

Warszawa, 4 września 2014 r.

## **Unia Teatrów Polskich**

Unia Teatrów Polskich zwróciła się z prośbą o analizę zasad sporządzania planów finansowych przez instytucje kultury, kwestii autonomii dyrektora instytucji kultury w tym zakresie oraz innych zagadnień związanych z planowaniem i sprawozdawczością instytucji kultury.

Przedmiotem niniejszej opinii są następujące kwestie szczegółowe:

1. Jaka jest podstawa prawna przyjmowania przez instytucje kultury (państwowe, współprowadzone oraz samorządowe) planów finansowych oraz dokonywania w nich zmian?
2. Jaki podmiot posiada kompetencję do zatwierdzania zmian w planie finansowym instytucji kultury w sytuacji zmiany zakresu rzeczowego zadań i przedsięwzięć?
3. Czy instytucje kultury są zobowiązane do przygotowywania planu finansowego w układzie zadaniowym?
4. Na jakich zasadach odbywa się zatwierdzanie sprawozdań z wykonania planów finansowych instytucji kultury?
5. W jakich przypadkach sprawozdanie finansowe instytucji kultury podlega badaniu przez biegłego rewidenta?
6. Czy przekazywanie dotacji podmiotowej samorządowej instytucji kultury powinno odbywać się na podstawie umowy?

Niniejsza opinia prawna została przygotowana w oparciu o następujące akty prawne:

- ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej UDK);
- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej UFP)
- ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (UR)

## **Zagadnienia wstępne**

Zgodnie z art. 9 pkt 13 UFP państwowe i samorządowe instytucje kultury należą do sektora finansów publicznych. Podmioty te są tworzone na podstawie UDK przez organy rządowe (ministrów oraz kierowników urzędów centralnych) lub przez organy samorządowe (jednostki samorządu terytorialnego), zwane łącznie przez ustawodawcę „organizatorami”.

W przypadku organizatorów będących organami samorządowymi, prowadzenie działalności kulturalnej (a zatem również tworzenie instytucji kultury) jest ich zadaniem własnym, co wprost wynika z art. 9 ust. 2 UDK oraz art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie województwa.

Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną, tj. czy jest instytucją kultury powołaną do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców (art. 11 UDK).

Instytucja kultury działa w oparciu o akt o utworzeniu oraz nadany jej przez organizatora statut, który określa:

- nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury,
- zakres działalności,
- organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania,
- określenie źródeł finansowania,
- zasady dokonywania zmian statutowych,
- postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

Zgodnie z art. 14 UDK organizator z urzędu dokonuje wpisu instytucji kultury do prowadzonego przez niego rejestru. Wraz z dokonaniem wpisu uzyskuje ona osobowość prawną i może rozpocząć działalność. Wymaga podkreślenia, że organizator co do zasady nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy instytucja kultury jest likwidowana zobowiązania i wierzytelności przejmuje organizator (art. 24 UDK). Stąd też poniekąd wynikają obowiązki sprawozdawcze instytucji wobec organizatora, w związku z potencjalnym obciążeniem jego budżetu<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Walczak, Plan finansowy samorządowej instytucji kultury. Dotacje z budżetu JST jako źródło przychodów, artykuł dostępny w Internecie: <http://www.ekspertbeck.pl/plan-finansowy-samorzadowej-instytucji-kultury-dotacje-z-budzetu-jst-jako-zrodlo-przychodow/>

Organizator powołuje także dyrektora instytucji kultury, z którym jeszcze przed jego powołaniem zawiera umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania.

Działalność instytucji kultury jest finansowana w istotnej części przez organizatora. Zgodnie bowiem z art. 12 UDK to organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Środki te są przekazywane instytucjom w formie dotacji podmiotowej lub celowych.

### **Plan finansowy**

Przepisy UDK dają dużą swobodę instytucjom kultury w zakresie gospodarowania finansami. Jak wynika bowiem z art. 27 ust. 1 UDK instytucja kultury samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą zaś jest plan finansowy ustalany przed dyrektora instytucji kultury (art. 27 ust. 3 UDK).

Art. 27 ust. 4 UDK stanowi, iż plan finansowy musi zostać sporządzony zgodnie z przepisami UFP. Aby więc określić wymogi jakie powinien spełniać plan finansowy należy odwołać się do przepisów UFP.

