RP. 63.43.2025

Gdańsk, dnia 29 lipca 2025 r.

Pani
Natasza Sobczak
Dyrektor Biblioteki i Centrum Kultury
Gminy Wejherowo
ul. Drzewiarza 2
84 – 241 Gościcino

Szanowna Pani Dyrektor,

pismem z dnia 23 lipca 2025 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 24 lipca 2025 r., zwróciła się Pani z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie dopuszczalności władczego kształtowania i kwestionowania przez organizatora instytucji kultury decyzji podejmowanych przez dyrektora tej instytucji, w tym, w szczególności w zakresie dopuszczalności ingerowania przez organizatora w zakres zmian dokonywanych przez dyrektora w planie finansowym instytucji kultury, w kontekście przedstawionego w niniejszym piśmie stanu faktycznego.

Odnosząc się do treści ww. wniosku we wstępie wskazać należy, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o *regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie http://www.gdansk.rio.gov.pl/ (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Z wyżej wymienionych informacji wynika, że wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może także dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy oraz winien być podpisany przez kierownika jednostki, jego zastępcę lub inną osobę upoważniona przez kierownika jednostki.

Ustosunkowując się do treści ww. pisma z przykrością stwierdzam, że nie spełnia ono ww. wymogów, jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych. Wyżej wymieniony wniosek stanowi w istocie prośbę o wydanie opinii prawnej (o czym świadczy jego treść), co z kolei leży poza zakresem kompetencji ustawowych regionalnych izb obrachunkowych, które są uprawione

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

wyłącznie do ogólnej interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych w oparciu o wyżej powołany przepis art. 13 pkt 11 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych.*

Odnosząc się jedynie w sposób ogólny do poruszonej w niniejszym wniosku problematyki tut. Izba zwraca uwagę na następujące okoliczności natury prawnej.

Stosownie do treści art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 87), zwanej dalej zamiennie *ustawą*, instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Z art. 17 *ustawy* wprost wynika, że dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Dyrektor, jako kierownik instytucji kultury, zarządza zatem autonomicznym i niezależnym podmiotem. Ponadto wskazać należy, że treść art. 27 ust. 1 *ustawy* przyznaje instytucji kultury uprawnienie do samodzielnego gospodarowania przydzieloną jej i nabytą częścią mienia oraz upoważnia do prowadzenia samodzielnej gospodarki w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

Z wyżej powołanych regulacji prawnych wynika zatem, że instytucja kultury, jako osoba prawna, jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków.

Analiza objętego niniejszym wnioskiem zagadnienia, w ocenie tut. Izby, powinna zostać dokonana kompleksowo, w tym z uwzględnieniem regulacji prawnej wynikającej z art. 28 ust. 3 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.* Z przepisu tego wynika, że organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji. Użyte w tym przepisie sformułowanie „przekazuje" należy interpretować w ten sposób, że udzielanie przez organizatora dotacji prowadzonej przez niego instytucji kultury jest obligatoryjne oraz stanowi zarazem podstawową formę przekazywania środków finansowych przez ten podmiot (zob. Komentarz do art. 28 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, Gajewski/Jakubowski 2016, wyd. 2/Sebastian Gajewski, *Legalis*, za R. Golat, *Podstawy prawa kultury*, s. 105).

Wskazać także należy, że wyżej powołany przepis art. 28 ust. 3 *ustawy* odnosi się do dwóch rodzajów dotacji, które są przyznawane instytucji kultury przez jej organizatora, tj. przepis ten wskazuje na dotację podmiotową oraz dotację celową.

Pierwsza z wyżej powołanych dotacji, tj. dotacja podmiotowa służy dofinansowaniu bieżącej działalności instytucji kultury w zakresie jej zadań statutowych (w tym jest przekazywana na utrzymanie i sfinansowanie remontów obiektów). Dotacja, o której mowa w art. 28 ust. 3 pkt 1 *ustawy* jest zatem formą pomocy finansowej budżetu na rzecz ogółu wydatków bieżących instytucji kultury, której sensem jest zbilansowanie przychodów i wydatków tej jednostki (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt V SA/WA 1053/08, *Legalis*). W literaturze przedmiotu podkreśla się przy tym, że przepis art. 28 ust. 3 pkt 1 *ustawy* określa sposób wykorzystania przyznanej dotacji podmiotowej, **nie stanowi on jednakże upoważnienia dla organizatora kultury do wskazywania poszczególnych zadań lub grup zadań mieszczących się w zakresie działalności statutowej instytucji kultury, na których dofinansowanie dotacja ta**

powinna być przeznaczona. W takiej sytuacji bowiem dotacja ta miałaby w istocie charakter dotacji celowej, a nie podmiotowej (tak: Komentarz do art. 28 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,* Gajewski/Jakubowski 2016, wyd. 2/Sebastian Gajewski, *Legalis*).

