



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1282)

I. Cel i przedmiot ustawy

Z uzasadnienia do projektu przedmiotowej ustawy wynika, że zawarte w niej rozwiązania mają na celu usprawnienie funkcjonowania instytucji kultury i spowodowanie bardziej efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na działalność kulturalną i artystyczną. Ponadto jej zamiarem jest wprowadzenie jednoznacznych przepisów w miejsce tych, które budzą wątpliwości interpretacyjne.

W związku z powyższym wprowadzone zostały zmiany w kilku ustawach, a przede wszystkim w 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 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

Do najistotniejszych zmian systemowych, jakie zostały wprowadzone w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej należy wyodrębnienie instytucji artystycznych jako szczególnego rodzaju instytucji kultury. W świetle przyjętych rozwiązań instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralne. Instytucje te będą prowadziły swoją działalność w oparciu o sezony artystyczne, na które będą ustalane plany repertuarowe. Należy dodać, że sezon artystyczny będzie rozpoczynał się w dniu 1 września a kończył w dniu 31 sierpnia następnego roku.

Ponadto wprowadzona została zasada powoływania wyłącznie na czas określony dyrektorów wszystkich instytucji kultury. W związku z powyższym dyrektor instytucji artystycznej będzie powoływany na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych.

Natomiast dyrektor instytucji kultury innej niż instytucja artystyczna będzie powoływany na okres od trzech do siedmiu lat.

W świetle przyjętych rozwiązań organizator przed powołaniem dyrektora będzie zawierał z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określą warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Umowa ta będzie wchodziła w życie z dniem powołania dyrektora. Natomiast odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora będzie skutkowałą jego niepowołaniem na to stanowisko.

W celu zwiększenia elastyczności w prowadzeniu działalności kulturalnej wprowadzona została możliwość łączenia instytucji kultury, które prowadzą działalność w różnych form organizacyjnych. Oznacza to możliwość powstania jednej instytucji, w ramach której byłaby prowadzona nie tylko działalność artystyczna, ale także innego rodzaju działalność kulturalna. W przypadku połączenia instytucji artystycznej z instytucją kultury inną niż instytucja artystyczna, instytucja kultury powstała w wyniku takiego połączenia, będzie miała status instytucji artystycznej. W uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że regulacja ta powinna spowodować lepsze wykorzystanie środków finansowych, bazy lokalowej oraz zasobów kadrowych.

Ponadto do ustawy została przeniesiona regulacja dotycząca zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury, która dotychczas była uregulowana w rozporządzeniu ministra kultury i sztuki z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury.

W celu zapewnienia spójności, z przyjętą w ustawie o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej koncepcją umożliwiającą funkcjonowanie instytucji łączących różne formy prowadzenia działalności kulturalnej, zostały wprowadzone odpowiednie zmiany w ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach oraz w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach. W wyniku ich przyjęcia zarówno muzea jak i biblioteki publiczne będą mogły być łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu ich dotychczasowych zadań. W świetle przyjętych rozwiązań połączenie muzeum z inną instytucją kultury może nastąpić po zaopiniowaniu przez Radę do Spraw Muzeów. Natomiast połączenie biblioteki publicznej z inną instytucją kultury będzie wymagało zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Bibliotecznej i właściwej wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz wydania zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

W wyniku zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej dotychczasowa stawka opłaty skarbowej od pozwolenia na wywóz stały zabytku za granicę, która wynosiła 25 % wartości zabytku ustalonej przez biegłych, została zmniejszona do 100 zł.

Ponadto od opłaty skarbowej zostało zwolnione pozwolenie na wywóz stały zabytku za granicę w przypadku:

- 1) zamiany lub darowizny muzealiów oraz innych zabytków znajdujących się w posiadaniu muzeów państwowych i samorządowych oraz innych instytucji kultury, a także muzeów prowadzonych przez instytuty badawcze, instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk i publiczne szkoły wyższe;
- 2) zwrotu zabytków utraconych w wyniku przestępstwa lub wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 3) zwrotu zabytków utraconych w wyniku przestępstwa lub wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli zwrot tych zabytków wynika z umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską.

Ustawa o zmianie ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury oraz zmian wprowadzanych w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy te wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Ponadto po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wejdzie w życie przepis nakładający na:

- 1) ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego obowiązek prowadzenia wykazu muzeów w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 2) organizatora obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki wraz z uzasadnieniem;
- 3) Krajową Radę Biblioteczną obowiązek przedstawiania opinii w sprawie połączenia biblioteki z inną instytucją kultury.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona na 95. posiedzeniu Sejmu w dniu 1 lipca 2011 r. w oparciu o przedłożony przez Radę Ministrów w dniu 7 stycznia 2011 r. projekt ustawy o zmianie ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3786).

Pierwsze czytanie wymienionego projektu odbyło się na 84. posiedzeniu Sejmu w dniu 4 lutego 2011 r. Podczas tego posiedzenia projekt skierowano do dalszych prac do sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu. Następnie powołana została Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.