Zgodnie z art. 31 UFP plan finansowy powinien zatem określać:

- 1) przychody z prowadzonej działalności;
- 2) dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) koszty, w tym:
  - a. Wynagrodzenia i składki od nich naliczane
  - b. Płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań
  - c. Zakup towarów i usług
- 4) środki na wydatki majątkowe;
- 5) środki przyznane innym podmiotom;
- 6) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- 7) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

W piśmiennictwie wskazuje się, iż przepis ten wyznacza jedynie minimalny zakres szczegółowości planów finansowych, sporządzanych przez państwowe i samorządowe osoby prawne, które są zaliczane do sektora finansów publicznych<sup>2</sup>.

Co istotne, plan finansowy powinien uwzględniać wysokość dotacji udzielanej przez organizatora. Zasadniczo plan finansowy może przenosić wysokość udzielonej dotacji tylko wtedy, kiedy instytucja kultury osiąga własny przychód. W przepisach UFP określono tryb, który umożliwia samorządowym

---

<sup>2</sup> L. Ludmiła-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC 2011, dostępny w LEX

instytucjom kultury dostosowanie planu finansowego do budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST).

Zgodnie z art. 248 ust. 1 UFP w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu JST, zarząd JST przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych, tj. kwotę planowanej dotacji podmiotowej. Natomiast po podjęciu uchwały budżetowej zarząd JST w ciągu 21 dnia przekazuje jednostkom podległym informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu.

**Jak zatem wynika z powyższego, sporządzenie planu finansowego i jego ustalenie należy do kompetencji instytucji kultury i jej dyrektora. Plan finansowy powinien uwzględniać wysokość udzielonej dotacji, a także być zgodny ze statutem instytucji oraz umową zawartą pomiędzy organizatorem a dyrektorem w trybie art. 15 ust. 5 UDK. W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 27 UDK to instytucja kultury gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków.**

#### **Zmiana planu finansowego**

Przepisy nie regulują wprost kwestii zmiany planu finansowego instytucji kultury w trakcie roku. Przeprowadzone wnioskowanie *a maiori ad minus* pozwala jednak stwierdzić, że skoro dyrektor ustala plan finansowy, to również do jego kompetencji pozostaje – co do zasady - ustalenie jego zmian.

**Zmiana planu finansowego przez dyrektora, bez konieczności uzyskiwania zgody organizatora jest możliwa w zakresie środków przyznanych dotacją podmiotową. Zmiana planu powinna także mieścić się w ramach wysokości przyznanej dotacji.**

**Natomiast w sytuacji, w której instytucja kultury otrzymuje dotację celową, np. na finansowanie inwestycji czy realizację wskazanych zadań i programów, zmiana w tym zakresie pociągająca za sobą zmianę planu finansowego w tym zakresie wymaga uprzedniej zgody podmiotu, który ją przyznał. Wynika to z istoty dotacji celowych.**

W praktyce kwestia zakresu możliwości dokonywania zmian/korekt planu finansowego przez dyrektora instytucji kultury często jest regulowana przez organizatora w uchwale lub zarządzeniu o przyznaniu dotacji.

#### **Plan finansowy w układzie zadaniowym**

Kontrowersje budzi wprowadzany przez niektórych organizatorów obowiązek sporządzania planu finansowego w układzie zadaniowym. Z przedstawionych informacji wynika, że takie regulacje w formie uchwał lub zarządzeń wprowadzili lub chcą wprowadzić niektórzy organizatorzy (np. projekt

uchwały województwa łódzkiego w sprawie monitorowania zadań statutowych instytucji kultury samorządu województwa łódzkiego).

Zgodnie z art. 2 pkt 3 UFP przez układ zadaniowy należy rozumieć zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa oraz zadania i podzadania budżetowe, wraz z opisem celów tych zadań i podzadań oraz bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa. Istotą układu zadaniowego jest zatem konkretyzacja celów i zadań, na które mają być przeznaczone określone środki oraz informowanie o efektach jakie uzyskuje się z poniesionych nakładów.

W naszej ocenie obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku przygotowania budżetu zadaniowego przez instytucję kultury, gdyż - jak wskazano we wcześniejszej części niniejszej opinii - zgodnie z art. 27 ust. 3 UDK podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy; w odniesieniu zaś do samego planu finansowego ani w UDK, ani w UFP nie wskazano obowiązku przygotowania go w układzie zadaniowym.