Inaczej kreuje się natomiast sytuacja w przypadku dotacji celowych. Dotacje celowe służą bowiem finansowaniu zadania publicznego cedowanego na beneficjenta bądź dofinansowaniu działalności beneficjenta istotnej dla realizacji zadań publicznych dotującego organu. Zadania te zostały wprost określone w art. 28 ust. 3 *ustawy*, który stanowi, że dotacje celowe mogą być przyznawane przez organizatora dla instytucji kultury na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (pkt 2) lub realizację wskazanych przez organizatora zadań i programów (pkt 3). Podkreśla się, że ma to tę konsekwencję, iż przyznanie wspomnianych dotacji powinno być zawsze powiązane ze szczegółowym określeniem zadania, na które mają one być przeznaczone tak, by istniała możliwość oceny, czy ów cel mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 28 ust. 3 pkt 2 – 3 *ustawy*. Zwraca się również uwagę, że użyte w art. 28 ust. 3 pkt 3 *ustawy* sformułowanie "realizacja wskazanych zadań i programów" daje organizatorowi swobodę w wyborze celów realizowanych przez instytucję kultury, które mogą być finansowane w drodze dotacji celowej (tak: Komentarz do art. 28 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,* Gajewski/Jakubowski 2016, wyd. 2/Sebastian Gajewski, *Legalis*).

W dalszej kolejności wskazać należy, że podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznyc*h (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.). Powyższe wprost wynika z treści art. 27 ust. 2 i 3 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*.

Przepisy ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* oraz ustawy o *finansach publicznych* nie regulują wprost kwestii dotyczącej zmiany planu finansowego instytucji kultury.

Słusznym jednak wydaje się być założenie, że skoro dyrektor instytucji kultury jest uprawniony do ustalenia planu finansowego, to również — co do zasady — posiada także kompetencje do ustalenia jego zmian.

Do zmiany planu finansowego instytucji kultury odpowiednie zastosowanie mają przepisy art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o *finansach publicznych*. Stosownie do ich treści *ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych:*

1) *przychody - stanowią prognozy ich wielkości;*
2) *koszty - mogą ulec zwiększeniu, jeżeli:*

a) *zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych,*
b) *zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań* (ust. 2).

Zmiany w zakresie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 2, wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym (ust. 3).

Z uwagi na to, że organizator instytucji kultury nie jest uprawniony do wskazywania poszczególnych zadań lub grup zadań, na których dofinansowanie dotacja podmiotowa

powinna być wykorzystana, to przyjąć należy, że zmiana planu finansowego przez dyrektora jest możliwa bez konieczności uzyskiwania zgody organizatora w zakresie środków przyznanych z tego rodzaju dotacji (tj. z dotacji podmiotowej). Zmiana planu finansowanego powinna jednak mieścić się w ramach wysokości przyznanej dotacji.

Natomiast w przypadku dokonywania zmian w planie finansowym w odniesieniu do środków przyznanych z dotacji celowej, to zmiana w tym zakresie wymaga uprzedniej zgody podmiotu, który ją przyznał. Wynika to z istoty dotacji celowych (tak też: Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze w piśmie z dnia 20 stycznia 2021 r., znak: RIO.II.K.061.3.2021).

Jednocześnie pragnę podkreślić, że wyjaśnienia udzielane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku powinny zostać potraktowane wyłącznie jako stanowisko tut. Izby, które nie jest wiążące zarówno dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, jak i również dla organów rozstrzygających w indywidualnych sprawach. Regionalne izby obrachunkowe nie posiadają bowiem uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, lecz jedynie do ogólnej interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.

Z poważaniem

Luiza Budner - Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.
Publikacja:
Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl