Ministerstwo
Finansów

Podsekretarz Stanu
Jurand Drop

Warszawa, 4 listopada 2026 roku

Sprawa: Interpelacja nr 20333 Poseł Jarosław Krajewski w sprawie zakresu podmiotowego Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych
Znak sprawy: BZP3.054.1.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszalek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 20333 Posła Jarosława Krajewskiego, przedstawiam poniższą informację.

1. Czy Ministerstwo dysponuje analizą wskazującą, jaka liczba spółek prawa handlowego kontrolowanych bezpośrednio lub pośrednio przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego pozostaje obecnie poza obowiązkiem publikowania informacji w CRU JSFP oraz jaka była łączna wartość środków publicznych przekazanych tym podmiotom w 2025 r. i w okresie od 1 stycznia do 30 września 2026 r.?

Ministerstwo Finansów nie dysponuje taką analizą.

2. Czy ministerstwo dokonało lub prowadzi ocenę funkcjonowania CRU JSFP pod kątem realizacji podstawowego celu rejestru, tj. zwiększenia jawności gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności w zakresie skutków wyłączenia z obowiązku publikacyjnego spółek prawa handlowego oraz innych podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych; jeżeli tak, jakie są wyniki tej oceny?

Zgodnie z treścią OSR przygotowanego na potrzeby procesu legislacyjnego związanego z wprowadzaniem zmian w przepisach dotyczących CRU JSFP

monitorowanie efektów wdrożenia przepisów dotyczących tego narzędzia został zaplanowany na 2031 rok. Monitoring ten zostanie przeprowadzony we współpracy z jednostkami sektora finansów publicznych (jsfp), na podstawie analizy liczby ofert uzyskiwanych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz wysokości cen oferowanych w tych ofertach w latach poprzedzających wdrożenie systemu oraz po trzech pełnych latach działania tego rejestru.

Warto w tym kontekście podkreślić, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1] zawiera zamknięty, enumeratywny katalog podmiotów, które tworzą sektor finansów publicznych. Sektor finansów publicznych został zdefiniowany wprost w art. 9 ww. ustawy i w sposób wyczerpujący określa rodzaje jednostek sektora finansów publicznych, które do tego sektora należą.

Sektor finansów publicznych jest częścią sektora publicznego – tj. zbiorem konkretnych jednostek organizacyjnych, które są tworzone na podstawie ustawy o finansach publicznych albo na podstawie ustaw odrębnych i są powoływane w celu wykonywania zadań publicznych na zasadach niekomercyjnych (tj. osiągnięcie zysku nie jest ich celem, dla którego zostały one powołane).

Ta ostatnia cecha, odróżnia jednostki sektora finansów publicznych od pozostałych podmiotów wchodzących w skład tzw. sektora publicznego. Sektor publiczny to ogół podmiotów gospodarki narodowej, w której Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe i samorządowe osoby prawne mają udział dominujący. Zatem w skład szerokiego sektora publicznego wchodzą wszystkie podmioty, w których kapitał publiczny stanowi większość.

Natomiast z sektora finansów publicznych, o którym mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych, spółki prawa handlowego (niezależnie od struktury właścicielskiej) zostały wprost wyłączone. W sektorze finansów publicznych kluczowym kryterium jest bowiem forma prawna, a nie struktura kapitałowa.

Wyłączenie spółek prawa handlowego z zamkniętego katalogu jednostek sektora finansów publicznych ma jednak nie tylko charakter podmiotowy, ale także ustrojowy.

3. Jakie mechanizmy zapewniają obecnie porównywalny poziom jawności umów i wydatków spółek pozostających pod dominującą kontrolą Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, lecz nieobjętych CRU JSFP, oraz czy ministerstwo ocenia te mechanizmy jako wystarczające do zapewnienia obywatelom skutecznego i łatwego dostępu do informacji o gospodarowaniu środkami publicznymi?