Dodatkowo - jak wynika z art. 40 ust. 3 pkt 2 UFP - szczególne zasady rachunkowości przewidują ewidencje wykonania budżetu w układzie zadaniowym jedynie w odniesieniu do następujących jednostek: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (również rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dotyczy jedynie ww. podmiotów).<sup>3</sup>

Ustawodawca w art. 32 UFP nakłada obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata także w odniesieniu do agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 UFP (inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego).

**Jak zatem wynika z powyższego, brak jest regulacji, która wprowadzałaby obowiązek sporządzania planu finansowego w układzie zadaniowym przez instytucje kultury.**

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w piśmie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego z dnia 26 czerwca 2014 r. do Dyrektora Teatru im. S. Jaracza w Łodzi, organizator sam wskazuje, iż brak jest regulacji ustawowych w zakresie monitorowania działalności instytucji kultury w formie budżetu zadaniowego.

---

<sup>3</sup> Mierzwa [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, P. Smoleń (red.), Warszawa 2014, dostępny w LEGALIS

**W praktyce w wielu przypadkach organizatorzy wymagają od instytucji kultury stosowania układu zadaniowego przy tworzeniu planów finansowych, jednak w naszej opinii – ponieważ brak jest do tego podstawy prawnej - praktyka ta nie jest właściwa. Tym bardziej nie jest uzasadnione wprowadzanie w takich przypadkach zasady, że zmiana planu finansowego jest, w związku z regulacjami dotyczącymi planu zadaniowego, uzależniona od zgody organów organizatora. Jak bowiem wspomniano powyżej, zmiana planu finansowego należy do kompetencji dyrektora instytucji kultury.**

### **Sprawozdanie finansowe i uprawnienia nadzorcze organizatora**

Zgodnie z art. 40 ust. 1 UFP instytucja kultury musi prowadzić księgi rachunkowe oraz sporządzać sprawozdania finansowe zgodnie z przepisami UR z uwzględnieniem zasad wynikających z UFP.

W art. 52 UR przewidziano, że kierownik jednostki (dyrektor w instytucji kultury) jest zobowiązany do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego i przedstawienia go właściwym organom, zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, postanowieniami statutu lub umowy. Sprawozdanie powinno zostać podpisane przez osobę, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz dyrektora instytucji.

Sprawozdanie finansowe powinno zostać zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego (art. 53 UR). Co istotne, w niektórych przypadkach, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej opinii, instytucje kultury mają obowiązek poddać sprawozdanie finansowe badaniu przez biegłego rewidenta.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, kto powinien zatwierdzać sprawozdania finansowe instytucji kultury. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 7 UR organem zatwierdzającym jest organ, który zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem, mową lub na mocy prawa własności jest uprawniony do zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki.

Zatem w celu ustalenia właściwego podmiotu, w pierwszej kolejności należy sięgnąć do statutu instytucji kultury. Jeśli jednak kwestia ta została pominięta w statucie, to należy przeanalizować inne przepisy obowiązujące jednostkę. Przepisy UDK nie regulują wprost tej kwestii. Wobec powyższego część przedstawicieli doktryny przyjmuje, że to organizator instytucji kultury jest organem zatwierdzającym. Przemawia za tym fakt, że w przypadku likwidacji instytucji kultury to organizator przejmuje jej zobowiązania i wierzytelności<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tak P. Wieczorek, Samorządowe instytucje kultury nie wiedzą, kto zatwierdza sprawozdanie, artykuł dostępny w Internecie: <http://edgp.gazetaprawna.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=477410>

Przeciwny pogląd został wyrażony w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody zachodniopomorskiego z dnia 3 sierpnia 2012 r.<sup>5</sup>. W przedmiotowej sprawie dokonano zmiany w statucie instytucji kulturalnej, w wyniku czego organem zatwierdzającym roczne sprawozdanie finansowe z wykonania budżetu instytucji miał być burmistrz gminy.

Zdaniem wojewody z brzmienia przepisów UDK (w szczególności przepisów art. 14 ust. 1 i 2, art. 27 ust. 1 oraz art. 28 ust.1) wynika, że instytucja kultury jest odrębną od gminy jednostką organizacyjną i finansową, wyposażoną w osobowość prawną i prowadzącą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, w której imieniu czynności prawne, również w zakresie spraw finansowych, dokonuje dyrektor. W związku z tym uznano, że podjęta uchwała jest niezgodna z prawem, bowiem to dyrektor powinien zatwierdzać roczne sprawozdania finansowe.