W trakcie prac nad projektem przedmiotowej ustawy zostały zmodyfikowane przepisy dotyczące wyodrębnienia instytucji artystycznych z instytucji kultury oraz zawierania z pracownikami artystycznymi umów na czas określony. Rozszerzono zakres zmienianych aktów prawnych o ustawę z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, w której wprowadzona została możliwość nadawania rzemieślnikowi tytułu honorowego "Mistrz Rzemiosł Artystycznych". Natomiast w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach została wprowadzona regulacja dotycząca powołania oraz działania Rady do Spraw Narodowego Zasobu Bibliotecznego. Wymieniona Rada, licząca 10 członków, ma działać przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach narodowego zasobu bibliotecznego.

Efekt powyższych prac został zawarty w sprawozdaniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu (druk sejmowy nr 4183). W wymienionym sprawozdaniu zamieszczone zostały także 2 wnioski mniejszości. Jeden z nich modyfikował przepisy dotyczące możliwość łączenia bibliotek publicznych z innymi instytucjami kultury oraz natomiast drugi miał na celu wyłączenie stosowanie niektórych przepisów przejściowych ustawy w odniesieniu do dyrektorów bibliotek.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 29 czerwca 2011 r. został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz wniesiono 12 poprawek. W związku z powyższym projekt został ponownie skierowany do Kultury i Środków Przekazu w celu rozpatrzenia wymienionego wniosku oraz poprawek (dodatkowe sprawozdanie druk sejmowy nr 4183-A).

Podczas trzeciego czytania w dniu 1 lipca 2011 r. wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz 11 poprawek nie uzyskały poparcia Sejmu. Natomiast zostały przyjęte

wymienione wnioski mniejszości oraz poprawka mająca na celu utrzymanie dotychczas obowiązujących regulacji w zakresie czasu pracy w instytucjach kultury, co oznacza rezygnację z wprowadzenia regulacji w zakresie zawierania umów na czas określony na okres od jednego do pięciu sezonów artystycznych.

III. Uwagi szczegółowe

1. Art. 1 pkt 9. W myśl art. 11 ust. 2 instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia **działalności artystycznej** w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie. Natomiast zgodnie z art. 11a ust. 1 **działalność kulturalna** instytucji artystycznej organizowana jest w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe. Ponadto na podstawie art. 18 ust. 2 w przypadku połączenia instytucji artystycznej z instytucją kultury inną niż instytucja artystyczna, instytucja kultury powstała w wyniku takiego połączenia ma status instytucji artystycznej. Powstała w ten sposób instytucja oprócz działalności artystycznej jednocześnie będzie prowadziła szeroko rozumianą działalność kulturalną, która polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Pojawia się wątpliwość czy również tego rodzaju działalność ma być organizowana w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe. Jeśli nie, to wydaje się zasadnym doprecyzowanie, że to działalność artystyczna, a nie działalność kulturalna instytucji artystycznej, jest organizowana w oparciu o sezony artystyczne.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 9, w art. 11a w ust. 1 wyrazy "kulturalna instytucji artystycznej" zastępuje się wyrazami "artystyczna, o której mowa w art. 11 ust. 2";

2. Projekt przedmiotowej ustawy przewidywał wprowadzenie nowej kategorii pracowników instytucji kultury tj. pracowników artystycznych oraz szczególnej regulacji dotyczącej zatrudniania tych osób na podstawie umowy o pracę na czas określony, zawieranej na okres od jednego do pięciu sezonów artystycznych. Wskutek przyjęcia poprawki zgłoszonej podczas drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu wyżej przedstawione zmiany nie uzyskały poparcia. Wymieniona poprawka nie uwzględniała jednak konsekwencji w pozostałych przepisach ustawy, jakie pociąga za sobą jej przyjęcie. W związku powyższym należy wprowadzić poprawki, które uwzględniają

rezygnację z wprowadzania wymienionej regulacji w pozostałych przepisach ustawy w celu jej uporządkowania w tym zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 skreśla się pkt 18,

- w art. 1 w pkt 23:

a) w art. 31b:

- skreśla się ust. 1 i 2,

- w ust. 3 skreśla się wyraz "pozostali",

- w ust. 4 wyrazy "okresów pracy, o których mowa w ust. 1-3" zastępuje się wyrazami "okresu pracy, o którym mowa w ust. 1",

b) w art. 31d w części wspólnej skreśla się wyrazy "pracowników artystycznych i pozostałych",

- w art. 10 skreśla się ust. 3 i 5;

3. Art. 1 pkt 22. W myśl art. 31 ust. 1 wynagrodzenie pracownika instytucji kultury składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla danego stanowiska pracy oraz **dodatku za wieloletnią pracę w instytucjach kultury**. Dookreślenie nazwy wymienionego dodatku może sugerować, że przysługuje on wyłącznie za długoletnią pracę w tego rodzaju instytucjach. Natomiast w myśl art. 31 ust. 3 do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę w instytucjach kultury wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia w instytucjach kultury i innych instytucjach oraz inne udowodnione okresy, jeżeli na podstawie przepisów odrębnych podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Ponadto na podstawie art. 31d ust. 1 pkt 4 minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy ma określić, w drodze rozporządzenia, warunki przyznawania i wypłacania **dodatku za wieloletnią pracę**. Zgodnie z §10 zasad techniki prawodawczej do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. W związku z powyższym wydaje się zasadnym ujednoczenie terminologii w tym zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 22, w art. 31:

a) w ust. 1 i 2 skreśla się wyrazy "w instytucjach kultury",

b) w ust. 3 skreśla się użyte po raz pierwszy wyrazy "w instytucjach kultury";

