowej działalności pożytku publicznego, z wyłączeniem sprzedaży o której mowa w art. 8 ust. 1 Ustawy”.**

- **w zakresie samej kwoty podnosimy postulat w pkt 5.**

**3.2.** Rozwiązanie uzasadnione jest szeroko w dalszej części od strony problematyki i celowości zmiany.

---

<sup>1</sup> nie porównalnie nierównego skalą względem innych podmiotów gospodarczych (por. art. 64 ust. UoR)

<sup>2</sup> <https://www.gov.pl/attachment/d26dd095-b0be-4e69-86b4-c6644db703fe>

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/attachment/c357b882-d0d6-4e9f-a48a-14b620f967a2>

**3.3.** Zważyć trzeba, że rozwiązanie znane jest Ustawie. W zeszłym roku Sejm uchwalił zmiany w art. 10a w ust. 1 w pkt 5 UoDPP, wprowadzając wyłączenie z obliczania przesłanki przychodowej dla stosowania UEPIKu cyt. "nie wliczając wartości darowizn rzeczowych przeznaczonych na prowadzenie działalności statutowej".

**3.4.** W przypadku powyższej naszej propozycji, uwzględniając, że są to organizacje OPP, proponujemy z jednej strony wskazanie, że chodzi o działalność statutową pożytku publicznego, wyłączając działalność polegającą na sprzedaży, o której mowa w art. 8 ust. 1 UoDPP. **Z drugiej strony** postulujemy rozszerzenie względem formuły z nowego art. 10a ust. 1 pkt 5<sup>4</sup> UoDPP. **Celem jest objęcie wyłączeniem wartości zarówno** darowizn rzeczowych, jak i wartości innego wsparcia rzeczowego, w tym (w przypadku banków żywności) pozysk żywności w ramach umów o nieodpłatną dostawę żywności z Ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, czy pozyskiwanej w ramach projektów prowadzonych z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 (co dalej rozwijamy w pkt 7.3).

**3.5.** Zmiana będzie mieć znaczenie nie tylko dla banków żywności ale i szeregu organizacji pomocowych na poziomie lokalnym, zajmujących się niesieniem wsparcia potrzebującym nie tylko o żywnościowym charakterze.

#### **4. Federacja wnosi o zmianę w zakresie przesłanki przychodu z dotacji.**

**4.1.** Wnosimy by w §1 pkt 1 projektu rozporządzenia zmieniającego wyrazy "co najmniej 200 000 zł" zastąpić wyrazami:

**"co najmniej 200 000 zł, nie wliczając wartości wsparcia rzeczowego przeznaczonego na realizację zadania w związku lub w ramach dotacji".**

- w zakresie samej kwoty podnosimy postulat w pkt 5.

**4.2.** Postulat wydaje się być czytelny. W związku z przekazywaniem dotacji, organizacja może uzyskać również wsparcie niefinansowe, w postaci dostępu do lokalu, lub pozyskania sprzętu, lub innych rzeczy od donatora publicznego na potrzeby realizacji zlecanego w umowie dotacyjnej zadania. W sytuacji specyficznej dla banków żywności, jest to wartość żywności przekazywanej przez KOWR w ramach FEPŻ do sieci dystrybucji banków żywności. Postulat ma na celu pozostanie przy wartości stricte przepływu finansowego z tytułu dotacji celowej (por. art. 2 pkt 1 i 2 UoDPP).

#### **5. Wzrost minimalnego krajowego wynagrodzenia a postulat podniesienia progów o wskaźnik 5.66.**

**Federacja wnosi o podniesienie przesłanek kwotowych przy uwzględnieniu wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie 2004 - 2025 r. (tj. o mnożnik 5.66, wynikający z porównania kwoty 824 zł do 4666 zł) lub co najmniej wzięcie tego wskaźnika pod uwagę obok skumulowanej inflacji.**

**5.1. Federacja,** doceniając zwrócenie uwagi przez Ministerstwo Finansów na okoliczność skumulowanej inflacji, który był podnoszony również na Podkomisji sejmowej 21.01.2025 r. (zob. pkt 6 poniżej), pragnie zwrócić uwagę, że jest też inny ważny wskaźnik, który może być wymiernym punktem odniesienia dla rozważenia dalszego podwyższenia przesłanek z przedmiotowego rozporządzenia. To wzrost minimalnego krajowego wynagrodzenia.