**W naszej ocenie na aprobatę zasługuje jednak dominujący pogląd, że to organizator jest uprawniony do zatwierdzania sprawozdania finansowego instytucji kultury.**

Nie tylko UR zawiera obowiązki instytucji kultury w zakresie sprawozdawczości ze swojej działalności i realizacji planu finansowego. Zgodnie z art. 265 UFP instytucje kultury, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego:

- do dnia 31 lipca roku budżetowego – informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, z uwzględnieniem w szczególności stanu należności i zobowiązań (w tym wymagalnych);
- do 28 lutego roku następującego po rok budżetowym – sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym.

W doktrynie przyjmuje się, iż dokumenty, o których mowa w omawianym przepisie pełnią funkcję informacyjną – dostarczają zarządowi JST dane niezbędne do sporządzenia sprawozdań i informacji, o których mowa w art. 266 i 267 UFP.<sup>6</sup>

Przepisy UFP nie określają treści informacji składanych przez instytucje kultury sprawozdań. Wydaje się, że kwestie te można uregulować w statucie jednostki, ewentualnie w umowie pomiędzy organizatorem a dyrektorem instytucji kultury, niemniej brak jest w tym zakresie szczegółowych regulacji.

Jeśli idzie o roczne sprawozdanie finansowe to ograniczono się do wskazania (art. 265 pkt 2 UFP), że ma ono zostać przygotowane w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym. Wydaje się więc, że nie ma przeszkód, by sprawozdanie było przedstawione w formie bardziej szczegółowej niż plan finansowy, zarazem jednak nie ma ustawowych podstaw do tego, by organizator mógł żądać sporządzenia takiego planu o stopniu szczegółowości większym niż sam plan.

---

<sup>5</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3 sierpnia 2012 r. NK.4.4131.264.2012.K, dostępne w Legalis

<sup>6</sup> L. Ludmiła-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC 2011, dostępny w LEX

Na marginesie warto zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż wskazane terminy do przedstawienia dokumentów mają charakter instrukcyjny<sup>7</sup>.

### **Biegły rewident**

Istotną kwestią jest obowiązek poddania sprawozdania finansowego badaniu przez biegłego rewidenta w przypadkach określonych w UR. Jak wynika bowiem z art. 53 UR przed zatwierdzeniem rocznego sprawozdania finansowego, podlega ono badaniu zgodnie z przepisami rozdziału 7 ustawy.

W myśl art. 64 ust. 1 pkt. 4 UR w zw. z art. 80 ust. 3 UR roczne sprawozdania finansowe instytucji kultury podlegają badaniu, jeżeli instytucja kultury prowadzi działalność gospodarczą (działalność kulturalna nie stanowi działalności gospodarczej – art. 1 UDK) oraz spełniła co najmniej dwa z następujących warunków:

- średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 50 osób;
- suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 2.500.000 euro;
- przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 5.000.000 euro.

W przypadku spełnienia powyższych przesłanek organ zatwierdzający sprawozdanie finansowe jednostki (chyba, że statut, umowa lub inne wiążące jednostkę przepisy prawa wskazują inny podmiot) dokonuje wyboru biegłego rewidenta. Następnie kierownik jednostki (dyrektor instytucji kultury) zawiera z biegłym rewidentem umowę o badanie sprawozdania finansowego.

Co istotne, coraz częściej zdarza się, że sprawozdanie finansowe instytucji kultury podlega badaniu przez biegłego rewidenta także w przypadku gdy nie są spełnione przesłanki ustawowe, ale obowiązek taki wynika z umowy zawartej pomiędzy organizatorem a dyrektorem instytucji kultury w trybie art. 15 ust. 5 UDK.

**Sprawozdanie finansowe instytucji kultury podlega więc badaniu w przypadku gdy wynika to z przepisów o rachunkowości lub z innego dokumentu regulującego funkcjonowanie instytucji.**

### **Dotacje podmiotowe**

Zgodnie z art. 28 ust. 3 UDK organizator udziela instytucjom kultury dotacji podmiotowych. Jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu dotacja o charakterze podmiotowym finansuje prowadzoną bieżącą działalność podmiotu<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*



W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepis art. 53 ust. 1 UFP, zgodnie z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych, a więc np. dyrektor instytucji kultury, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki.

Z wyżej wskazanych regulacji wynika więc, że organizator udzielając dotacji podmiotowej dla prowadzonej instytucji kultury nie może wskazywać konkretnych wydatków, które ma finansować instytucja kultury, a także wprowadzać zakazów finansowania danej działalności, jeżeli mieści się ona w zakresie określonym przez statut i obowiązujące przepisy<sup>9</sup>.