Spółki prawa handlowego – nawet te z udziałem Skarbu Państwa – są powoływane i funkcjonują w oparciu o zasadę samodzielności ekonomicznej, mają komercyjny charakter i działają na podstawie przepisów wynikających z przepisów ustawy – Kodeks spółek handlowych. Co prawda kontrolę nad nimi sprawuje państwo (np. poprzez posiadane udziały), ale spółki te konkurują z innymi przedsiębiorstwami na

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.

zasadach rynkowych, a ich celem, podobnie jak innych podmiotów prywatnych występujących na rynku, jest co do zasady maksymalizacja zysku.

Obowiązujący system sprawozdawczości budżetowej obejmuje wyłącznie jednostki tworzące sektor finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych. Sprawozdawczość ta opiera się na metodzie kasowej i służy do ewidencjonowania operacji realizowanych bezpośrednio w ramach budżetu państwa lub budżetów samorządowych.

Głównym celem tej sprawozdawczości jest monitorowanie stopnia wykonania planów finansowych jednostek publicznych oraz zapewnienie przejrzystości w dysponowaniu środkami publicznymi. Służy ona rozliczaniu realizacji zadań publicznych, a nie prowadzeniu działalności gospodarczej.

W związku z tym, że spółki prawa handlowego nie posiadają statusu jednostki sektora finansów publicznych, realizowane przez nie transakcje finansowe nie podlegają tym obowiązkom. W ramach sprawozdawczości budżetowej nie gromadzi się i nie agreguje danych o operacjach gospodarczych podmiotów działających w oparciu o Kodeks spółek handlowych. Spółki prawa handlowego prowadzą księgowość w oparciu o zasadę memoriałową wynikającą z ustawy o rachunkowości. W rezultacie spółki prawa handlowego nie podlegają przepisom systemowym ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności regulacjom z Rozdziału 4, które dotyczą jawności i przejrzystości. Zgodnie bowiem z art. 34a ustawy o finansach publicznych powinność ta spoczywa bowiem wyłącznie na kierownikach jednostek sektora finansów publicznych.

Wyłączenie spółek z sektora finansów publicznych oraz z krajowej sprawozdawczości budżetowej nie znosi jednak ogólnego obowiązku jawności samych transferów środków publicznych do tych podmiotów. Środki pochodzące z budżetu państwa lub budżetów samorządowych, które są przekazywane spółkom (np. w formie dotacji), nadal podlegają ścisłej ewidencji i rozliczeniu po stronie podmiotu publicznego, który je przyznaje.

Dane o tych przepływach są w pełni jawne na mocy art. 33 ustawy o finansach publicznych. Transparentność w tym zakresie realizowana jest m.in. poprzez publikację informacji o udzielonych dotacjach w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), udostępnianie danych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także poprzez obowiązki sprawozdawcze nałożone na instytucje publiczne, które dysponują tymi środkami.

W tym kontekście warto także podkreślić, że umowy zawierane przez spółki prawa handlowego, w tym spółki z udziałem Skarbu Państwa, nie są udostępniane podmiotom zewnętrznym, co wynika z praktyki rynkowej. Spółki jednak samodzielnie mogą zdecydować, jakie informacje mogą być udostępnione i komu. Często także umowy zawierane przez spółki objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa, przez co spółki uzyskują ochronę prawną przed konkurencją. Ujawnianie tajemnicy handlowej spółek stanowiłoby nie tylko naruszenie prawa, ale także zagrożenie dla ich działalności oraz pogorszenie ich konkurencyjności. W ostateczności takie

działanie mogłoby zostać uznane za działanie na szkodę spółki, a w konsekwencji akcjonariusza, w tym Skarbu Państwa.

4. Czy Minister rozważa przygotowanie zmian ustawowych rozszerzających zakres podmiotowy CRU JSFP na spółki prawa handlowego kontrolowane przez Skarb Państwa lub inne podmioty publiczne, ewentualnie na podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują lub dysponują środkami publicznymi; jeżeli tak, jaki jest przewidywany zakres i harmonogram prac legislacyjnych?

W chwili obecnej w ministerstwie nie są prowadzone prace związane ze zmianami dotyczącymi obowiązku CEU JSFP.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Jurand Drop
podsekretarz stanu