---

<sup>4</sup> wejście w życie od 1.01.2026 r.

**5.2. Wynagrodzenia stanowią często jeden z kluczowych kosztów finansowych funkcjonowania organizacji pozarządowych** obok kosztów lokalu (magazynów), tzw. mediów czy kosztów obsługi księgowej. Warto zwrócić uwagę, że pozostałe koszty też są dotknięte wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę. Stąd parametr ten dobrze obrazuje zmiany w realiach funkcjonowania ngosów, wpływając na ich koszty funkcjonowania zarówno bezpośrednio jak i pośrednio, a przez to pozwalając lepiej oszacować również zmianę w strukturze przychodów.

**5.3.** Stąd pozostając przy założeniu utrzymania w mocy rozporządzenia, poszukiwanie słusznych wzrostów przesłanek nałożenia obowiązku badania sprawozdań, powinno uwzględniać jako parametry obiektywizujące nie tylko skumulowaną inflację ale głównie wzrost minimalnego wynagrodzenia.

### **Uzasadnienie potrzeby zmian w projekcie**

**6. Federacja podtrzymuje kluczowe argumenty**, które podnoszone były już na posiedzeniu Podkomisji stałej do spraw współpracy z organizacjami pozarządowym 21.01.2025 r.<sup>5</sup>, jak i na posiedzeniu plenarnym Rady Działalności Pożytku Publicznego<sup>6</sup>, m.in. przez prawnika Federacji Przemysława Żak (ale i innych przedstawicieli ngosów jak i Dyrektora NIW p. Michała Braun), w tym głównie problem sztucznego podwyższania przychodów OPP przez darowizny rzeczowe i inne rzeczowe wsparcie pozyskiwane na działalność statutową, brak współcześnie celowości obowiązku badania w kontekście OPP i pozyskiwanych przez nie dotacji publicznych, oraz ważny argument z kosztu badania jako nieadekwatnego do realiów finansowych wielu OPP charytatywnych (pomocowych).

### **7. Sztuczne podwyższanie przychodów przez darowizny rzeczowe.**

Jak już zwracaliśmy uwagę, **dla organizacji zajmujących się działalnością charytatywną, pomocową, w tym dystrybucją żywności, wartość pozyskanego wsparcia rzeczowego** do przekazania pośrednio lub bezpośrednio potrzebującym **znacząco i sztucznie zawyża przychody organizacji**, co powoduje, że niesłusznie kwalifikują się one do obowiązkowego badania sprawozdań finansowych.

**7.1.** Podkreślamy, że organizacje te "łapią się" pod badanie ze względu na np. wartość żywności, która przechodzi przez ich sieć dystrybucji, a która pozyskiwana jest w naszym przypadku zarówno z darowizn sensu stricte, jak i umów o nieodpłatną dostawę żywności (na pod. Ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności), czy wartości żywności pozyskiwanej w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 (FEPŻ - co rozwijamy szerzej dalej).

