

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

**Projekt założeń
do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i
prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych
innych ustaw**

Wrzesień 2009 roku

I. WPROWADZENIE

1. Aktualny stan stosunków społecznych oraz aktualny stan prawny

Niniejszy projekt założeń powstał w wyniku prowadzonych w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego prac dotyczących skatalogowania tych obecnie obowiązujących przepisów, które - z punktu widzenia osób i instytucji działających w obszarze kultury – stwarzają trudności w ich bieżącym funkcjonowaniu, bądź to poprzez tworzenie nieuzasadnionych barier, ograniczeń, obowiązków itp., bądź poprzez wywoływanie wątpliwości interpretacyjnych.

Niniejszy projekt założeń ma na celu również wprowadzenie poprawionej redakcji tych przepisów, które budziły wątpliwości interpretacyjne, a także wprowadzenie nowych instytucji prawnych, które będą miały pozytywny wpływ na regulowany obszar.

Obszar prawa kultury jest uregulowany obecnie w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach,
- ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach,
- ustawie z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych,
- ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii,
- ustawie z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych,
- ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Nadto, w odniesieniu do podmiotów działających w sferze kultury (zwłaszcza instytucji kultury) szczególne znaczenie mają następujące akty prawne o powszechnym charakterze:

- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
- ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych,

- ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług,
- ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych,
- ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych,
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne,
- ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych,
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy,

oraz następujące przepisy prawa Unii Europejskiej:

- dyrektywa Rady 99/70/EWG z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC,
- dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią,
- dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej,
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych.

2. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

Analiza obecnych przepisów z zakresu prawa kultury prowadzi do wniosku, że podmioty działające w tym obszarze napotykały szereg ograniczeń wynikających z przepisów, a wiele przepisów budziło wątpliwości interpretacyjne. Niniejszy projekt założeń zawiera postanowienia, które eliminują te niekorzystne regulacje lub wprowadzają jednoznaczne przepisy w miejsce tych, które budziły wątpliwości. Nadto, projekt założeń zawiera regulacje dotyczące nowych instytucji prawnych, które były od dawna postulowane przez środowiska świata kultury.

3. Możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie celu

Brak jest możliwości podjęcia alternatywnych – w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy - środków umożliwiających osiągnięcie celu.

4. Podmioty, na które oddziaływać ma projektowana ustawa

- Państwowe i samorządowe instytucje kultury,
- Pracownicy instytucji kultury (w tym ich dyrektorzy i zastępcy dyrektorów),
- Organizatorzy instytucji kultury,
- Osoby odznaczone Medalem „Gloria Artis”,
- Menedżerowie kultury,
- Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie,
- Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zwany dalej „Ministrem Kultury”,
- Minister Finansów,
- Osoby uczestniczące w rynku sztuki,
- Wydawcy,
- Pracownicy państwowych instytucji filmowych,
- Podmioty objęte obowiązkiem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych,
- Podmioty starające się o uzyskanie zamówień publicznych,
- Podmioty uprawnione do prowadzenia audytu wewnętrznego,
- Osoby otrzymujące stypendia Ministra Kultury,
- Nabywcy usług od instytucji kultury dotyczących imprez niebiletowanych,
- Osoby uiszczające opłatę miejscową,
- Właściciele obiektów zabytkowych,
- Podmioty świadczące usługi w zakresie renowacji i ochrony zabytków,
- Podmioty zagraniczne wypożyczające zbiory na wystawy odbywające się w Polsce,
- Firmy ubezpieczeniowe,
- Twórcy i artyści.

5. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia

Szczegółowy opis przewidywanych skutków finansowych projektowanej ustawy jest zawarty w części III niniejszego projektu założeń. Można jednak przedstawić pogląd, że projektowana regulacja nie spowoduje znacznego obciążenia dla finansów publicznych i nie będzie wymagała wydatkowania dodatkowych środków w istotnym wymiarze. Jest to spowodowane w szczególności tym, że projekt zawiera szereg rozwiązań korzystnych dla finansów publicznych, a wiele z rozwiązań ma na celu wyeliminowanie zbędnego przepływu tych samych środków wzajemnie pomiędzy instytucjami kultury, a ich organizatorami.

II. PROPOZYCJE ROZSTRZYGNIEĆ NIEZBĘDNE DO OPRACOWANIA PROJEKTU USTAWY I ICH UZASADNIENIE

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy

Niniejszy projekt założeń dotyczy zmiany ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw. Krąg podmiotów, na które będzie oddziaływać ustawa określa część I. 4. niniejszego projektu założeń.

2. Objaśnienie podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie

Niniejsze założenia wprowadzają lub zmieniają następujące pojęcia o charakterze definicyjnym:

- Instytucje kultury artystyczne, upowszechniania kultury i inne (zob. pkt 3.1.3.),
- Sezon artystyczny, pracownicy artystyczni oraz sezonowa artystyczna umowa o pracę (3.1.18.),
- Zamówienie publiczne (zob. pkt 3.6.1.),
- Opłata miejscowa związana z istnieniem obiektów zabytkowych i zabytkowych układów urbanistycznych („opłata konserwatorska”) (zob. pkt 3.9.1.).

3. Przepisy merytoryczne

3.1. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

3. 1. 1. Określanie wymagań kwalifikacyjnych i trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego posiada kompetencje do określania, w drodze rozporządzeń, wymagań kwalifikacyjnych (i trybu stwierdzania kwalifikacji) uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury. Wynikają one z upoważnień ustawowych zamieszczonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 6), ustawie o muzeach (art. 32 ust. 1) i ustawie o bibliotekach (art. 29 ust. 4).

Na wstępie warto zauważyć, że obowiązujące rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury, dla których organizatorem jest administracja rządowa lub jednostki samorządu terytorialnego nie realizuje w pełni dyspozycji art. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Uzasadnione jest określanie wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do muzealników i specjalistów w innych zawodach zatrudnianych w muzeach oraz bibliotekarzy – z racji na specjalistyczny charakter tych dwóch typów instytucji.

Nie wydaje się natomiast zasadnym i potrzebnym, aby Minister Kultury musiał określać wymagania kwalifikacyjne do zajmowania określonych stanowisk w instytucjach kultury innych niż muzea i biblioteki.

Dla rozwiązania zarysowanych problemów proponuje się skreślenie art. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zob. też pkt 3.2.6.

3.1.2. Medal „Gloria Artis”

Obecnie obowiązujące przepisy nie umożliwiają noszenia rozetki Medalu "Zasłużony Kulturze Gloria Artis" oraz wydawania wtórnika legitymacji.

Dla rozwiązania zaistniałych problemów proponuje się odpowiednią zmianę brzmienia art. 7 ust. 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także

dokonanie innych koniecznych zmian legislacyjnych w art. 7 oraz w treści rozporządzenia wydawanego na podstawie wskazanego przepisu.

3.1.3. Wprowadzenie ustawowego podziału instytucji kultury na instytucje artystyczne, upowszechniania kultury i inne

Z funkcjonowaniem instytucji kultury takich jak teatry, opery, operetki czy filharmonie związanych jest szereg problemów właściwych tylko tym instytucjom. Już na gruncie obowiązujących przepisów do instytucji tych, zwanych „instytucjami artystycznymi” stosuje się szczególne przepisy regulujące czas pracy i zasady wynagradzania. Dla instytucji artystycznych proponuje się wprowadzenie szczególnych regulacji związanych z tzw. sezonem artystycznym, szczególnymi regulacjami dotyczącymi pracy i innymi (zob. 3.1.18.) W związku z tym niezbędne jest wprowadzenie ustawowego podziału rodzajów instytucji kultury będącego odzwierciedleniem faktycznie stosowanego obecnie podziału.

Proponuje się wprowadzenie (w nowym ust. 3 w art. 10 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) ustawowego podziału instytucji kultury na:

- instytucje artystyczne (teatry, opery, operetki, filharmonie, zespoły pieśni i tańca, orkiestry lub estrady);
- instytucje upowszechniania kultury (muzea, biblioteki, domy i ośrodki kultury, ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury, jednostki organizacyjne mające na celu opiekę nad zabytkami, świetlice,, kluby, biura wystaw artystycznych, ogniska artystyczne, domy pracy twórczej, galerie i centra sztuki);
- inne instytucje kultury.

3.1.4. Statut oraz regulamin organizacyjny instytucji kultury

Obecnie obowiązujący art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawiera postanowienia powodujące praktyczne problemy.

W szczególności warto wskazać, że w praktyce statuty instytucji kultury nie wskazują, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 4 „sposobu uzyskiwania środków finansowych”, lecz „źródła finansowania”.

Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej regulamin organizacyjny instytucji kultury nadawany jest przez jej dyrektora, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Wydaje się, że kwestie bezpośrednio związane z zarządzaniem instytucją, a więc jej regulamin organizacyjny, powinny być oddane decyzji osoby kierującej instytucją. Obowiązek (i tak przecież niewiążącego) konsultowania regulaminu organizacyjnego z organizacjami związkowymi i stowarzyszeniami twórców nie wydaje się konieczny, a raczej ogranicza dyrektora w elastycznym zarządzaniu instytucją. Należy podkreślić, że organizacje związkowe i stowarzyszenia mogą zgłaszać swoje uwagi czy propozycje dotyczące zarządzania (w tym treści regulaminu organizacyjnego) w ramach swej zwykłej działalności, bez konieczności korzystania ze szczególnego trybu.

Proponuje się zatem wprowadzenie zmian w treści art. 13 ust. 2 pkt 4 (zastąpienie słów „sposobu uzyskiwania środków finansowych” słowami „źródła finansowania”) i w art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (skreślenie słów „oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców”).

3.1.5. Wykaz obiektów, w których prowadzona jest jako podstawowa działalność kulturalna

Obowiązujący art. 14a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, odnoszący się do tworzenia wykazu obiektów, w których prowadzona jest jako podstawowa działalność kulturalna pełni istotną funkcję ochronną i gwarancyjną dla materialnej substancji kulturalnej. Nie pozwala on bowiem na przeznaczenie wyłącznie na inne cele niż kulturalne obiektów o szczególnej wartości historycznej lub obiektów które zostały wybudowane z przeznaczeniem na cele kulturalne. Jednocześnie rozporządzenie wydane na podstawie omawianego przepisu jest dalece niedoskonałe. Wskazuje ono bowiem w przeważającej większości nie obiekty (nieruchomości), a instytucje kultury. Ponadto wydaje się, że lista wskazana w rozporządzeniu jest zbyt szeroka.

Proponuje się modyfikację omawianego przepisu w kierunku wskazania precyzyjnych wytycznych do wydania rozporządzenia (wartość historyczna lub zabytkowa obiektów lub ich pierwotne przeznaczenie na cele kulturalne, wyraźne określenie że przez obiekty rozumie się nieruchomości budynkowe pod konkretnymi adresami). Krokiem

następnym winno być wydanie przez Ministra Kultury nowego rozporządzenia zawierającego nowy wykaz obiektów, skrócony w stosunku do obecnego.

3.1.6. Dyrektor instytucji kultury

Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dotyczący powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w obecnym kształcie wywołuje wiele wątpliwości interpretacyjnych. Jest bowiem niejasne czy – w takim przypadku - organizator obowiązany jest do konsultacji ze wszystkimi organizacjami związkowymi działającymi w danej instytucji czy tylko z tą, która reprezentuje dyrektora (przyszłego dyrektora) oraz jaki jest krąg „stowarzyszeń zawodowych i twórczych”, z którymi również należy przeprowadzić konsultacje. Podkreślenia wymaga także, że w tym drugim przypadku ustawa nie określa – w przeciwieństwie do organizacji związkowych - czy chodzi o stowarzyszenia zawodowe i twórcze działające w danej instytucji czy takie, do których należy dyrektor (przyszły dyrektor), czy też jeszcze szerszy krąg podmiotów. Należy także zauważyć, że co do zasady stowarzyszenia zawodowe i twórcze z reguły nie działają „w instytucji kultury”, co najwyżej niektórzy pracownicy danej instytucji mogą należeć do danego stowarzyszenia zawodowego czy twórczego. Jedynie nieliczne organizacje mają swoje koła w instytucjach (w szczególności w teatrach).

Powyższe niejasności powodują w praktyce liczne problemy, zwłaszcza w przypadku procedury odwoływania dyrektorów. Podnoszony jest bowiem wtedy bardzo często zarzut nieprawidłowego trybu konsultacji zastosowanego przy procedurze odwołania dyrektora. Orzecznictwo sądów pracy w tym zakresie jest niejedolite.

Konsultacja ze stowarzyszeniami – choć wymagana w obecnym stanie prawnym – w bardzo wielu przypadkach nie jest stosowana wobec niemożności ustalenia kręgu stowarzyszeń uprawnionych do takiej konsultacji. W przypadku stowarzyszeń nie ma także – w przeciwieństwie do związków zawodowych – żadnego obowiązkowego trybu informowania o funkcjonowaniu stowarzyszenia w instytucji.

Drugą istotną kwestią jest czas na jaki ma być powoływany dyrektor. Dla zapewnienia stabilności działania instytucji kultury postuluje się, aby powołanie dyrektora mogło następować tylko na czas określony, bowiem w takim przypadku odwołanie może nastąpić tylko w enumeratywnie określonych w art. 15 ust. 5 przypadkach (na własną

prośbę, z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków, z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem, w razie odstąpienia od realizacji uzgodnionego z organizatorem programu działania instytucji kultury oraz w razie przekazania państwowej instytucji kultury w trybie art. 21a ustawy). Takie rozwiązanie stwarzałoby większą gwarancję stabilności pracy dyrektora, co jest szczególnie istotne w instytucjach artystycznych.

Pomimo wskazanych wyżej wątpliwości interpretacyjnych dotyczących obowiązku konsultacyjnego należy stwierdzić, że obowiązek zasięgnięcia opinii powinien co do zasady pozostać, gdyż zapewnia możliwość wyrażenia opinii przez reprezentantów pracowników danej instytucji i w niektórych przypadkach opinia może mieć wpływ na decyzję organizatora. Należy jedynie doprecyzować przepis art. 15 ust. 1 ustawy, tak aby konsultacje dotyczyły wszystkich organizacji związkowych działających w danej instytucji oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na działalność prowadzoną przez daną instytucję. Takie rozwiązanie zapewni większą pewność w funkcjonowaniu instytucji, także ze względu na wyeliminowanie wątpliwości co do trybu konsultacji, jak i na zmniejszone ryzyko ponoszenia ciężaru roszczeń odszkodowawczych wobec dyrektorów, w stosunku do których procedura konsultacyjna została zastosowana nieprawidłowo.

Ponadto za niepotrzebne należy uznać konsultacje ze związkami i stowarzyszeniami przy powoływaniu dyrektora w przypadku wyłonienia dyrektora w konkursie, gdyż zarówno przedstawiciele związków zawodowych jak i stowarzyszeń mają ustawowo zagwarantowany swój udział w komisji konkursowej. Dlatego też proponuje się dodanie zapisu mówiącego, że zasięgnięcie opinii związków i stowarzyszeń nie jest konieczne przy powołaniu dyrektora wyłonionego w konkursie zgodnie z art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Natomiast dla zapewnienia stabilności działania instytucji kultury oraz wzmocnienia pozycji dyrektora proponuje się uchylenie możliwości powołania dyrektora na czas nieokreślony (skreślenie słów „lub nie określony” w art. 15 ust. 1 ustawy). Z uwagi na proponowane regulacje dotyczące instytucji artystycznych (pkt 3.1.18) proponuje się dodatkowo zapis, aby dyrektorzy instytucji artystycznych powoływani byli na czas określony, na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych.

3.1.7. Powierzenie zarządzania instytucją kultury osobom prawnym i fizycznym

Art. 15 ust. 4a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej umożliwia powierzenie zarządzania instytucją kultury osobom prawnym i fizycznym. Takie rozwiązanie mogłoby być bardzo atrakcyjne dla budowania rzeczywistego partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze kultury. Niestety w obecnym stanie prawnym przepis ten jest niezwykle trudny do zastosowania, a w przypadku organizacji pozarządowych - praktycznie niemożliwy ze względu na daleko idącą niedoskonałość i brak precyzji. Dlatego konieczne jest jego doprecyzowanie i rozwinięcie (w formie rozporządzenia wykonawczego do art. 15) przepisów dotyczących powierzenia zarządzania instytucją kultury osobom prawnym.

Proponuje się wykreślenie w ust. 4a odwołania do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i dodanie delegacji ustawowej dla Ministra Kultury do wydania rozporządzenia wykonawczego w zakresie szczegółowego trybu powierzenia zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej, zakresu i obowiązkowych elementów umowy zawieranej przez organizatora z zarządcą. Takie rozporządzenie winno w szczególności określać: tryby wyboru zarządcy (konkurs, bez konkursu), szczegółowe prawa i obowiązki organizatora oraz zarządcy, zakres przedmiotowy umowy zawieranej przez organizatora z zarządcą i obowiązkowe elementy takiej umowy (umowne prawa i obowiązki organizatora i zarządcy, zasady wynagrodzenia zarządcy, kryteria i tryb oceny pracy zarządcy, przesłanki i tryb rozwiązania umowy, zasady odpowiedzialności zarządcy za powierzona instytucję, obowiązek posiadania ubezpieczenia).

Proponowane rozwiązanie pozwoli na rozpoczęcie stosowania przepisów o kontraktach menedżerskich, które obecnie nie są stosowane.

3.1.8. Zastępca dyrektora instytucji kultury

Obecnie obowiązujący art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej sprawia problemy interpretacyjne dotyczące tego czy w instytucji kultury może być powołany zastępca dyrektora, w przypadku, gdy takiego stanowiska nie przewiduje statut instytucji.

Proponuje się zmianę brzmienia art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w taki sposób, aby z przepisu jasno wynikało, że w instytucji

kultury może być utworzone stanowisko zastępcy dyrektora lub stanowiska zastępców dyrektora, jeżeli tak stanowi statut. Statut powinien określać sposób oraz tryb ich powoływania i odwoływania.

3.1.9. Instytucje kultury, w których wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora następuje w drodze konkursu

Przepisy art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mają na celu zapewnienie możliwości wyboru dyrektorów według obiektywnych, a nie subiektywnych przesłanek. W razie zaś zaistnienia szczególnych okoliczności np. gdy organizator chce powołać na stanowisko dyrektora wybitnego twórcę lub menedżera – możliwe jest odstępstwo od zasady po uzyskaniu zgody Ministra Kultury. Jednakże lista samorządowych instytucji kultury, w których wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora następuje w drodze konkursu, wydaje się zbyt szeroka i przez to zbyt daleko ingeruje w samodzielność samorządów. Ponadto brak jest wytycznych do wydania rozporządzenia przez Ministra Kultury.

Proponuje się modyfikację omawianego przepisu poprzez wskazanie precyzyjnych wytycznych do wydania rozporządzenia, przy wzięciu pod uwagę znaczenia instytucji dla kultury narodowej. Krokiem następnym będzie przygotowanie nowego wykazu samorządowych instytucji kultury, znacznie skróconego w stosunku do obecnego.

3.1.10. Łączenie różnych form organizacyjnych instytucji kultury

Praktyczne problemy i wątpliwości budzi – w świetle art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - możliwość łączenia różnych form organizacyjnych przewidzianych w ustawie (np. teatr i galeria) w ramach jednej instytucji kultury. Teoretycznie możliwość taka nie jest wyłączona, jednak nie można wykluczyć odmiennej interpretacji np. ze strony instytucji kontrolnych czy nadzorczych.

Szczególne wątpliwości budzi możliwość powołania jednej instytucji łączącej działalność muzealną z innymi rodzajami działalności, co wynika m.in. z regulacji art. 5a ustawy o muzeach (mówiącego, że muzea będące instytucjami kultury mogą być łączone tylko z muzeami). Również w tym przypadku przepisy nie wykluczają wyraźnie możliwości utworzenia instytucji łączącej działalność w zakresie np. ośrodka kultury i lokalnego muzeum, ale zasadne byłoby doprecyzowanie tej kwestii.

Należy podkreślić, że łączenie różnych form organizacyjnych może przynieść niezwykle pozytywne skutki szczególnie jeśli chodzi o efektywność wykorzystywania środków przeznaczonych na działalność kulturalną, wykorzystanie bazy lokalowej i kadr. Łączenie różnych form organizacyjnych w jednej instytucji kultury jest szczególnie atrakcyjne i racjonalne w przypadku gminnych instytucji kultury.

Proponuje się dodanie w omawianym przepisie art. 18 ust. 3 stanowiącego wyrażnie, że możliwe jest tworzenie instytucji oraz łączenie instytucji kultury łączących różne formy organizacyjne, o których mowa w ustawie.

Ponadto dokonać trzeba zmiany w art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach (zob. pkt 3.3.2.) i art. 5a ustawy o muzach (zob. pkt 3.2.2.) tak aby umożliwić ich łączenie z innymi instytucjami, jednakże pod warunkiem, że połączenie dokonane będzie bez uszczerbku dla dotychczas realizowanych zadań.

3.1.11. Podział instytucji kultury

Poważne wątpliwości interpretacyjne budzi brzmienie art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, którego językowa interpretacja prowadzi do wniosku, że w przypadku podziału instytucji kultury konieczne jest utworzenie, niejako od nowa, dwóch lub więcej instytucji. Istnieje potrzeba stworzenia możliwości wydzielenia z jednej instytucji innej (nowej) np. stworzenie nowej instytucji na bazie wyodrębnionej jednostki istniejącej instytucji. W obecnym stanie prawnym (art. 20 ust. 2) przy podziale instytucji kultury polegającym na wyłączeniu z niej wyodrębnionej jednostki lub jednostek organizacyjnych można je jedynie włączyć do innej instytucji kultury.

Proponuje się zmianę art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tak aby dodać możliwość wyłączenia z instytucji kultury wyodrębnionej jednostki lub jednostek organizacyjnych w celu utworzenia na ich bazie nowej instytucji kultury.

3.1.12. Przejmowanie samorządowych instytucji kultury przez Ministra Kultury

Obowiązująca „mapa” podziału instytucji kultury, dla których organizatorem jest minister (najczęściej Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego) albo jednostki

samorządu terytorialnego została ukształtowana w głównej mierze przez reformę administracyjną z roku 1997, a w szczególności przez ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa i akty wykonawcze do tej ustawy. Zmieniające się warunki społeczne i ekonomiczne, a w szczególności wyzwania, które stanęły przed kulturą narodową przez kilkanaście lat, jakie minęły od tamtej reformy, nakazują umożliwienie ustawowe dokonywania zmian na wspomnianej „mapie”. Tymczasem art. 21a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej umożliwia jedynie przekazywanie instytucji kultury przez ministra lub urzędy centralne jednostkom samorządu lub pomiędzy jednostkami samorządu. Przepis ten uniemożliwia przekazywanie instytucji kultury przez jednostki samorządu ministrom lub urządnom centralnym. Tymczasem wydaje się, że taka potrzeba może wystąpić, a formuła zawierania umów o współprowadzenie (co było praktyką ostatnich lat) nie jest wystarczająca.

Proponuje się dokonać zmian w obowiązującym art. 21a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w taki sposób, aby w szczególnie uzasadnionych przypadkach (wynikających w szczególności z ogólnopolskiego charakteru danej instytucji oraz jej znaczenia dla kultury lub ochrony dziedzictwa narodowego) umożliwić przekazywanie instytucji kultury przez jednostki samorządu ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przekazanie, o którym mowa powinno być dokonywane na wniosek dyrektora instytucji kultury i jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem tej instytucji. Przekazanie takie mogłoby się dokonać wyłącznie w drodze umowy pomiędzy jednostką samorządu (dotychczasowym organizatorem) a Ministrem Kultury zawieranej za zgodą Ministra Finansów i nie mogłoby dotyczyć tych instytucji kultury, które jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana tworzyć i prowadzić na podstawie odrębnych ustaw. Po przejęciu Minister Kultury prowadziłby instytucję w ramach swego budżetu.

3.1.13. Plan działalności instytucji kultury

Obowiązujące przepisy art. 27 ust. 3 i 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powodują szereg wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności stwarzają wątpliwość, czy dyrektor instytucji kultury posiada uprawnienie do korekty planu działalności instytucji w trakcie roku finansowego w związku z nieprzewidzianymi okolicznościami (np. zwiększoną lub zmniejszoną

dotacją). Warto dodać, że jest to spotykana praktyka, ale zdarza się, że kontrolerzy kwestionują taką możliwość, wskazując na brak podstawy prawnej.

Proponuje się dodanie w omawianym przepisie normy, że dyrektor z uzasadnionych przyczyn może korygować plan działalności instytucji w trakcie roku budżetowego. Pojęcie „uzasadnione przyczyny” jest dostatecznie elastyczne, aby objąć różne sytuacje, a jednocześnie prawidłowość zastosowania tego przepisu będzie mogła podlegać ocenie organizatora czy instytucji kontrolnych. Proponuje się również zastąpienie słowa „zatwierdzony” poprawniejszym wyrażeniem „ustalany”.

Ponadto proponuje się skreślenie z ust. 4 wyrazów „w tym inwestycji kapitałowych”, gdyż takie inwestycje są niedopuszczalne – co do zasady - na tle ustawy o finansach publicznych, a działalność instytucji kultury nie uzasadnia utrzymania w ustawie wyjątku.

3.1.14. Przychody instytucji kultury

Art. 28 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej może sugerować bezwzględny zakaz zbywania zabytków przez instytucje kultury (wpływy z ich sprzedaży nie są traktowane jako przychody z instytucji). Tymczasem, przepisy o ochronie zabytków dopuszczają ich sprzedaż przy zachowaniu ustawowych ograniczeń; możliwa jest także – po spełnieniu określonych warunków – sprzedaż zbiorów przez muzea.

Proponuje się stosowną modyfikację art. 28 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej polegającą na wykreśleniu słów „, z wyjątkiem zabytków,”.

3.1.15. Rachunkowość instytucji kultury

Powszechna krytyka dotyczy pojęcia funduszu instytucji kultury uregulowanego w przepisie art. 29 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Pojęcie to jest reliktem dawnego prawa budżetowego i obecnie jest całkowicie niespójne z siatką pojęciową wprowadzoną przez ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (która przecież również obowiązuje instytucje kultury).

W szczególności należy zauważyć, że:

- fundusz instytucji kultury w rozumieniu powyższego przepisu nie odzwierciedla majątku instytucji,
- terminologia zawarta w art. 29 ustawy jest niespójna z terminologią wynikającą z ustawy o rachunkowości (np. odmienne znaczenie pojęcia „inwestycje”), a nadto budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych i to zarówno w samych instytucjach kultury, jak i w instytucjach je nadzorujących (zwłaszcza - organizatorach),
- wynikający z art. 29 ustawy sposób ujmowania odpisów amortyzacyjnych i umorzeniowych jest całkowicie odmienny od wynikającego z ustawy o rachunkowości.

Dowodem wadliwości omawianego przepisu jest i to, że różne instytucje kultury stosują całkowicie odmienne podejście do kwestii amortyzacji środków trwałych zakupionych z dotacji lub przekazanych instytucji nieodpłatnie.

Część instytucji stosuje ewidencję amortyzacji zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej bez równoległego księgowania na pozostałe przychody operacyjne. W takim przypadku amortyzacja będąca kosztem wpływa na wynik finansowy, a przy dużych kosztach amortyzacji, strata może sięgać milionowych kwot.

Z kolei inne instytucje stosują ewidencję amortyzacji z uwzględnieniem księgowania równoległego równoważącego koszt przychodem; takie rozwiązanie powoduje, że amortyzacja nie wpływa na wynik finansowy.

Jak więc widać – w przypadku bardziej restrykcyjnego podejścia (pierwszego z opisanych powyżej) brak jest współmierności kosztów amortyzacji z przychodami, co ma wpływ na wynik finansowy instytucji kultury i sztucznie generuje stratę.

Trzeba również wskazać na wątpliwości interpretacyjne związane z ust. 5 omawianego przepisu. Dotychczasowa jego interpretacja oparta na wykładni językowej prowadzi do wniosku, że zakładowy fundusz świadczeń socjalnych powinien być obowiązkowo tworzony nawet w małych instytucjach kultury zatrudniających kilka osób. Jest to rozwiązanie nieracjonalne. W zakresie tworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych – winny być stosowane powszechnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu

świadczeń socjalnych regulujące w jakich przypadkach tworzenie funduszu (wypłacanie świadczeń) jest obowiązkowe, a w jakich nie.

Proponuje się zmianę brzmienia art. 29 w taki sposób aby jasno zapisać, że instytucje kultury stosują przepisy ustawy o rachunkowości dotyczące osób prawnych (co obecnie w zasadzie nie budzi wątpliwości, ale nie jest wprost uregulowane) oraz uchylenie ust. 2-7.

3.1.16. Zasady wynagradzania w instytucjach kultury

Art. 31 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej upoważniający ministra kultury, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, do określenia zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury pełni istotną funkcję gwarancyjną. Nie jest jednak wolny od wad.

Na podstawie art. 31 ustawy wydano m.in. następujące akty wykonawcze:

- rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury,
- rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury.

Listy stanowisk zawarte w tabelach ujętych w powyższych rozporządzeniach wymagają aktualizacji i systemowego uporządkowania, tak pod kątem terminologii, jak i stawek przypisanych do poszczególnych stanowisk. Część opisanych w nich stanowisk bowiem nie funkcjonuje lub funkcjonuje w minimalnym wymiarze.

Należy przy tym podkreślić, że powyższe rozporządzenia nie obejmują wszystkich instytucji kultury, a w bardzo licznych instytucjach są traktowane jako przepisy wyznaczające tylko minimalne stawki wynagrodzeń (pomimo, że z ich brzmienia wynika, że prawodawca miał na celu uregulowanie również maksymalnej wysokości poszczególnych stawek). Należy postulować jednoznaczne wyjaśnienie tej kwestii.

Należy też zaznaczyć, że powyższe rozporządzenia płacowe budzą wątpliwości, co do swej konstytucyjności wskutek braku odpowiednich wytycznych w treści art. 31 ustawy (opinia Rządowego Centrum Legislacyjnego).

Proponuje się zmianę brzmienia art. 31 w taki sposób, aby rozporządzenie nie regulowało „zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury” a jedynie określało minimalne wynagrodzenie zasadnicze należne pracownikom zajmującym określone stanowiska. Konieczne jest również precyzyjne określenie wytycznych dotyczących treści rozporządzeń (z uwzględnieniem zróżnicowania stanowisk). Natomiast same rozporządzenia winny być przygotowane z uwzględnieniem uwag ujętych powyżej.

3.1.17. Dotychczasowe przepisy dotyczące instytucji upowszechniania kultury

Art. 32 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej reguluje różne kwestie związane z zakresem działalności wymienionych w nim przykładowo (zwrot „w szczególności”) form organizacyjnych instytucji kultury. Przepis ten jest niespójny i budzący wiele wątpliwości. Reguluje kwestie, które bądź są już uregulowane w innych miejscach ustawy bądź nie wymagają regulacji. Historycznie *ratio legis* tego przepisu polegało na tym, że zgodnie z wcześniej obowiązującym brzmieniem ustawy, do form organizacyjnych wymienionych w art. 32 ust. nie miały zastosowania przepisy rozdziału o gospodarce finansowej instytucji kultury. W obecnym stanie prawnym utrzymanie art. 32 wydaje się pozbawione uzasadnienia.

Proponuje się uchylene art. 32 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

3.1.18. Nowe regulacje dotyczące instytucji artystycznych

Obecnie sytuacja prawna, czas i warunki pracy pracowników artystycznych szczególnego rodzaju instytucji kultury jakim są teatry, opery, operetki, filharmonie, zespoły pieśni i tańca, orkiestry i estrady są regulowane tak samo jak pozostałych pracowników instytucji kultury. Przepisy powyższe nie są dostosowane do praktyki działań instytucji artystycznych związanych ze specyfiką pracy artystycznej. W szczególności odnosi się to do warunków czasu pracy oraz możliwości zracjonalizowania zasad zatrudnienia artystów, stałej weryfikacji ich umiejętności i warsztatu, przy jednoczesnej modyfikacji obowiązujących przepisów Kodeksu pracy. Stąd propozycja wyodrębnienia kategorii instytucji artystycznych spośród innych instytucji kultury (pkt 3.1.3.).

Podstawową jednostką czasu, wokół której zorganizowana jest praca instytucji artystycznych jest sezon artystyczny. Nie znajduje to jednak obecnie żadnego odzwierciedlenia w ustawodawstwie. Sezon artystyczny, jednolity dla wszystkich instytucji artystycznych w Polsce, to okres od dnia 1 września do dnia 31 sierpnia następnego roku. Wynika on nie tylko z tradycji poszczególnych instytucji artystycznych, ale powinien także wyznaczać harmonogram najważniejszych wydarzeń w trakcie roku artystycznego – plany artystyczne, zatrudnianie aktorów (angaże), występy gościnne itd. Ostateczne ustalenie jednego sezonu artystycznego dla wszystkich instytucji artystycznych pozwoli uporządkować zasady zatrudniania aktorów, tworzenia planów artystycznych itp. Powiązanie czasu trwania artystycznych umów sezonowych z sezonem artystycznym ma na celu uporządkowanie tzw. rynku transferów artystycznych. Artyści oraz dyrektorzy będą mieli czas na znalezienie zatrudnienia w innej instytucji artystycznej, a dyrektorzy będą mogli racjonalnie i z wyprzedzeniem kompletować zespoły artystyczne. Zwolnienia odbywające się w trakcie trwania roku artystycznego zawsze odbijają się na jakości pracy zespołu artystycznego oraz całej instytucji. Jednocześnie projektodawca uznał, że w obecnych warunkach prawnych i przy okazji proponowanej nowelizacji trudno podejmować wysiłek wprowadzania odpowiednich zmian w systemie finansów publicznych. W związku z tym, wprowadzając pojęcie sezonu artystycznego, konieczne będzie zachowanie wymogów wynikających z ustawy o finansach publicznych, w szczególności wynikających z zasady jednorocznego budżetowania.

Ewentualne wprowadzenie nowych zasad zatrudniania pracowników artystycznych w instytucjach artystycznych wymaga zdefiniowania kategorii pracowników artystycznych – artystów. Z uwagi na fakt, że proponuje się wprowadzenie odrębnych zasad pracy dla tej kategorii pracowników, niecelowe jest udzielenie Ministrowi Kultury upoważnienia ustawowego do określenia w rozporządzeniu listy zawodów pracowników artystycznych. Wskazane wydaje się zdefiniowanie poszczególnych kategorii zawodów artystycznych w proponowanej ustawie. Podstawą zaproponowanej listy pracowników artystycznych jest załącznik nr 1 do tabel Rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa pracy, mimo dużej ich elastyczności, nie odpowiadają specyficznym potrzebom poszczególnych instytucji artystycznych. Dlatego proponuje się stworzenie nowego modelu artystycznych umów o pracę – artystycznej umowy sezonowej. Ma to na celu dostosowanie umów o pracę oraz

obciążeń czasowych do specyfiki pracy artystycznej. Wprowadzenie artystycznych umów sezonowych ma na celu zracjonalizowanie zasad zatrudnienia artystów, możliwość stałej weryfikacji ich umiejętności i warsztatu, przy jednoczesnej modyfikacji obowiązujących przepisów kodeksu pracy, których ścisłe stosowanie prowadzi dziś niejednokrotnie do sytuacji niepożądanych. Projektodawca proponuje, aby w związku ze specyfiką pracy artystycznej, artyści (aktorzy, muzycy, śpiewacy) zawierali tzw. artystyczne umowy sezonowe, na okres od jednego do pięciu sezonów artystycznych. Zamiarem projektodawcy nie jest poszerzanie katalogu umów o pracę zawartego w art. 25 Kodeksu pracy. Projektowana artystyczna umowa sezonowa ma być szczególnie uregulowaną umową o pracę na czas określony, charakteryzującą się wieloma odrębnościami wynikającymi zarówno z potrzeb instytucji artystycznych, jak i natury zawodów artystycznych.

Artystyczna umowa sezonowa będzie umową zawieraną na czas określony, przy czym zawarcie trzeciej kolejnej artystycznej umowy sezonowej, będącej umową na czas określony, nie skutkowałoby tym, że ta trzecia umowa stawałaby się z mocy prawa umową zawieraną na czas nieokreślony. Należy wyraźnie wskazać, że zastosowanie możliwości przedłużania umów czasowych jest zgodne z przepisami Dyrektywy Rady 99/70/EWG z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC (Dz. Urz. WE L 175 z 10 lipca 1999), ponieważ jest w pełni uzasadnione specyfiką pracy artystycznej oraz zewnętrznymi wymogami organizacji sezonu artystycznego.

Ze względu na specyfikę pracy pracowników artystycznych, proponuje się wprowadzenie całego szeregu zabezpieczeń ich sytuacji prawnej, takich jak wydłużenie okresu wypowiedzenia oraz wprowadzenie odszkodowań w przypadku wypowiedzenia przed zakończeniem umowy. Przewidziano również wprowadzenie gwarancji zatrudnienia dla artystów zatrudnionych w tej samej instytucji artystycznej przez okres co najmniej 15 lat. Wprowadzenie powyższej regulacji jest również docenieniem profesjonalizmu i zaangażowania artysty w jednej instytucji artystycznej. Wzorem dla takiego rozwiązania jest instytucja artysty – rezydenta, znana systemom prawnym niektórych państw UE.

Także ze względu na specyfikę instytucji artystycznych, które działają w oparciu o wyznaczony harmonogram wydarzeń w sezonie artystycznym (repertuar, występy gościnne) przewidziano wprowadzenie odszkodowania od pracownika na rzecz

pracodawcy w przypadku wypowiedzenia przez pracownika umowy zawartej na więcej niż jeden sezon artystyczny.

Przy wprowadzaniu nowych zasad zatrudniania pracowników artystycznych na uwzględnienie zasługuje ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa. Wychodząc z tego założenia proponuje się szereg przepisów mających na celu daleko idącą ochronę macierzyństwa i rodzicielstwa.

Proponuje się również uzupełnienie artystycznych umów sezonowych o odpowiednie zakazy prowadzenia działalności konkurencyjnej, niekorzystnej z punktu widzenia poszczególnych instytucji artystycznych. Proponowane regulacje mają na celu zapobieganie sytuacji, powszechnej dziś na rynku, kiedy inne podmioty (np. producenci telewizyjni lub filmowi albo teatry prywatne) niejako wykorzystują teatry czy inne instytucje artystyczne, w ten sposób, że to te ostatnie instytucje obowiązane są do płacenia świadczeń ZUS i innych na rzecz artystów. Z drugiej strony kontrakty czasowe artystów w innych miejscach zakłócają rytm pracy teatrów i orkiestr, powodując konkretne problemy z obsadą spektakli i występów, przygotowaniu premier i prowadzeniu prób. Świadczenie działalności konkurencyjnej przez pracowników artystycznych na rzecz podmiotów trzecich zostało połączone z możliwością uzyskania odpowiedniej rekompensaty przez instytucje artystyczne.

Artyści powinni być rozliczani według zadaniowego systemu pracy, z racji ich indywidualnego zaangażowania w proces twórczy. Wymiar zadań będzie indywidualnie ustalany przez dyrektora w ten sposób, aby artyści mogli je wykonać w ramach norm czasu pracy określonych przepisami. Dodatkową elastyczność, potrzebną ze względu na specyfikę tej pracy, ma zapewnić możliwość okresowego zwiększania czasu pracy do 12 godzin w ciągu doby, z możliwością jego równoważenia w inne dni lub otrzymywanie dni wolnych.

Z punktu widzenia regulacji najlepszym rozwiązaniem jest okres rozliczeniowy wynoszący 12 miesięcy. W tym zakresie zastosowanie winny znaleźć obecnie obowiązujące postanowienia art. 26b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, które umożliwiają po spełnieniu określonych warunków ustalenie takiego okresu rozliczeniowego.

Należy wskazać, że nowe przepisy dotyczące artystycznej umowy sezonowej będą dotyczyć tylko nowych, zawieranych po dniu wejścia w życie ustawy umów o pracę z

pracownikami artystycznymi. Przepis ten ma na celu zagwarantowanie praw nabytych artystów wykonujących pracę na dotychczasowych warunkach.

Proponuje się, aby plan artystyczny instytucji artystycznej przygotowywany był na sezon artystyczny, trwający od 1 września do 31 sierpnia roku następnego.

Jak wskazano w pkt. 3.1.6. proponuje się, aby dyrektor instytucji artystycznej powoływany był na czas określony, na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych.

Ustawa powinna określać, że pracownikami artystycznymi są artyści wykonawcy zatrudnieni w szczególności na stanowiskach dyrygenta, śpiewaka solisty, tancerza solisty, aktora, tancerza i śpiewaka w zespole pieśni i tańca – solisty, dyrygenta chóru, koncertmistrza, muzyka kameralisty, muzyka solisty w grupach (I głos), wokalisty w zespole madrygalistów, muzyka orkiestrowego, tancerza koryfeja, tancerza w zespole, artyści chóru, tancerza i śpiewaka w zespole pieśni i tańca.

Dyrektor instytucji artystycznej będzie mógł zawierać artystyczne umowy sezonowe z innymi artystami wykonawcami, nie wymienionymi powyżej, za ich zgodą.

Do pracowników artystycznych instytucji artystycznych stosować się będzie przepisy Kodeksu pracy, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Pracownicy artystyczni będą zatrudniani w instytucjach artystycznych na podstawie artystycznej umowy sezonowej, będącej umową o pracę zawieraną na czas określony, na okres od jednego do pięciu sezonów artystycznych. Do artystycznych umów sezonowych nie będą miały zastosowania przepisy art. 25¹ Kodeksu pracy.

W trakcie trwania sezonu artystycznego artystyczna umowa sezonowa będzie mogła być rozwiązana za wypowiedzeniem przez każdą ze stron, nie później niż na cztery miesiące przed końcem danego sezonu artystycznego. Okres wypowiedzenia biec będzie do zakończenia danego sezonu artystycznego.

W przypadku rozwiązania za wypowiedzeniem przez pracodawcę artystycznej umowy sezonowej, zawartej na więcej niż jeden sezon artystyczny, pracownikowi

artystycznemu przysługiwać będzie jednorazowe odszkodowanie w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

Z kolei w przypadku rozwiązania za wypowiedzeniem przez pracownika artystycznej umowy sezonowej, zawartej na więcej niż jeden sezon artystyczny, jednorazowe odszkodowanie w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia przysługiwać będzie pracodawcy, chyba że strony umowy ustalą inaczej.

Na mocy porozumienia stron artystyczna umowa sezonowa będzie mogła być rozwiązana w dowolnym czasie. W takim przypadku pracownikowi artystycznemu, ani pracodawcy nie będzie przysługiwać odszkodowanie.

Artystyczna umowa sezonowa będzie mogła być rozwiązana bez wypowiedzenia w przypadkach określonych w art. 52-55 Kodeksu pracy.

Proponuje się również, że jeśli artystyczna umowa sezonowa zawarta na czas jednego sezonu artystycznego nie zostanie wypowiedziana przez żadną ze stron do dnia 30 kwietnia, ulegnie ona przedłużeniu na kolejny sezon artystyczny.

Proponuje się rozwiązanie zgodnie z którym jeśli pracownik artystyczny był zatrudniony w tej samej instytucji na podstawie artystycznej umowy sezonowej przez okres co najmniej 15 lat następna umowa będzie z nim zawierana na czas nieokreślony. Tym samym ci pracownicy artystyczni będą objęci tzw. ochroną przedemerytalną wynikającą z art. 39 Kodeksu pracy.

Do uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem stosować się będzie przepisy Kodeksu pracy, z następującymi zastrzeżeniami:

- artystyczna umowa sezonowa, która uległaby rozwiązaniu podczas trwania ciąży lub urlopu macierzyńskiego, ulegać będzie przedłużeniu do końca sezonu artystycznego następującego po sezonie artystycznym, w którym nastąpił poród.
- w przypadku korzystania przez pracownika artystycznego z uprawnień przewidzianych w art. 186 Kodeksu pracy artystyczna umowa sezonowa ulegać będzie przedłużeniu do końca sezonu artystycznego, w którym zakończy się urlop wychowawczy.

Powierzając pracownikowi artystycznemu inną pracę, na podstawie art. 42 § 4 Kodeksu pracy, trzeba mieć na względzie, aby charakter powierzanej pracy odpowiadał charakterowi pracy określonego w umowie o pracę.

Pracownik artystyczny będzie mógł prowadzić działalność konkurencyjną, w zakresie określonym w artystycznej umowie sezonowej, wyłącznie za zgodą pracodawcy, a prowadzenie takiej działalności bez zgody pracodawcy stanowić będzie ciężkie naruszenie przez pracownika artystycznego podstawowych obowiązków pracowniczych. Ponadto instytucja artystyczna będzie mogła żądać od podmiotu, na rzecz którego pracownik artystyczny świadczyć będzie działalność konkurencyjną odpowiedniej rekompensaty. Wysokość oraz zasady wypłaty rekompensaty określać będzie odrębna umowa zawierana pomiędzy instytucją artystyczną a podmiotem, na rzecz którego pracownik artystyczny świadczyć będzie czynności stanowiące działalność konkurencyjną. Wyrażenie zgody na prowadzenie działalności konkurencyjnej przez pracownika artystycznego pracodawca będzie mógł uzależnić od zawarcia wspomnianej umowy.

Rozkład czasu pracy pracowników artystycznych powinien być ustalany na okresy nie krótsze niż 2 tygodnie. Pracodawca – po zasięgnięciu opinii pracownika artystycznego – będzie ustalać czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z przepisów art. 129 § 1 i 131 § 1 Kodeksu pracy. Dobowy czas pracy pracownika artystycznego będzie mógł być przedłużony do 12 godzin. Przedłużony dobowy wymiar czasu pracy będzie równoważony krótszym dobowym wymiarem pracy w inne dni lub dniami wolnymi od pracy. Dodatkowo odpoczynek, o którym mowa w art. 133 § 1 Kodeksu pracy będzie mógł przypadać w innym dniu niż niedziela.

Planuje się, że nowe zasady zatrudniania pracowników artystycznych będą mogły być stosowane do umów zawieranych po wejściu w życie nowych przepisów. Ze względów gwarancyjnych i zachowania zasady nie działania prawa wstecz umowy o pracę na czas nieokreślony zawarte przez pracowników artystycznych przed dniem wejścia w życie ustawy będą nadal obowiązywały. Będą one „wygaszane” w sposób naturalny.

Przedstawione założenia legislacyjne zmierzają do stworzenia kompleksowej regulacji dotyczącej zatrudniania na podstawie tych umów w zakresie określonym w planowanej przyszłej ustawie. Są one zgodne z prawem europejskim, w

szczegółności z przepisami dyrektywy Rady 99/70/EWG z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC oraz dyrektywy Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią.

Trzeba również podkreślić, co wskazywały wielokrotnie środowiska teatralne, są one zgodne z powszechną praktyką funkcjonowania instytucji artystycznych w krajach członkowskich UE.

3.1.19. Wytyczne do rozporządzeń wykonawczych

Ustawa zawiera szereg przepisów upoważniających Ministra Kultury do wydania rozporządzeń, jednakże brak jest odpowiednich wytycznych do ich wydania, co jest niezgodne z przepisami Konstytucji.

Konieczne jest zatem określenie wytycznych w ustawowych upoważnieniach do wydania rozporządzeń (art. 6a ust. 3, art. 7a ust. 3, art. 7b ust. 3, art. 14 ust. 4 i art. 39 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

Proponuje się przyjęcie następujących wytycznych do wskazanych wyżej przepisów:

- art. 6a ust. 3: „(...) uwzględniając wzornictwo stosowane w polskiej falerystyce.”;
- art. 7a ust. 3: „(...) uwzględniając osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.”;
- art. 7b ust. 3: „(...) mając na względzie potrzebę wspierania stypendystów w rozwijaniu ich umiejętności artystycznych.”;
- art. 14 ust. 4: „(...) uwzględniając dane podlegające wpisowi, w szczególności oznaczenie, organizację i mienie instytucji kultury, a także obowiązek publikowania treści rejestru w Biuletynie Informacji Publicznej organizatora”;

- art. 39 ust. 2: „(...) biorąc pod uwagę uprawnienia nadzorcze ministrów nad instytucjami.”

3.1.20. Przeniesienie przepisów o Funduszu Promocji Kultury

W związku z proponowanymi nowymi regulacjami (pkt 3.10.1. oraz 3.13.1) celowe jest przeniesienie całej regulacji dotyczącej Funduszu Promocji Kultury, która jest obecnie zawarta w art. 47e ustawy o grach i zakładach wzajemnych do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

3.2. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach

3.2.1. Ochrona prawna pojęcia „muzeum”

Postulowana jest zmiana treści art. 1 ustawy o muzeach dotycząca ochrony prawnej pojęcia „muzeum” poprzez wprowadzenie zasady, że tego określenia tak w nazwie, jak i w opisie działalności mogą używać wyłącznie muzea (publiczne i prywatne) w rozumieniu ustawy o muzeach. Obecnie zdarzają się bowiem nadużycia w tym zakresie polegające na wykorzystywaniu pojęcia „muzeum” przez tymczasowe przedsięwzięcia komercyjne.

Proponuje się dodanie w tym przepisie art. 1 ustawy o muzeach ust. 2 stanowiącego, że pojęcie "muzeum" podlega ochronie prawnej i może być używane wyłącznie przez muzea w rozumieniu ustawy o muzeach.

3.2.2. Łączenie muzeów z innymi formami organizacyjnymi działalności kulturalnej

Art. 5a ustawy o muzeach w obecnym kształcie jest anachroniczny i nie znajduje uzasadnienia. Połączenie muzeum z innymi instytucjami kultury nie wpłynie także na charakter niezarobkowy działalności muzealnej, a to z tego względu że działalność kulturalna ze swej istoty nie jest nastawiona na zysk (art. 3 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

Proponuje się zmianę art. 5a ustawy o muzeach polegającą na umożliwieniu łączenia muzeów z innymi formami organizacyjnymi działalności kulturalnej pod warunkiem, że takie połączenie odbędzie się bez uszczerbku dla dotychczasowych zadań muzeum.

Rozwiązanie to jest spójne z koncepcją umożliwiającą funkcjonowanie instytucji łączących różne formy prowadzenia działalności kulturalnej (zob. 3.1.10.)

3.2.3. Państwowy Rejestr Muzeów

Postuluje się zmianę obecnych przepisów art. 13 i 14 ustawy o muzeach, tak aby stworzyć i udostępnić publicznie wykaz wszystkich muzeów (państwowych, samorządowych i prywatnych). Proponuje się umieszczenie tej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Proponuje się zmianę w art. 13 ust. 6 ustawy o muzeach polegającą na tym, że w Biuletynie Informacji Publicznej umieszcza się wykaz wszystkich muzeów z podziałem na muzea rejestrowane i pozostałe.

3.2.4. Prawo pierwokupu i pierwszeństwa służące muzeom rejestrowym

Obecne przepisy art. 20 ustawy o muzeach dotyczące prawa pierwokupu przysługującego muzeom rejestrowanym przy nabywaniu zabytków są częściowo niespójne z systemem prawa cywilnego, co w praktyce może powodować zagrożenia dla realizacji ustawowych uprawnień tych muzeów. Postulowane jest doprecyzowanie przepisów w tym zakresie polegające zwłaszcza na określeniu, że umowy zawarte w wyniku aukcji są umowami warunkowymi ze względu na ustawowe prawo pierwokupu przysługujące muzeum. Regulacja winna także określać termin, w jakim muzeum może złożyć oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu (ze względu na zawarte w przepisie określenie, że prawo pierwokupu przysługuje muzeum „bezpośrednio na aukcjach” należy uznać, że oświadczenie muzeum winno być złożone niezwłocznie po wyłonieniu zwycięzcy aukcji) oraz określać zasady na wypadek, gdy z prawa pierwokupu chce skorzystać więcej niż jedno muzeum rejestrowane. Regulacja winna też zawierać zapis – ze względu na art. 599 § 2 Kodeksu cywilnego - że sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna.

Doprecyzowania wymaga także prawo pierwszeństwa uregulowane w art. 20 pkt 1 ustawy, gdyż obecny zapis jest mało zrozumiały. Z jego analizy wynika, że jest to swoiste prawo rezerwacji obiektu w celu jego zakupu.

Proponuje się wskazanie w nowej redakcji omawianego przepisu, że niezwłocznie po wyłonieniu zwycięzcy aukcji muzeum rejestrowane może złożyć oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu oraz, że w razie gdy z prawa pierwokupu chce skorzystać więcej niż jedno muzeum rejestrowane – decyduje kolejność złożenia przez nie oświadczenia. Proponuje się także dodanie postanowienia, że sprzedaż na aukcji dokonana bez zastrzeżenia warunku wynikającego z powyższego prawa pierwokupu jest nieważna.

W zakresie prawa pierwszeństwa proponuje się doprecyzowanie, że muzeum rejestrowane może zgłosić podmiotowi prowadzącemu działalność polegającą na oferowaniu do sprzedaży zabytków chęć zakupu danego obiektu i w okresie 14 dni od daty takiego zawiadomienia, muzeum przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia danego obiektu po cenie z chwili zgłoszenia chęci zakupu, zaś sprzedaż dokonana z naruszeniem powyższego prawa pierwszeństwa jest nieważna.

3.2.5. Deakcesja zbiorów muzealnych

Przepisy art. 23 ustawy o muzeach są praktycznie martwe, a nadto budzą wątpliwości interpretacyjne (przesłanka „wyjątkowości” w ust. 1). Tymczasem możliwość deakcesji (sprzedaży) zbiorów w niektórych przypadkach jest uzasadniona (kopie, duplikaty, przedmioty niezwiązane z charakterem danego muzeum).

Należy uprościć tryb wyrażania zgody przez Ministra Kultury, gdyż w obecnym stanie prawnym w procedurze uczestniczy od 5 do 6 podmiotów (dyrektor muzeum, rada muzeum, organizator, Rada do Spraw Muzeów, minister, a w niektórych przypadkach także Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa). Całkiem nieuzasadnione wydaje się, żeby wniosek trafiał do ministra za pośrednictwem organizatora, który przecież – zgodnie z obecnymi przepisami – nie zajmuje stanowiska merytorycznego w tej sprawie.

Proponowane jest wykreślenie w ust. 1 omawianego przepisu wyrazów „tylko”, „wyjątkowych i”, co pozwoli na zachowanie kontroli nad zjawiskiem (zgoda ministra będzie wciąż konieczna), a jednocześnie umożliwi szersze korzystanie z tej możliwości. Ponadto proponuje się, aby ust. 2 otrzymał brzmienie: „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wydać pozwolenie na zamianę, sprzedaż lub darowiznę muzealiów na wniosek dyrektora muzeum zaopiniowany przez radę muzeum i Radę do Spraw Muzeów.”

3.2.6. Określanie wymagań kwalifikacyjnych pracowników muzeum

W nawiązaniu do argumentacji przedstawionej w pkt 3.1.1. proponuje się dokonanie zmiany w art. 32 ust. 4 ustawy o muzeach polegającej na uzupełnieniu obecnie obowiązującego upoważnienia dla Ministra Kultury o upoważnienie do określenia wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania stanowisk związanych z działalnością muzealną, na których mogą być zatrudniani specjaliści spoza zawodowej grupy muzealników. Ponadto zgodnie z wymogiem konstytucyjnym przedmiotowy przepis należy uzupełnić o wytyczną do rozporządzenia, która powinien być zakres wiedzy merytorycznej niezbędnej do zajmowania stanowisk.

3.3. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach

Proponuje się przeniesienie przepisów zawartych w ustawie o obowiązkowym egzemplarzu bibliotecznym do ustawy o bibliotekach jako odrębnego rozdziału (zob. pkt 3.4.)

3.3.1. Statut ramowy bibliotek

Dotychczas na podstawie omawianego przepisu art. 11 ust. 4 ustawy o bibliotekach żaden minister nie wydał ramowego statutu.

Proponuje się skreślenie ust. 4 ustawy o bibliotekach.

3.3.2. Łączenie bibliotek z innymi formami organizacyjnymi działalności kulturalnej

Proponuje się uchylenie przepisów zakazujących łączenia bibliotek z innymi instytucjami niż inne biblioteki. Rozwiązanie polegające na funkcjonowaniu biblioteki np. w ramach ośrodka kultury może być rozwiązaniem bardziej efektywnym i tańszym dla organizatora. Warunkiem możliwości połączenia bibliotek z innymi formami organizacyjnymi instytucji kultury winien być brak uszczerbku dla dotychczas realizowanych zadań.

Proponuje się zmianę art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach polegającą na umożliwieniu łączenia bibliotek z innymi formami organizacyjnymi działalności kulturalnej pod

warunkiem, że takie połączenie odbędzie się bez uszczerbku dla dotychczasowych zadań biblioteki. Rozwiązanie to jest spójne z koncepcją umożliwiającą funkcjonowanie instytucji łączących różne formy prowadzenia działalności kulturalnej (zob. 3.1.10.).

3.3.3. Biblioteki naukowe

Brak jest uzasadnienia dla wskazywania bibliotek naukowych w ustawie o bibliotekach (art. 21 ust. 2) oraz w dodatkowym trybie (ust. 3 i 4), skoro ust. 1 określa ich definicję i każda biblioteka spełniająca określone w niej warunki powinna być uznana za bibliotekę naukową.

Proponuje się uchylenie ust. 2-4 w art. 21 ustawy o bibliotekach.

3.3.4. Nadawanie numeru ISBN i ISSN

Konieczne jest uregulowanie przesłanek i warunków nadawania numeru ISBN, co jest niezbędne w świetle zapisu ustawy o podatku od towarów i usług przewidującego stawkę 0% dla książek, którym został nadany numer ISBN.

Proponuje się dodanie w ustawie delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do wydania rozporządzenia wykonawczego w sprawie trybu i warunków nadawania numerów ISBN i ISSN wraz z określeniem właściwych wytycznych.

3.3.5. Wytyczne do rozporządzeń wykonawczych

Nadto, zgodnie z wymogami Konstytucji, konieczne jest określenie wytycznych do ustawowych upoważnień do wydania rozporządzeń do ustawy o bibliotekach (art. 6 ust. 3, art. 7 ust. 7, art. 26 ust. 2 i art. 29 ust. 4).

3.4. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych

Proponuje się przeniesienie przepisów zawartych w ustawie o obowiązkowym egzemplarzu bibliotecznym do ustawy o bibliotekach jako odrębnego rozdziału.

3.4.1. Wykaz uprawnionych bibliotek

Postulowane jest doprecyzowanie przepisów poprzez usprawnienie procedury jego przekazywania (możliwość przekazywania niektórych pozycji w wersji elektronicznej) i ograniczenie ilości bibliotek uprawnionych do jego otrzymywania (z reguły jest to 17 bibliotek) Obecny system jest – z jednej strony – kosztowny dla wydawców (zwłaszcza w przypadku pozycji wydawanych w małym nakładzie), z drugiej zaś strony – powoduje, że biblioteki otrzymują bardzo liczne tytuły, których terminowa ewidencja powoduje liczne problemy.

Proponuje się dodanie w art. 3 ust. 5 ustawy przepisu o możliwości przekazywania niektórych pozycji w wersji elektronicznej oraz nowej delegacji do wydania stosownego rozporządzenia wraz z odpowiednimi wytycznymi.

3.4.2. Wytyczne do rozporządzenia wykonawczego

Nadto, zgodnie z wymogami Konstytucji, konieczne jest określenie wytycznych do ustawowych upoważnień do wydania rozporządzeń (art. 4 ust. 2 ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych).

3.5. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych

Proponowane jest ustawowe uregulowanie możliwości przekształcania państwowych instytucji filmowych (obecnie działających na podstawie ustawy o państwowych instytucjach filmowych) w instytucje kultury.

Proponuje się dodanie w ustawie przepisu stanowiącego, że państwowe instytucje filmowe mogą być przekształcane w państwowe instytucje kultury na mocy aktu przekształcenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Minister podejmując decyzję o przekształceniu byłoby obowiązany do nadania statutu nowej instytucji. Decyzja ministra byłaby podstawą do wykreślenia z rejestru instytucji filmowych i wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez ministra. Akt przekształcenia musiałby też określać: nazwę,

rodzaj, siedzibę i przedmiot działania nowej instytucji kultury, ustalenie zasad przejęcia zobowiązań i wierzytelności przez nową instytucję.

3.6. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

3.6.1. Umowy barterowe

W obecnym stanie prawnym (art. 2 pkt 13 ustawy o zamówieniach publicznych) może budzić wątpliwości czy umowy barterowe (polegające na kompensacie wzajemnych zobowiązań) zawierane przez instytucje kultury ze sponsorami, w których instytucje kultury – w zamian za świadczenia sponsorów – oferują nie środki pieniężne, ale np. usługi reklamowe (baner reklamowy wywieszony na fasadzie muzeum w trakcie jego remontu), są umowami w sprawach zamówień publicznych, w związku z czym ich zawarcie musi być poprzedzone przeprowadzeniem procedur przetargowych.

Za stanowiskiem, że zamówieniami publicznymi są wyłącznie umowy, w których instytucja publiczna przekazuje na rzecz dostawcy środki pieniężne przemawia orzecznictwo sądowe (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 2006 r. sygn. akt II GSK 93/06) oraz głosy doktryny (m.in. komentarze T Czajkowskiego oraz W. Dzierżanowskiego, J. Jerzykowskiego i M. Stachowiak).

Za stanowiskiem przeciwnym przemawia pogląd prezentowany aktualnie przez Urząd Zamówień Publicznych (opinia zamieszczona na stronie internetowej UZP).

Należy podkreślić, że w licznych instytucjach kultury kwestia ta rozstrzygana jest w kierunku właśnie takiej rygorystycznej wykładni, co w praktyce utrudnia albo nawet blokuje możliwość pozyskiwania dodatkowych środków ze źródeł prywatnych.

Proponuje się zmianę definicji pojęcia zamówień publicznych poprzez wyraźne określenie, że zakresem ustawy nie są objęte wszystkie umowy odpłatne sensu largo, ale jedynie te, w których zamawiający zobowiązuje się w zamian za towary, usługi czy roboty budowlane – do spełniania świadczenia pieniężnego (wąskie znaczenie odpłatności).

3.6.2. Umowy licencyjne.

Zasadą jest, że umowy z zakresu zamówień publicznych mogą być zawierane tylko na czas oznaczony. Przepis art. 143 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych w obecnym brzmieniu stwarza wyjątek do tej zasady dla licencji na programy komputerowe. W związku z potrzebami instytucji kultury (zwłaszcza muzeów), a także praktyką podmiotów udzielających licencji postulowane jest, aby zakres tego wyjątku rozszerzyć na umowy dotyczące licencji odnoszących się do innych utworów (filmy, fotografie).

Proponuje się wykreślenie w art. 143 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych słów „na oprogramowanie komputerowe”. Taka zmiana pozwoli na objęcie wyjątkiem wszystkich umów licencyjnych.

3.7. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

3.7.1. Audyt wewnętrzny

Postulowana jest zmiana w zakresie zasad współpracy instytucji kultury z audytorem wewnętrznym (obowiązek zatrudnienia audytora wewnętrznego dotyczy państwowych instytucji kultury oraz niektórych samorządowych instytucji kultury wynika z art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

Celem postulowanej zmiany byłoby, aby audytor wewnętrzny nie musiał być zatrudniony na podstawie umowy o pracę (co dla instytucji dysponujących z reguły niewystarczającym budżetem jest znacznym obciążeniem), ale aby instytucje mogły powierzać wykonanie audytu wewnętrznego zewnętrznym audytorom – na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Proponuje się dodanie w art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych postanowienia, że w instytucjach kultury audyt wewnętrzny może być prowadzony – na podstawie umowy cywilnoprawnej - przez osoby do tego uprawnione zgodnie z odrębnymi przepisami.

3.7.2. Wykorzystanie dotacji a termin przyjęcia faktury (rachunku).

Postulowane jest dodanie – w stosunku do obecnego przepisu art. 144 ust. 4 ustawy o finansach publicznych – zapisu precyzującego, że w przypadku instytucji kultury, wykorzystaniem dotacji jest również przyjęcie przez instytucję faktury (rachunku), także w przypadku jeśli termin płatności faktury przypada na następny rok budżetowy. W obecnym stanie prawnym budzi wątpliwości, czy możliwe jest wykorzystanie środków z dotacji przyznanej na dany rok na zapłacenie faktury dotyczącej co prawda dostawy (usług) wykonanych w danym roku, gdzie faktura została wystawiona i przyjęta przez instytucję również w danym roku, ale jej termin płatności przypada na styczeń roku następnego.

Proponuje się dodanie w art. 144 ust. 4 ustawy o finansach publicznych zapisu, że wykorzystaniem dotacji jest również przyjęcie przez instytucję faktury (rachunku) z terminem płatności przypadającym na następny rok budżetowy. Dodatkowo konieczne będzie wskazanie, że przepis ma odpowiednie zastosowanie w stosunku do samorządowych instytucji kultury przy wykorzystywaniu dotacji otrzymywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

3.8. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych

Postulowane jest zwolnienie z podatku dochodowego stypendiów przyznawanych przez Ministra Kultury oraz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 7b ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej oraz przez Ministra Kultury na podstawie art. 113 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (obecnie są one opodatkowane normalną stawką podatkową, co powoduje że ich opodatkowanie jest wyższe niż honorariów autorskich korzystających z 50% kosztów uzyskania przychodu). Należy podkreślić, że zwolnione z opodatkowania są np. stypendia naukowe.

Proponuje się dodanie w art. 21 pkt 39 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zapisu, że zwolnione są od podatku dochodowego od osób fizycznych są stypendia przyznawane na podstawie ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej oraz ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

3.9. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych

3.9.1. Opłata konserwatorska

Obecnie opłata miejscowa pobierana jest na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Dla jej poboru konieczne jest przyjęcie odpowiedniej uchwały przez radę gminy, która decyduje o wprowadzeniu opłaty oraz określa jej wysokość w granicach określonych ustawowo (stawka dzienna). Opłata stanowi w całości dochód gminy i jest pobierana wraz z rachunkiem za nocleg w obiekcie hotelowym.

Warunkiem wprowadzenia opłaty miejscowej jest (łącznie):

- istnienie w gminie bazy hotelowej,
- istnienie odpowiednich warunków klimatycznych (nieprzekroczenie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń powietrza i poziomu pól elektromagnetycznych),
- istnienie odpowiednich warunków krajobrazowych, w tym „walorów krajoznawczych” (np. zabytków architektury lub budownictwa).

Ostatnia z wskazanych przesłanek uzasadnia przeznaczenie części opłaty na cele związane z konserwacją zabytków.

Obecnie wysokość opłaty miejscowej (maksymalna, corocznie indeksowana) wynosi ok. 2 zł, a opłaty uzdrowskiej ok. 4 zł. Opłat tych nie można sumować, opłata uzdrowska ma pierwszeństwo.

Proponowane rozwiązanie stanowi odstępstwo od zasady niefunduszowania, jednak jest to dopuszczalne zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i uzasadnione celem regulacji.

Należy podkreślić, że analogiczne rozwiązanie funkcjonuje na gruncie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którą opłata eksploatacyjna jest pobierana przez gminę, a dzielona pomiędzy gminę i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska.

Proponuje się taką zmianę ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, aby umożliwić gminom odrębne określenie:

1. opłaty miejscowej związanej z warunkami klimatycznymi i przyrodniczymi („opłata klimatyczna”) w dotychczasowej wysokości oraz
2. opłaty miejscowej związanej z istnieniem obiektów zabytkowych i zabytkowych układów urbanistycznych („opłata konserwatorska”) w analogicznej wysokości.

W sytuacji istnienia zarówno wymaganych warunków klimatycznych jak obiektów zabytkowych w gminie mogłyby być pobierane jednocześnie obie opłaty.

„Opłata klimatyczna” pozostanie, jak obecnie, w całości dochodem gminy natomiast „opłata konserwatorska” przeznaczana będzie wyłącznie na renowację zabytków. Zastrzega się przy tym, że połowa wpływów z opłaty konserwatorskiej pozostanie w gminie i gmina samodzielnie będzie je mogła przeznaczyć na cele renowacji zabytków znajdujących się na jej terenie. Drugą połowę tych wpływów gmina przekaze na konto Funduszu Promocji Kultury określonego w art. 47e ustawy o grach i zakładach wzajemnych (o koniecznych zmianach dotyczących Funduszu zob. pkt 3.12.1.) z przeznaczeniem na renowację zabytków. Koszty związane z poborem opłaty miejscowej i przekazaniem jej części do Funduszu Promocji Kultury ponosić będzie gmina.

Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli znacząco zwiększyć środki przeznaczane na renowację zabytków. Będzie również korzystne dla gmin pobierających opłatę lokalną.

Zmiana wymaga również w konsekwencji zmiany treści - wydanego na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową wraz z odpowiednią modyfikacją wytycznych.

Niniejsze rozwiązanie będzie wymagało również stosownej zmiany w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez wskazanie w jakiej części wpływy z opłaty miejscowej przypadają gminie zgodnie z postulowaną regulacją (pkt 3.10.1.),

3.9.2. Podatek od nieruchomości.

Obecnie – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - z podatku od nieruchomości spośród instytucji kultury zwolnione są wyłącznie muzea rejestrowe. Zwolnione są również takie instytucje jak stowarzyszenia prowadzące działalność wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, a także uczelnie, szkoły i placówki szkolno-wychowawcze oraz jednostki badawczo-rozwojowe. W ramach wspierania jednostek kultury oraz prowadzonej przez nie działalności o wymiarze pozamaterialnym w pełni uzasadnione jest objęcie zwolnieniem z podatku od nieruchomości wszystkich instytucji kultury. Uzasadnieniem takiego zwolnienia jest szczególna rola instytucji kultury polegająca na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, wykluczająca prowadzenie działalności gospodarczej. Należy również zauważyć, że ogromna większość instytucji kultury to instytucje samorządowe, które płacą podatek od nieruchomości na rzecz gminy ze środków otrzymanych od tej samej jednostki w ramach dotacji; jest to więc transferowanie pieniędzy w ramach tego samego budżetu.

Proponuje się wprowadzenie w art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości dla wszystkich instytucji kultury w rozumieniu ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i dokonanie odpowiedniej korekty w ustawie o muzach.

3.10. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

3.10.1. Opłata konserwatorska

Wprowadzenie rozwiązania określonego w pkt. 3.9.1. będzie wymagało również stosownej zmiany w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez wskazanie w jakiej części wpływ z opłaty miejscowej przypadają gminie zgodnie z postulowaną regulacją.

3.10.2. Zadania objęte mecenatem państwa

Obecny system finansowania działalności kulturalnej nie jest jednolity, co utrudnia Ministrowi Kultury prowadzenie spójnej polityki w tym zakresie. Wspomniana

niejednorodność systemu jest zachwiana przez szczególne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego wynikające z art. 43 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Polega ono na tym, że corocznie wydzielana jest na nie osobna pula środków przeznaczonych na realizację wniosków w trybie tzw. mecenatu. W roku 2004 było to ponad 131 mln zł; w roku 2009 105 mln zł. Biorąc pod uwagę fakt, że od momentu funkcjonowania tego systemu (dawnej rezerwy celowej) minęło już 8 lat i zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego nie ma problemów z finansowaniem bieżących kosztów działalności instytucji kultury, a także fakt, że ponad 30% uprawnionych w ogóle nie składa wniosków o dofinansowanie, zasadna wydaje się likwidacja tego trybu finansowania. Jego znaczenie jest *de facto* historyczne, a jego funkcjonowanie było ściśle związane z wdrażaniem reformy samorządowej, od której minęło ponad dziesięć lat. Stąd jego dalsze utrzymywanie nie wydaje się zasadne. Modyfikacja omawianego przepisu pozwoli na stworzenie w Ministerstwie Kultury jednolitego systemu finansowania działalności kulturalnej – programów Ministra Kultury.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty proponuje się zmianę brzmienia art. 43 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na następujące: „Art. 43. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury realizowane przez instytucje kultury, dla których są organizatorami. 2. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, cele podlegające finansowaniu, tryb naboru i wyboru wniosków o udzielenie dotacji, terminy naborów, uprawnionych wnioskodawców oraz sposób i tryb przekazywania i rozliczania dotacji, a także podstawowe postanowienia umów o udzielenie dotacji. 3. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 2, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego uwzględni w szczególności znaczenie zadań lub programów dla realizowanej polityki kulturalnej państwa, charakter zadań objętych mecenatem państwa i zadań realizowanych w ramach programów oraz sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego i instytucji kultury.”

Proponowana zmiana ma na celu, poza ujednoczeniem systemu, wskazanie w ustawie, zamiast Rady Ministrów, Ministra Kultury jako właściwego do określenia sposobu i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu działalności kulturalnej oraz sposobu ich ogłaszania. Przyjęcie takiego zapisu pozwoli na większą elastyczność w zakresie określania celów, trybu oraz terminów

ogłaszania naborów i dokonywanie zmian dostosowujących system przyznawania dotacji do aktualnych potrzeb.

3.11. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne

Praktyka stosowania przepisów art. 23 ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne w obecnym kształcie powoduje, że poręczenia nie odpowiadają potrzebom muzeów wypożyczających cenne eksponaty. Poręczenia zaczynają bowiem obowiązywać dopiero od momentu zorganizowania wystawy w muzeum, a więc nie obejmują okresów gdy eksponaty są transportowane i montowane.

Należy podkreślić, że gwarancje rządowe były dotychczas wykorzystywane niezwykle rzadko, a nawet po wejściu w życie postulowanej regulacji będą stosowane tylko w bardzo uzasadnionych przypadkach. Należy też podkreślić, że gwarancje te nie tworzą bezpośrednich skutków dla budżetu państwa (a tylko potencjalne), pozwalają natomiast na znaczne realne oszczędności w budżetach instytucji kultury ponieważ gwarancje zastępują stosowane dotąd komercyjne ubezpieczenia.

Proponuje się uzupełnienie art. 23 ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne o zapis, że poręczenie może obejmować odszkodowanie z tytułu kradzieży, zniszczenia lub uszkodzenia eksponatów zaistniałych w okresie wystawy, a także w trakcie montażu eksponatów i ich transportu do i z Polski.

3.12. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych

3.12.1. Przychody Funduszu Promocji Kultury pochodzące z opłaty miejscowej

W związku z wyżej przedstawionymi propozycjami dotyczącymi zmian w opłacie miejscowej (pkt 3.9.1.) proponuje się zmianę przepisów regulujących funkcjonowanie Funduszu Promocji Kultury polegającą, że jego przychodem są także środki pochodzące z opłaty miejscowej w zakresie opłaty konserwatorskiej. Konieczne jest również postanowienie, że środki z opłaty konserwatorskiej mogą być przeznaczone wyłącznie na zadania związane z ochroną zabytków.

Z uwagi na fakt rozszerzenia źródeł przychodów Funduszu Promocji Kultury o przychody z opłaty konserwatorskiej celowe jest przeniesienie całej regulacji dotyczącej Funduszu z ustawy o grach i zakładach wzajemnych (art. 47e) do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

3.12.2. Promocja i wspieranie artystów.

Środki przekazywane do budżetu Ministra Kultury z tytułu art. 47e ustawy o grach i zakładach wzajemnych kierowane są między innymi na promowanie i wspieranie młodych twórców i artystów (ust. 4 pkt 4). Określenie „młody twórca i artysta” jest nieprecyzyjne i budzi wątpliwości interpretacyjne oraz nie realizuje w pełni zamierzenia ustawodawcy jakim było wspieranie twórców kultury. Istnieje również potrzeba rozszerzenia zapisów ustawy o animatorów kultury, co pozwoli na docenienie tej grupy osób, których praca i dokonania są istotne dla budowania aktywnego uczestnictwa w życiu kulturalnym i spójności społecznej.

Proponuje się zmianę brzmienia obecnego art. 47e ust. 4 pkt 4 poprzez wykreślenie słowa „młodych” oraz dodanie słów „oraz animatorów kultury” (przy podtrzymaniu koncepcji przeniesienia całej regulacji zawartej w art. 47e do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, o czym mowa powyżej).

3.13. Zmiany dotyczące ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Istnieje potrzeba poszerzenia katalogu możliwości wyposażania instytucji kultury przez ich organizatorów w nieruchomości, w których prowadzona ma być działalność kulturalna. Dlatego też proponuje się ustawowe umożliwienie powierzania instytucjom kultury nieruchomości w użyczenie (forma bezpłatnego korzystania z rzeczy uregulowana w Kodeksie cywilnym).

Proponuje się dodanie w ustawie przepisów umożliwiających organizatorom wyposażanie ich instytucji kultury w nieruchomości służące do prowadzenia w nich działalności kulturalnej poprzez użyczenie nieruchomości.

4. Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych

Zgodnie z niniejszym projektem założeń konieczne będzie wydanie nowych albo modyfikacja następujących aktów wykonawczych:

- 4.1.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie nadawania Medalu "Zasłużony Kulturze Gloria Artis" (art. 7 ust. 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.2.
- 4.2.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wpisywania do wykazu obiektów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w których prowadzona jest, jako podstawowa, działalność kulturalna lub które dla takiej działalności zostały wybudowane i nie mogą być przeznaczone do prowadzenia wyłącznie innej działalności podstawowej, oraz ustalenia ich wykazu (art. 14a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.5.
- 4.3.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu powierzania zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej oraz zakresu i obowiązkowych elementów umowy zawieranej przez organizatora z zarządcą (art. 15 ust. 4a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.7.
- 4.4.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie ustalenia listy samorządowych instytucji kultury, w których wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora następuje w drodze konkursu (art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.9.
- 4.5.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wraz z Ministrem Pracy – rozporządzenie w sprawie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury (art. 31 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.16.
- 4.6.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie nadawania odznaki honorowej "Zasłużony dla Kultury Polskiej" (art. 6a ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.19.
- 4.7.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury oraz

ich wysokości (art. 7a ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.19.

- 4.8.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz wysokości tych stypendiów (art. 7b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.19.
- 4.9.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury (art. 14 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.19.
- 4.10.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej na działalność kulturalną prowadzoną przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej (art. 39 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) – zob. pkt 3.1.19.
- 4.11.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania w muzeum stanowisk w ramach zawodowej grupy muzealników oraz poza tą grupą (art. 32 ust. 4 ustawy o muzeach) – zob. pkt 3.2.6.
- 4.12.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie trybu i warunków nadawania numerów ISBN i ISSN (ustawa o bibliotekach) zob. pkt 3.3.4.
- 4.13.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie w sprawie ustalenia wykazu bibliotek, których zbiory tworzą narodowy zasób biblioteczny, określenia organizacji tego zasobu oraz zasad i zakresu jego szczególnej ochrony (art. 6 ust. 3 ustawy o bibliotekach) zob. pkt 3.3.5.
- 4.14.** Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie regulaminu Krajowej Rady Bibliotecznej (art. 7 ust. 7 ustawy o bibliotekach) zob. pkt 3.3.5.
- 4.15.** Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Zdrowia, Minister Pracy oraz Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu organizacji obsługi bibliotecznej w zakładach opieki zdrowotnej, w domach pomocy społecznej, w zakładach karnych, poprawczych i schroniskach dla nieletnich, a także w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw

Wewnętrznych i Administracji (art. 26 ust. 2 ustawy o bibliotekach) zob. pkt 3.3.5.

- 4.16. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie wymagań kwalifikacyjnych uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach oraz trybu stwierdzania tych kwalifikacji (art. 29 ust. 4 ustawy o bibliotekach) zob. pkt 3.3.5.
- 4.17. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie wykazu bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz sposobu i trybu ich przekazywania (art. 3 ust. 5 ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych) zob. pkt 3.4.1.
- 4.18. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie (fakultatywne) w sprawie wyłączenia z obowiązku przekazywania egzemplarzy obowiązkowych (art. 4 ust. 2 ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych) zob. pkt 3.4.2.
- 4.19. Rada Ministrów – rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) zob. pkt 3.10.1.
- 4.20. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – rozporządzenie w sprawie zadań z dziedziny kultury realizowane przez samorządowe instytucje kultury objęte mecenatem państwa oraz trybu naboru i wyboru wniosków o udzielenie dotacji na te zadania (art. 43 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) zob. pkt 3.11.2.

5. Wpływ projektowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych

Niniejszy projekt założeń ma na celu eliminację regulacji niekorzystnych z punktu widzenia sprawnego i efektywnego działania podmiotów w sferze kultury (zwłaszcza instytucji kultury) oraz jednoznaczne ujęcie kwestii budzących wątpliwości w obecnym stanie prawnym. Nadto, projekt założeń zawiera regulacje dotyczące nowych instytucji prawnych, które były od dawna postulowane przez środowiska świata kultury.

6. Przepisy dostosowujące, zmieniające i przejściowe

Ze względu na proponowane zmiany przepisów (tryb konsultacji statutów zob. pkt 3.1.4., powoływanie i odwoływanie dyrektorów instytucji kultury zob. pkt 3.1.6., deakcesja zbiorów zob. pkt 3.2.5., postępowania o zamówienia publicznych z zakresu licencji zob. pkt 3.6.2.) konieczne jest wskazanie, że sprawy wszczęte, a nie zakończone przed dniem wejście w życie ustawy będą rozpatrywane według przepisów dotychczasowych.

Ze względu na proponowaną zmianę przepisów dotyczącą treści statutu instytucji kultury (zob. pkt 3.1.4.) konieczne jest wskazanie, że dotychczasowe statuty instytucji kultury pozostają w mocy.

