



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WML.140.22.2019.ML

Warszawa, 1 sierpnia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o rachunkowości (druk nr 3269).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

**Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości
(druk nr 3269)**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości przewiduje zmiany w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351), mające na celu wprowadzenie przepisu, który umożliwiłby jednostkom niewpisanym do rejestru przedsiębiorców sporządzanie sprawozdań finansowych w wersji papierowej, a nie elektronicznej i tym samym zniesienie obowiązku podpisywania tak sporządzonego sprawozdania finansowego elektronicznie. Projektowana regulacja ma zapewnić – jak wskazano w uzasadnieniu – odpowiedni czas tym podmiotom na zapewnienie możliwości sporządzania sprawozdań finansowych w postaci elektronicznej oraz uniknięcia przez nie konieczności ponoszenia bardzo znacznych wydatków finansowych związanych ze sprostaniem wprowadzonym nowym wymogom prawnym.

I. Należy zauważyć, że obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych w postaci elektronicznej (e-sprawozdań finansowych) został wprowadzony do ustawy o rachunkowości ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398) i wszedł w życie w dniu 1 października 2018 r. dla wszystkich jednostek zobligowanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych. Był to rządowy projekt ustawy, a ustawodawca zapewnił *vacatio legis*, bowiem ww. ustawa została ogłoszona w dniu 21 lutego 2018 r.

Należy też zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 2 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351):

- 1) jednostki, o których mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mogą prowadzić uproszczoną ewidencję przychodów i kosztów na zasadach i warunkach określonych w tej ustawie (zakres tej ewidencji określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 października 2018 r. w sprawie prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów przez niektóre organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego),
 - 2) koła gospodyń wiejskich działające na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich mogą prowadzić uproszczoną ewidencję przychodów i kosztów na zasadach i warunkach określonych w tej ustawie (zakres tej ewidencji określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2019 r. w sprawie prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów przez koła gospodyń wiejskich)
- i w konsekwencji nie sporządzać sprawozdań finansowych.

Jednostki prowadzące księgi rachunkowe i sporządzające sprawozdania finansowe niewpisane do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (w tym fundacje, stowarzyszenia – nieprowadzące działalności gospodarczej) mogą sporządzać sprawozdanie finansowe w dowolnej elektronicznej formie (pdf, doc, jpg lub za pomocą aplikacji „e-Sprawozdania Finansowe” w formacie xml), a następnie podpisać je bezpłatnym podpisem zaufanym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym i przekazać bezpośrednio do urzędu skarbowego z wykorzystaniem usługi udostępnionej na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP) lub na informatycznym nośniku danych (np. pendrive).

Elektroniczne sprawozdania finansowe – zgodne z ustaloną strukturą logiczną oraz formatem, które są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Finansów – zobowiązane są sporządzać:

- a) wyłącznie jednostki wpisane do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (prowadzące działalność gospodarczą, w tym także fundacje, stowarzyszenia) oraz
- b) przedsiębiorcy – podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych niewpisani do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą).

Przedmiotowy projekt ustawy zakłada, że sprawozdania finansowe jednostek niewpisanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego mogą być sporządzane w postaci papierowej. Jednakże proponowane brzmienie ww. przepisu nowego ustępu 1i nie ma charakteru odraczającego w czasie wejście w życie obowiązku sporządzania elektronicznych sprawozdań finansowych (jak wynika z uzasadnienia do projektu), lecz daje jednostce możliwość wyboru pomiędzy postacią papierową, a elektroniczną tego dokumentu.

Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, iż jednostki, których rok obrotowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym, powinny były sporządzić i podpisać sprawozdanie finansowe do dnia 31 marca 2019 r., zatem projekt ustawy nie ma już do nich zastosowania.

Dodatkowo należy również uwzględnić zapowiedź planowanej nowelizacji art. 10a ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczącej podwyższenia kwoty uprawniającej podmioty określone w art. 10a ust. 1 pkt 1-4 tej ustawy do prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów do takiego poziomu, jaki przysługuje przedsiębiorcom prowadzącym indywidualną działalność gospodarczą. Zmiana ta pozwoliłaby w przyszłości na wdrożenie zasady równego traktowania podmiotów.¹

II. Regulacja art. 45 ust. 1f ustawy o rachunkowości obowiązująca od dnia 1 października 2018 r., która wprowadziła powszechnie obowiązującą zasadę sporządzania każdego sprawozdania finansowego w postaci elektronicznej oraz opatrywania kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym (dawniej podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP) adresowana jest do wszystkich podmiotów zobowiązanych na mocy przepisów ustawy o rachunkowości do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz do tych, które samodzielnie wybrały pełne księgi rachunkowe jako sposób ewidencjonowania zdarzeń. W kręgu takich podmiotów znajdują się m. in.: podmioty wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego (tj. figurujące w rejestrze przedsiębiorców oraz w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej), podmioty figurujące w rejestrze prowadzonym przez VII Wydział Cywilny Sądu Okręgowego w Warszawie (tj. fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne), instytucje kultury oraz samorządowe instytucje kultury (np. muzea, teatry, filharmonie, biblioteki, galerie, opery), instytuty działające w ramach Polskiej Akademii Nauk, Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, państwowe agencje (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Agencja Mienia Wojskowego), Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego.

W Krajowym Rejestrze Sądowym nie podlegają rejestracji również jednoosobowe działalności osób fizycznych czy spółki cywilne osób fizycznych. W związku z powyższym proponowana zmiana w art. 45 ustawy dotyczyłaby również osób fizycznych. Tymczasem, jak stanowi art. 45 ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych², podatnicy prowadzący księgi

¹ Pismo Pana Adam Lipińskiego, Wiceprzewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego, z dnia 15.05.2019r. znak: DOB.PA.10.10.2019.AK KRM-140-16-19.

² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, z późn. zm.).

rachunkowe obowiązani do sporządzenia sprawozdania finansowego przekazują, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej sprawozdanie finansowe przed upływem terminu określonego na złożenie zeznania w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej udostępnianej na podstawie art. 45 ust. 1g ustawy o rachunkowości.

Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i nie obejmuje wszystkich podmiotów zobowiązanych do sporządzenia sprawozdania finansowego, jednakże oddaje skalę i zasięg obowiązywania art. 45 ust. 1f ustawy o rachunkowości. Według autorów poselskiego projektu ustawy zaproponowana zmiana – zgodnie z treścią uzasadnienia – jest adresowana do małych organizacji pozarządowych, które nie są zarejestrowane w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Należy jednakże zauważyć, iż brzmienie art. 45 ust. 1i ustawy o rachunkowości zawarte w poselskim projekcie ustawy, określając, że sprawozdania finansowe jednostek niewpisanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego mogą być sporządzane w postaci papierowej wskazuje jednak, iż miałyby ona zastosowanie także do innych jednostek, sporządzających sprawozdania finansowe i nie figurujących w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Konsekwencją wejścia w życie proponowanych w poselskim projekcie rozwiązań byłoby objęcie koniecznością sporządzenia sprawozdania finansowego w postaci elektronicznej i opatrzenia go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym tylko przedsiębiorców figurujących w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Ponadto należy wskazać, że w związku z powyższym mogłyby się pojawić dodatkowe problemy związane m.in. z tym, że sprawozdania finansowe podmiotów niewpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego, na których spoczywa obowiązek ich publikacji w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, byłyby dostarczane do Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego często bez wersji edytowalnej lub/i elektronicznej, co rodziłoby konieczność dodatkowych nakładów pracy spowodowanych koniecznością przekształcenia dokumentów do formy umożliwiającej publikację. Skoro intencją projektodawcy było stworzenie dla małych organizacji pozarządowych (określanych jako NGO) możliwości wyboru pomiędzy elektroniczną a papierową formą sporządzenia sprawozdania finansowego, redakcja projektowanej normy winna nie budzić jakiegokolwiek wątpliwości kto będzie jej adresatem.

III. Odnosząc się do kwestii dodatkowych kosztów dla jednostek związanych z podpisywaniem elektronicznym sprawozdań finansowych, poruszonych przez projektodawcę w uzasadnieniu, należy wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 45 ust. 1f ustawy sprawozdanie finansowe sporządza się w postaci elektronicznej oraz opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Projektodawca w uzasadnieniu do przedmiotowej zmiany wskazuje m. in., iż takie rozwiązanie w odniesieniu do małych organizacji pozarządowych, które wpisane są wyłącznie do rejestru stowarzyszeń (...), powoduje konieczność wydania przez każdą z tych organizacji „nieraz po kilka tysięcy złotych na uzyskanie dla członków zarządu kwalifikowanych podpisów elektronicznych”. Dodatkowo projektodawca argumentuje, iż organizacje pozarządowe opierają swoją działalność na pracy społecznej swoich członków i w związku z tym nie posiadają one dochodów, z których są w stanie w łatwy sposób sfinansować uzyskanie dla członków zarządów kwalifikowanych podpisów elektronicznych. Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, iż ustawodawca nie obliuguje podmiotów sporządzających sprawozdania finansowe w postaci elektronicznej do opatrywania ich wyłącznie kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Przepis art. 45 ust. 1f ustawy umożliwia również opatrywanie sprawozdań finansowych podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, który jest bezkosztową metodą podpisywania dokumentów kierowanych do administracji publicznej.

Należy podkreślić, że podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP, podobnie jak kwalifikowany podpis elektroniczny, skutecznie zastępuje podpis własnoręczny w kontaktach z podmiotami publicznymi. W celu opatrzenia sprawozdania podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP można skorzystać z bezpłatnej usługi udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na portalu Obywatel.gov.pl. Usługa ta umożliwia podpisywanie dokumentów elektronicznych za pomocą podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP również w przypadku wieloosobowego zarządu, pozwala bowiem na opatrzenie sprawozdania wieloma podpisami elektronicznymi.

Podsumowanie

Przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości nie podąża w kierunku zmian w regulacjach polegających na cyfryzacji sprawozdań finansowych, bowiem z e-sprawozdaniami finansowymi związane są nowe zasady dotyczące ich udostępniania określonym organom, które w ramach swej właściwości analizują zawarte w sprawozdaniach dane.

Ponadto generalna zasada elektronicznego przekazywania sprawozdań finansowych stanowi element prewencyjnego oddziaływania na zachowania podatników, w tym organizacji pozarządowych. Niestosowanie obowiązku elektronicznego przekazywania sprawozdań finansowych do części podmiotów skutkować może nieprawidłowościami w tym obszarze.

Podkreślenia wymaga, że z punktu widzenia kontroli, sprawozdanie finansowe stanowi istotne źródło informacji o kondycji finansowej podmiotu. Ponadto elektroniczne sprawozdania finansowe umożliwiają efektywne wykorzystanie danych, które zostały w nich zawarte, oraz w znaczący sposób skraca się czas ich weryfikacji.

Reasumując, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej negatywnie ocenia poselski projekt ustawy *o zmianie ustawy o rachunkowości* zawarty w druku nr 3269.