**7.2. W ramach analizy danych dotyczących Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 (FEPŻ), w zakresie żywności pozyskanej przez Banki Żywności (31 ngosów) zrzeszone w Federacji Polskich Banków Żywności, chcemy wskazać, że:**

- W 2023 r. średnia wartość pozyskanej żywności wyniosła 4,4 mln zł a największe wartości pozyskanej z FEPŻ żywności per bank kształtowały się w przedziale od 5 mln do 10,5 mln zł,
- **W 2024 r. odnotowano wzrost średniej wartości pozyskanej żywności do 5,4 mln zł. Największe wartości pozyskanej żywności przez największe banki żywności w 2024 roku były jeszcze wyższe, oscylując od 6,5 mln aż do 13 mln zł.**

<sup>5</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/DEA2FD0B7812C617C1258C3B0054DE58/%24File/0050910.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.gov.pl/web/pozytek/komunikat-z-ii-posiedzenia-plenarnego-rady-dzialalnosci-pozytku-publicznego-30-stycznia-2025-r>

- Powyższe dane wskazują na dynamiczną sytuację w zakresie pozyskiwania żywności w ramach programu FEPŻ na przestrzeni analizowanych lat.

**7.3. Pozostałe źródła pozysku żywności.** Starczy na tym tle wskazać, że z darowizn żywności jak i nieodpłatnych dostaw żywności opartych o Ustawę o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności - Banki Żywności pozyskały w 2024 r. (wg danych własnych Federacji) łącznie **24 tys. ton żywności. FEPŻ w 2024 r. to ok. 21 tys. ton żywności, czyli mniej niż połowę całości pozysku.**

## **8. Niecelowość obowiązku badania w kontekście OPP i dotacji publicznych.**

Podnosimy, że wykorzystanie dotacji publicznych podlega już szczegółowym przepisom i kontrolom, w tym możliwości zwrotu środków. To zaś czyni dodatkowy obowiązek badania sprawozdań finansowych - nieuzasadnionym, nieproporcjonalnym i zbędnym.

**8.1.** Analiza instrumentów ochrony związanych z oceną jak i dochodzeniem w trybie administracyjnym potencjalnych zwrotów dotacji (pomimo cywilnoprawnej kwalifikacji umów dotacyjnych), możliwość dochodzenia zwrotów nawet od członków zarządów (np. art. 66a i 66b w zw. z art. 60 ust. 1 pkt 6 oraz 207 ust. 9 UoFP), konsekwencje karno-skarbowe (art. 82 Kodeksu Karno Skarbowego), przepisów o dyscyplinie finansów publicznych i innych zabezpieczeń, wskazuje że badanie sprawozdań finansowych jest na tym tle bardzo słabym instrumentem, jeżeli traktować go jako formę mającą służyć zabezpieczeniu interesu publicznego. Nieproporcjonalnie za to uciążliwym dla organizacji.

**8.2.** Banki Żywności pozyskują głównie dotacje samorządowe, ministerialne oraz środki w ramach sieci organizacji partnerskich z Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027. Wszystkie te środki podlegają rygorystycznym kontrolom przez instytucje publiczne ich udzielające. Umowy nakładają na Banki Żywności szczegółowe wymagania i warunki realizacji, o których biegli rewidenci często nie mają żadnej wiedzy czy doświadczenia.

**8.3. Z wieloletniego doświadczenia Federacji raporty biegłych z badania sprawozdań finansowych nigdy nie były żądane, ani nie miały dla kontroli realizacji dotacji, czy oceny ich realizacji - żadnego znaczenia.**

## **9. Koszty badania nieadekwatne do sytuacji finansowej wielu OPP.**

Choć koszt przykładowych 20 tys. zł za badanie sprawozdania finansowego pozornie może się wydawać Prawodawcy w toku debaty niedużym obciążeniem przy milionowych przychodach, to pozór ten **wprost wynika z fałszywego obrazu finansów organizacji.**

**9.1.** OPP pomocowe, takie jak banki żywności zrzeszone w Federacji Polskich Banków Żywności, większość swoich przychodów, które wykazują w sprawozdaniach finansowych, kwalifikują z wartości pozyskanego wsparcia rzeczowego (żywności).

**9.2.** Finansowe przychody często niemal w całości stanowią dotacje lub granty na realizację konkretnych działań (jak w przypadku FEPŻ). Dodatkowo Banki żywności muszą pozyskiwać środki na wkłady własne do projektów, oraz pokrycie wydatków realizacji działalności misyjnej, nie tylko konkretnych działań projektowych, ale też koszty konserwacji sprzętu oraz infrastruktury magazynowej lub jej rozbudowy i dostosowania, a których nie jest w stanie pokryć w pełni ze wsparcia publicznego.