Ze względu na proponowaną zmianę przepisów dotyczącą zasad powoływania dyrektorów instytucji kultury (zob. pkt 3.1.6.) konieczne jest wskazanie, że dotychczasowe akty powołania dyrektorów instytucji kultury pozostają w mocy, podobnie jak zachowują stanowiska dotychczas powołani zastępcy dyrektorów instytucji kultury (zob. pkt 3.1.8.).

Ze względu na proponowaną zmianę przepisów dotyczących powierzania zarządzania instytucją kultury (zob. pkt 3.1.7.) konieczne jest wskazanie, że dotychczasowe umowy o powierzeniu zarządzania instytucją kultury pozostają w mocy.

Ze względu na proponowane zmiany przepisów (pkt 3.1.18.) planuje się, że nowe zasady zatrudniania pracowników artystycznych będą mogły być stosowane do umów zawieranych po wejściu w życie nowych przepisów. Ze względów gwarancyjnych i zachowania zasady nie działania prawa wstecz umowy o pracę na czas nieokreślony zawarte przez pracowników artystycznych przed dniem wejścia w życie ustawy będą nadal obowiązywały.

Właściwi ministrowie wydadzą nowe lub zmodyfikowane akty wykonawcze w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Dotychczasowe rozporządzenia wykonawcze zachowują moc przez 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

7. Przewidywany termin wejścia w życie projektowanej ustawy

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem przepisów dotyczących obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych (zob. pkt 3.4.1.), które powinny wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy oraz przepisów dotyczących zasad rachunkowości (pkt 3.1.15.), sposobu wykorzystania dotacji (pkt ..3.7.2.), zwolnienia stypendiów z podatku dochodowego od osób fizycznych (pkt 3.8.), opłaty konserwatorskiej (pkt 3.10.1.), zwolnienia z podatku od nieruchomości (pkt 3.9.2.) oraz nowych zasad mecenatu państwa (pkt 3.10.2.), które powinny wejść w życie od początku kolejnego roku budżetowego.

III. OCENA PRZEWIDYWANYCH SKUTKÓW (KOSZTÓW I KORZYŚCI) SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH PROJEKTOWANEJ USTAWY

1. Wpływ projektowanej ustawy na:

1) sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Większość rozwiązań proponowanych w ramach projektowanej ustawy nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych.

Wpływ ten dotyczyć będzie następujących przepisów zawartych w projekcie:

Zmiany dotyczące medalu „Gloria Artis” (pkt 3.1.2.) – koszt dla budżetu państwa nie przekraczający kwoty 10.000 zł, pokryty w ramach budżetu Ministra Kultury.

Ułatwienie możliwości powierzenia zarządzania instytucją kultury przez osoby fizyczne i prawne (pkt 3.1.7.) – potencjalnie to rozwiązanie może spowodować niewielkie zwiększenie kosztów dla budżetów organizatorów państwowych i samorządowych z uwagi na to, że wynagrodzenie zarządców może być nieco wyższe niż pensje dyrektorskie. Jednak można przypuszczać, że zwiększone koszty zostaną zrekomensowane efektywniejszym zarządzaniem, także w sferze pozyskiwania dodatkowych środków ze źródeł prywatnych i ograniczania zbędnych kosztów instytucji. W konsekwencji więc - proponowane rozwiązanie nie powinno wiązać się docelowo ze zwiększonymi wydatkami.

Możliwość łączenia różnych rodzajów instytucji kultury (pkt. 3.1.10, 3.2.2. i 3.3.2.) przyniesie pozytywny efekt dla finansów publicznych. Możliwe będzie bowiem łączenie instytucji, co wpłynie na ograniczenie kosztów stałych, lepsze wykorzystanie kadr i majątku instytucji.

Możliwość przejmowania przez Ministra Kultury samorządowych instytucji kultury (pkt 3.1.12.) będzie ograniczona do nadzwyczajnych, wyjątkowych wypadków. W obecnej chwili nie są planowane żadne tego typu działania. Z tego względu, koszty związane z przejściem i prowadzeniem danej instytucji w ramach budżetu Ministra Kultury należy traktować jako potencjalne, nie niosące bezpośrednich skutków dla budżetu.

Nowe regulacje dotyczące systemu wynagrodzeń w instytucjach kultury (pkt 3.1.16.) nie będą miały praktycznego wpływu na finanse publiczne, a to z tego względu że w chwili obecnej górne stawki określone w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 31 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie są traktowane jako maksymalne i w większości instytucji wynagrodzenia kształtują się powyżej tych stawek. W tym sensie, nowa regulacja jest odbiciem stanu istniejącego.

Wprowadzenie artystycznej sezonowej umowy o pracę (pkt 3.1.18.)

Ze względu na fakt, że uregulowania dotyczyć mają osób nowozatrudnionych (w skali kraju jest ich kilkaset osób rocznie), a skutki społeczne zostaną rozłożone na długi okres, należy uznać że skutków finansowych dla budżetu państwa nie będzie.

Ułatwienie możliwości zbywania zbiorów (pkt 3.2.5.) będzie miało pozytywny efekt na sektor finansów publicznych, gdyż zwiększy dochody własne muzeów.

Ograniczenie liczby bibliotecznych egzemplarzy obowiązkowych (pkt 3.4.1.) będzie miało wpływ na finanse publiczne, gdyż biblioteki które przestaną otrzymywać egzemplarze obowiązkowe będą musiały zakupić część pozycji na rynku – w ramach swych budżetów.

Wprowadzenie możliwości przeprowadzania audytu wewnętrznego przez audytora wewnętrznego (pkt 3.7.1.) wiązać się będzie z oszczędnościami dla budżetów instytucji kultury, a tym samym będzie miało pozytywny wpływ na finanse publiczne.

Zmienione zasady wykorzystania dotacji (pkt 3.7.2.) będą miały pozytywny wpływ na finanse publiczne, zwiększą bowiem efektywność instytucji kultury w wykorzystaniu środków budżetowych.

Zwolnienie stypendiów przyznawanych przez Ministra Kultury z podatku dochodowego od osób fizycznych (pkt 3.8.) będzie wiązać się z obniżeniem wpływów z tego podatku.

Wprowadzenie opłaty miejscowej (pkt 3.9.1.) będzie miało pozytywny wpływ na finanse publiczne poprzez znaczące zwiększenie środków pozostających w dyspozycji gmin i Ministra Kultury na cele ochrony zabytków.

Zwolnienie z podatku od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości zajmowanych przez muzea inne niż rejestrowe (pkt 3.9.2.) spowoduje obniżenie wpływów do budżetów samorządów. Będzie to jednak w dużej mierze zrekompensowane mniejszymi wydatkami samorządów na koszty działalności instytucji kultury (w znaczącej części instytucje kultury płacą podatek od nieruchomości na rzecz swoich organizatorów).

Wprowadzenie nowych zasad mecenatu Ministra Kultury (pkt 3.10.2.) może przynieść oszczędności dla budżetu państwa dzięki większej efektywności nowych rozwiązań. Jednocześnie – przy założeniu sprawnego funkcjonowania samorządowych instytucji kultury - nie powinno to spowodować obniżenia ich budżetów.

Zmiany dotyczące poręczeń rządowych dotyczących zagranicznych eksponatów pokazywanych w Polsce (pkt 3.11.) nie wiążą się z bezpośrednimi skutkami dla budżetu państwa, gdyż tworzą jedynie koszt potencjalny. Rzeczywiste są za to korzyści w postaci oszczędności dla budżetów instytucji kultury (a więc i organizatorów), które będą mogły być uzyskane dzięki zamianie – stosowanych obecnie - drogich ubezpieczeń komercyjnych na poręczenia rządowe.

Możliwość użyczenia instytucjom kultury nieruchomości przez organizatorów (pkt 3.13.) praktycznie nie będzie miała wpływu na finanse publiczne, a to dlatego że co prawda organizator nie będzie uzyskiwał przychodów z użyczonej nieruchomości

(użyczenie jest nieodpłatne), ale też nie będzie musiał łożyć środków w zakresie kosztów korzystania z nieruchomości przez dana instytucję kultury.

2) rynek pracy

Większość rozwiązań proponowanych w ramach projektowanej ustawy nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

Wpływ ten dotyczyć będzie następujących przepisów zawartych w projekcie:

Nowe zasady powoływania dyrektora instytucji kultury (pkt 3.1.6.) będą miały co do zasady pozytywny wpływ na rynek pracy poprzez większą stabilizację pozycji dyrektorów.

Możliwość łączenia różnych rodzajów instytucji kultury (3.1.10, 3.2.2. i 3.3.2.) może przynieść lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich oraz bazy materialnej, w szczególności w zakresie powielających się stanowisk związanych z obsługą instytucji.

Nowe zasady określania wynagrodzeń w instytucjach kultury (pkt 3.1.16.) praktycznie nie będą miały wpływu na wynagrodzenia pracowników, ponieważ propozycje oddają rzeczywisty stan w tej dziedzinie.

Wprowadzenie artystycznych sezonowych umów o pracę (pkt 3.1.18.)

Nowe uregulowania służyć będą zwiększeniu elastyczności rynku pracy, przyczynia się do nowego doboru kadr, co w konsekwencji spowoduje podniesienie poziomu pracy zespołów artystycznych.

Wprowadzenie możliwości prowadzenia audytu przez osoby nie zatrudnione w jednostce (3.7.1.) nie będzie miało wpływu na zatrudnienie, gdyż większość instytucji kultury dotąd nie zatrudniała audytora, a jeśli tak było - to nawet po wprowadzeniu nowych regulacji - audytor zatrudniony w instytucji będzie mógł dalej wykonywać swe obowiązki.

3) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Znacząca większość rozwiązań proponowanych w ramach projektowanej ustawy nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

Wpływ ten dotyczyć będzie następujących przepisów zawartych w projekcie:

Ograniczenie liczby bibliotecznych egzemplarzy obowiązkowych, a także możliwość przekazywania niektórych publikacji w wersji elektronicznej (pkt 3.4.1.) spowoduje oszczędności po stronie wydawców.

Nowe zasady prowadzenia audytu wewnętrznego w instytucjach kultury (pkt 3.7.1.) umożliwi odpłatne wykonywania usług w tym zakresie przez podmioty prywatne.

4) sytuację i rozwój regionalny

Znacząca większość rozwiązań proponowanych w ramach projektowanej ustawy nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Nie można jednak pominąć pozytywnego wpływu w tym zakresie, który może zostać osiągnięty poprzez lepiej i efektywniej funkcjonujące – dzięki niniejszemu projektowi - podmioty prawa kultury.

Wpływ na sytuację i rozwój regionalny dotyczyć będzie następujących przepisów zawartych w projekcie:

Możliwość łączenia instytucji kultury różnych rodzajów (3.1.10, 3.2.2. i 3.3.2.) pozwoli samorządom na lepsze wykorzystywanie posiadanych zasobów w dziedzinie kultury (również w kontekście lokalizacji i multidyscyplinarności nowych instytucji), a tym samym na efektywniejsze zaspokajanie potrzeb kulturalnych mieszkańców regionów.

Wprowadzenie opłaty konserwatorskiej (pkt 3.9.1.) będzie miało pozytywny wpływ na rozwój regionalny, a to z uwagi na zwiększone środki na cele ochrony zabytków stanowiących jeden z najważniejszych elementów tożsamości regionalnej.

5) na ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska

Przedstawiony projekt nie będzie miał wpływu na ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Niniejszy projekt założeń zostanie – zgodnie z art. 5 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa - udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Kultury.

Omawiany projekt założeń powstał w oparciu o:

- postulaty i uwagi zgłoszone przez środowisko i instytucje działające w sferze kultury,
- dokument rządowy pt. *„Analiza problemowa dotycząca przepisów prawa związanych z prowadzeniem działalności kulturalnej w oparciu o ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i inne ustawy oraz wykonywaniem zadań związanych z ochroną dziedzictwa narodowego ”*, który był przekazany do uzgodnień z członkami Rady Ministrów w lipcu br. oraz został zawieszony na stronie głównej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.