



Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole
ul. Oleska 19a
NIP 754-11-36-950
REGON 530617411

tel: 77 453 86 36
77 443 18 70
tel/fax: 77 453 73 68
e-mail: rio@rio.opole.pl [www: rio.opole.pl](http://www.rio.opole.pl)

Opole, 7 kwietnia 2021 r.

NA.III-0221-3/2021

Wysłano dnia 09. 04. 2021

Dyrektor
Łubniańskiego
Ośrodka Kultury

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137), w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnienia, czy przekazane przez organizatora dotacje podmiotowe w dwóch klasyfikacjach budżetowych dla ośrodka kultury oraz biblioteki mogą zostać potraktowane jako jeden budżet w planie finansowym, bez podziału kosztów odpowiednio dla ośrodka kultury i biblioteki i czy nie będzie to stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także czy instytucje kultury obowiązują przepisy art. 257 i 258 ustawy o finansach publicznych, uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.; dalej: u.o.p.d.k.) instytucja kultury prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej 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 publicznych. Stosownie do przepisu art. 28 ust. 2 u.o.p.d.k. przychodami instytucji kultury są m.in. dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 28 ust. 3 u.o.p.d.k. organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Zgodnie natomiast z przywołanymi we wniosku przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305; dalej: u.f.p.), w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianie planu w zakresie wskazanym w pkt. 1 – 4 (art. 257 u.f.p.). Stosownie do przepisu art. 258 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków, czy też przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wynika z art. 18 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r., poz. 1479), biblioteka publiczna może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury. Organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki publicznej wchodzącej w skład innej instytucji kultury określa organizator w statucie tej instytucji kultury. Rada Gminy Łubniany Uchwałą nr XXVI/198/13 z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXIII/97/93 Rady Gminy Łubniany z dnia 16 listopada 1993 r. w sprawie utworzenia Łubniańskiego Ośrodka Kultury nadała statut instytucji kultury (załącznik do uchwały). W statucie wskazano, iż w strukturę Łubniańskiego Ośrodka Kultury, wchodzi: Gminna Biblioteka Publiczna w Łubnianach oraz jej filie, tworząc jedną instytucję kultury, która przygotowuje jeden plan finansowy.

Zgodnie z art. 131 u.f.p. dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Dotacja podmiotowa, o której mowa w art. 28 ust. 3 pkt 1 u.o.p.d.k. służy dofinansowaniu bieżącej działalności instytucji kultury w zakresie jej zadań statutowych, w tym utrzymania i remontów obiektów. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r. (sygn. akt V SA/Wa 1053/08) wyjaśniono, że dotacja ta jest formą pomocy finansowej budżetu na rzecz ogółu wydatków bieżących instytucji kultury, której sensem jest zbilansowanie przychodów i wydatków tej jednostki. Zawarte w art. 28

ust. 3 pkt 1 u.o.p.d.k. sformułowanie „*określa sposób wykorzystania przyznanej dotacji podmiotowej, natomiast nie uprawnia organizatora 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.*” (S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2016, opubl. Legalis komentarz do art. 28).

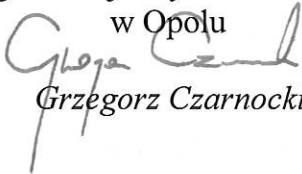
Udzielając odpowiedzi na pierwsze z zagadnień przyjąć należy, że Lubniański Ośrodek Kultury uprawniony jest na podstawie przepisów prawa do samodzielnego gospodarowania przekazanymi środkami finansowymi w formie dotacji podmiotowej otrzymanej od organizatora (podmiotu tworzącego instytucję kultury), przeznaczając je na bieżącą działalność w zakresie realizowanych zadań statutowych. W odróżnieniu od dotacji celowej, dotacja podmiotowa nie jest powiązana ze szczegółowym określeniem zadania, na które ma być przeznaczona. Tym samym z zastrzeżeniem zdania kolejnego za dopuszczalne przyjąć należy potraktowanie przez instytucję kultury dotacji otrzymanej na ośrodek kultury oraz dotacji dla bibliotek, jako całości i wydatkowanie tych środków na pokrycie kosztów jej bieżącej działalności. Pamiętać przy tym jednakże należy, że naczelną zasadą gospodarki mieniem i finansami instytucji kultury jest zasada efektywności ich wykorzystania.

Jednocześnie zauważyć należy, że Regionalna Izba Obrachunkowa nie jest organem właściwym do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kompetencje te przysługują w pierwszej instancji komisjom orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Natomiast organami właściwymi do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji są rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy (art. 42 i art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 289).

Odnosząc się następnie do przepisów art. 257 i 258 u.f.p. zauważyć należy, że dotyczą one zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego i nie mają zastosowania do instytucji kultury. W doktrynie wyjaśnia się, że plan finansowy instytucji kultury jest ustalany przez dyrektora instytucji kultury w formie pisemnej, a w planie musi być, stosownie do art. 27 ust. 3 u.o.p.d.k., uwzględniona wysokość dotacji organizatora. Nie jest

dopuszczalne wpływanie przez organizatora na kształt planu finansowego instytucji kultury. W planowaniu instytucje te nie stosują podziałek klasyfikacji budżetowej oraz nie są zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych. Nie są powiązane z budżetem jednostki samorządu terytorialnego poza dotacją, którą otrzymują od organizatora. Jako jednostki sektora finansów publicznych obowiązują je przepisy dotyczące kierownika jednostki sektora finansów publicznych w zakresie kontroli finansowej (S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2016, opubl. Legalis komentarz do art. 27). Przywołać jednocześnie należy regulacje zawarte w art. 52 ust. 2 i 3 u.f.p., zgodnie z którymi ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, w tym instytucji kultury, przychody stanowią prognozy ich wielkości, a koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych, lub zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań. Zmiany w zakresie przychodów i kosztów wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu

Grzegorz Czarnocki