**Należy zwrócić uwagę, że ani w UDK, ani w UFP nie przewidziano obowiązku zawierania umowy na przekazywanie dotacji podmiotowych.**

Zawarcie umowy zostało przewidziane jedynie w przypadku udzielenia dotacji celowej. Wynika to wprost z uregulowania art. 250 UFP, zgodnie z którym zarząd JST udzielając dotacji celowej zawiera umowę (*a contrario* – w przypadku dotacji podmiotowej zarząd JST nie ma takiego obowiązku).

Przepisy nie wykluczają możliwości zawarcia takiej umowy. W niektórych przypadkach taka umowa mogłaby ułatwić współpracę organizatora i instytucji kultury, np. poprzez określenie zasad i sposobu rozliczania dotacji, terminów wpłat transz dotacji etc.

Jednak zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, z czego wynika, iż wszystkie działania organu władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej<sup>10</sup>.

W judykaturze powszechnie przyjmuje się, że w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada, iż to co nie jest zabronione jest dozwolone – wręcz przeciwnie – zasadą prawa administracyjnego jest działanie ściśle na podstawach i w granicach prawa<sup>11</sup>.

**Wobec powyższego, w naszej ocenie, choć zawieranie tego typu umów jest w praktyce stosowane, to instytucja kultury nie ma obowiązku jej zawierać, a jej nie zawarcie nie może łączyć się z negatywnymi skutkami polegającymi np. na niewypłaceniu transzy przyznanej dotacji podmiotowej.**

## **Podsumowanie**

---

<sup>8</sup> P. Walczak, Plan finansowy samorządowej instytucji kultury. Dotacje z budżetu JST jako źródło przychodów, artykuł dostępny w Internecie: <http://www.ekspertbeck.pl/plan-finansowy-samorzadowej-instytucji-kultury-dotacje-z-budzetu-jst-jako-zrodlo-przychodow/>

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> W. Skrzydło [w: Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kraków 2002 za: Postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2008 w sprawie o sygn. II FSK 569/07

<sup>11</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2007 r. w sprawie o sygn. I OSK 360/07; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. I OSK 50/07

Ustalenie i przygotowanie planu finansowego należy do kompetencji dyrektora instytucji kultury, co wyraźnie wynika z przepisu art. 27 ust. 3 UDK. Plan finansowy powinien uwzględniać wysokość udzielonej dotacji, a także być zgodny ze statutem instytucji oraz umową zawartą pomiędzy organizatorem a dyrektorem w trybie art. 15 ust. 5 UDK. W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 27 UDK to instytucja kultury gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków.

Co do zasady – dyrektor jest również wyłącznie uprawniony do dokonywania zmian planu finansowego, jednak w ramach wysokości przyznanej dotacji. Jednak w przypadku zmian dotyczących dotacji celowej wymagana jest zgoda podmiotu, który ją przyznał.

Ani przepisy UDK ani UFP nie wprowadzają odnośnie instytucji kultury obowiązku sporządzania planu finansowego w układzie zadaniowym. Nie jest więc właściwa praktyka polegająca na wymaganiu od instytucji stosowania takiej konstrukcji, jak również wywodząca z niej procedury ograniczające autonomię dyrektorów instytucji kultury w zakresie zmiany planu finansowego.

Kwestie sprawozdań finansowych i obowiązków instytucji kultury wobec organizatora zostały określone w UR oraz UFP. Przepisy nie regulują jednoznacznie kto powinien zatwierdzać sprawozdania finansowe instytucji kultury. Powszechnie przyjmuje się (i my podzielamy ten pogląd), że uprawnienie to posiada organizator.

W przedmiocie konieczności przedkładania sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta to obowiązek ten ma instytucja kultury, która spełnia przesłanki określone w przepisach UR. Należy jednak zaznaczyć, że kwestia ta może zostać uregulowana odmiennie dokumentach regulujących funkcjonowanie instytucji, w szczególności w umowie zawieranej pomiędzy dyrektorem instytucji kultury a jej organizatorem w trybie 15 ust. 5 UDK.

Przepisy nie nakładają na organizatora obowiązku zawierania umowy w zakresie udzielania dotacji podmiotowych. Nie zawarcie takiej umowy nie może się wiązać z negatywnymi skutkami dla instytucji kultury, gdyż wypłata dotacji jest ustawowym obowiązkiem organizatora.

W razie dodatkowych pytań pozostają do dyspozycji.

Adam Barbasiewicz  
Adwokat