4. Art. 1 pkt 22. W myśl art. 31 ust. 3 do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę w instytucjach kultury wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia w instytucjach kultury i innych instytucjach oraz inne udowodnione okresy, jeżeli na podstawie przepisów odrębnych podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Biorąc pod uwagę redakcję wymienionego przepisu, pojawia się wątpliwość dotycząca zasadności wyszczególniania, że do okresów pracy wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia w instytucjach kultury i innych instytucjach skoro do uzyskania wymienionego dodatku wliczane są także wszystkie inne udowodnione okresy zatrudnienia. Należy dodać, że do okresu pracy, za który pracownicy instytucji kultury otrzymują nagrodę jubileuszową wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli na podstawie przepisów odrębnych podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W związku z powyższym należy wyjaśnić tę wątpliwość i ewentualnie skreślić zbędny fragment wymienionego przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 22, w art. 31 w ust. 3 skreśla się wyrazy "w instytucjach kultury i innych instytucjach";

5. Art. 1 pkt 23. Zgodnie z art. 31 ust. 1 pracownik pełniący funkcje kierownicze otrzymuje dodatek funkcyjny. Ustawa nie precyzuje warunków jego przyznawania oraz wypłacania. Ponadto kwestia ta nie została przekazana do określenia w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W związku powyższym wydaje się zasadnym uzupełnienie przyjętej regulacji w tym zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 23, w art. 31d w ust. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

"2a) warunki przyznawania i wypłacania dodatku funkcyjnego,";

6. Art. 2. Poprawka o charakterze językowym dotycząca nowelizacji ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle.

Propozycja poprawki:

- w art. 2, w art. 3a w ust. 1 i 2 oraz w ust. 3 w pkt 1 wyraz "Mistrza" zastępuje się wyrazem "Mistrz";

7. Art. 5 pkt 4 lit. c. W myśl art. 13 ust. 7 biblioteki publiczne mogą być, z zastrzeżeniem art. 19, łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań. Zgodnie z ust. 1 wymienionego art. 19 biblioteki publiczne są organizowane w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji. W związku z tym przy dokonywaniu ewentualnego połączenia biblioteki publicznej z inną instytucją kultury wydaje się oczywistym, że należy uwzględnić przepisy określające sposób, w jaki organizowane są biblioteki. Ponadto wprowadzanie zastrzeżeń ma na celu wskazanie wyjątków, odrębności w stosowaniu danej regulacji, które zawarte są w innym przepisie. W powyższej regulacji taka sytuacja nie występuje, w związku z czym pojawia się wątpliwość dotycząca celowości wprowadzania wskazanego zastrzeżenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w pkt 4 w lit. c skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem art. 19,";

8. Art. 8 ust. 6. W wyniku wprowadzonych zmian, odmiennie niż dotychczas, dyrektorzy wszystkich instytucji kultury mają być powoływani wyłącznie na czas określony. Jedynie w dyrektor Centralnego Muzeum Pożarnictwa będzie powoływany na czas nieokreślony. W związku z powyższym w art. 8 ustawy zostały zawarte niezbędne przepisy przejściowe w tym zakresie. W myśl art. 8 ust. 6 stosowanie wskazanych przepisów przejściowych ma być wyłączone w odniesieniu do dyrektorów bibliotek. W związku z powyższym pojawia się wątpliwość dotycząca celowości wprowadzenia tego rodzaju wyłączenia w przypadku dyrektorów bibliotek powołanych, na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, na czas nieokreślony. Powyższy przepis powoduje, że dyrektorzy bibliotek znajdują się w pozycji uprzywilejowanej w odniesieniu do powołanych na tych samych zasadach dyrektorów pozostałych instytucji kultury.

Propozycja poprawki:

- w art. 8 skreśla się ust. 6;

9. Art. 13 pkt 1. Obowiązujące rozporządzenie ministra kultury i sztuki z dnia 6 stycznia 1999 r. 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 zostało wydane na podstawie **art.**

14a ust. 2 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Natomiast w przepisach przejściowych, jako podstawa prawna wydania powyższego rozporządzenia, został wskazany jedynie **art. 14a ust. 2**. W związku z powyższym należy doprecyzować wskazany przepis.

Propozycja poprawki:

- w art. 13 w pkt 1 użyte po raz pierwszy wyrazy "art. 14a ust. 2" zastępuje się wyrazami "art. 14a ust. 2 i 3";

10. Poprawki o charakterze legislacyjnym wynikające z § 158 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 12, w art. 14a wyrazy "prawa budowlanego" zastępuje się wyrazami "ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.);

- w art. 4 w pkt 1, w art. 5a w ust. 1 po wyrazie "przepisów" dodaje się wyrazy "ustawy z dnia 25 października 1991 r."

Danuta Drypa

Główny legislator