**9.3.** Profesjonalizacja wymuszona skalą działań, jak i wymogami przepisów, w tym sanitarnych, m.in. dot. warunków magazynowania dużych ilości żywności, nie pozwala na skracanie kosztów przez oparcie kluczowych działań na wolontariuszach, by w efekcie mieć środki na coś tak nieefektywnego w przytoczonych realiach jak badanie sprawozdań finansowych. Przy czym należy pamiętać, że same banki żywności już i tak ponoszą koszty pełnej księgowości, standardowo zlecanej do profesjonalnych biur księgowych.

**9.4.** W takiej sytuacji koszty badań sprawozdań finansowych stanowią znaczne obciążenie dla organizacji non-profit, często działających na granicy płynności finansowej i utrzymujących się z dotacji i 1,5% podatku. Przychody, choć duże jak na ngosy, nie oznaczają w żaden sposób środków "wolnych", które można swobodnie przeznaczyć na pokrycie kosztów audytu. Odbywa się to z dużą stratą dla rozwijania się i funkcjonowania organizacji. Jest też niesłuszne w kontekście nierównego traktowania względem innych podmiotów gospodarczych oraz braku celowości narzucania takiego obowiązku o ekstraordynaryjnym charakterze.

## **10. Niespójność z regulacjami dotyczącymi innych podmiotów otrzymujących środki publiczne.**

Jeśli przyjąć założenie, że powodem objęcia obowiązkiem OPP jest pozyskiwanie środków publicznych (dotacyjnych), to zważyć trzeba, że nie może się on ostać również z tego powodu, iż Państwo jednocześnie nie nakłada obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pozarządowych bez statusu OPP, które mogą mieć wielokrotnie wyższe przychody z dotacji publicznych.

Jeśli tylko taka organizacja nie prowadzi klasycznej działalności gospodarczej, to nie będzie poddawać badaniu sprawozdań finansowych również na gruncie art. 64 ust. 1 UoR. Ta dająca się porównać w toku wykładni nierówność wzmacnia dodatkowo brak uzasadnienia dla nakładania obowiązku badania sprawozdań na OPP z powodu otrzymywanych dotacji.

## **11. Niedostosowanie przesłanek do specyfiki OPP.**

Federacja zwracała uwagę i podtrzymuje, że przesłanki z UoR, dotyczące m.in. przychodów ze sprzedaży, nie są adekwatne dla większości OPP nieprowadzących działalności gospodarczej, które mogą mieć wysokie przychody z darowizn i dotacji, ale nie spełniać kryterium przychodów ze sprzedaży lub pozostałych z art. 64 ust. 1 UoR. Nie jest to jednak powód do tego, by na bazie art. 23 ust. 5 UoDPP wprowadzać zdecydowanie zaniżone co do skali przesłanki względem innych podmiotów gospodarczych objętych zasadami z UoR.

Ta uwaga łączy się też z postulatem sposobu wykładni delegacji ustawowej. Wskazane jest w nim, że rozporządzenie ma być wydane z myślą o tych OPP, które nie podlegają obowiązkowi badania na gruncie UoR. Będąc świadomym, że od początku obowiązku badania sprawozdań z UoR, przesłanki w nim sformułowane nie obejmowały potencjalnie żadnego z OPP, które nie prowadzi działalności sprzedażowej, to zastrzeżenie to nabiera systemowego sensu. Nie jest nim jednak z pewnością myśl, by wbrew aktualnym realiom nakładać ten obowiązek nieadekwatnie i nieproporcjonalnie oraz z naruszeniem zasady równości OPP względem innych podmiotów potencjalnie takim obowiązkiem objętych.

Prezes Beata Ciepła /-/

Wiceprezes Błażej Krasoń /-/