

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa ma na celu nowelizację ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 862), zwanej dalej „ustawą o działalności kulturalnej”, w trzech obszarach, tj.:

- 1) przeprowadzania konkursów wyłaniających kandydatów na stanowisko dyrektora instytucji kultury;
- 2) przekształcania w państwowe instytucje kultury instytutów badawczych o profilu humanistycznym, dla których organem nadzorującym jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zwany dalej „Ministrem”;
- 3) udzielania dotacji na zadania objęte mecenatem państwa oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Praktyka funkcjonowania przepisów zawartych obecnie w ustawie o działalności kulturalnej wykazuje, że wymagają one doprecyzowania i uregulowania niektórych kwestii na poziomie przepisów ustawowych, a także wydania nowych przepisów wykonawczych w tym zakresie. Potrzeba taka wynika również z rozstrzygnięć wojewodów prowadzących nadzór nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i orzecznictwa sądów administracyjnych powstałego na gruncie spraw spowodowanych problemami związanymi z przeprowadzaniem konkursów wyłaniających kandydatów na stanowisko dyrektora instytucji kultury. Przykładowo, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. II SA/Bd 1112/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A814135311>) sąd rozważał kwestie dopuszczalności unieważnienia konkursu, a także granic swobody regulacji przyjmowanych w procedurach konkursowych w świetle braku rozstrzygnięć w tym zakresie w ustawie o działalności kulturalnej. Dlatego zachodzi potrzeba wprowadzenia do ww. ustawy regulacji jednoznacznie przesądzającej, że konkurs może być nierozstrzygnięty oraz określającej obowiązki organizatora wobec prawidłowego wyłonionego kandydata. Sprawy związane z obsadzaniem stanowisk dyrektorów instytucji kultury, to jeden z ważniejszych aspektów organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej. Właściwie przeprowadzona, transparentna i zapewniająca wszechstronne sprawdzenie przydatności kandydatów na dyrektorów,

procedura naboru zapewnia efektywność działania instytucji kultury i osiągnięcie przez organizatora statutowych celów danej instytucji.

Konieczność wprowadzenia do ustawy o działalności kulturalnej przepisów, dotyczących możliwości przekształcania w państwowe instytucje kultury instytutów badawczych o profilu humanistycznym, dla których organem nadzorującym jest Minister, wynika natomiast z potrzeby zapewnienia możliwości zachowania ich dorobku naukowego i kontynuowania działalności na zasadach niekomercyjnych. Wśród jednostek nadzorowanych przez Ministra znajdują się trzy instytuty badawcze, w tym dwa o profilu humanistycznym. Podmioty te działają na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1158, z późn. zm.). Oznacza to, że funkcjonują one na zasadach dotyczących finansowania działalności instytutów badawczych, które bazują na przychodach z komercjalizacji wyników badań oraz z pozyskanych grantów badawczych. Tymczasem w obszarze badań humanistycznych trudno o komercjalizację wyników badań w takim stopniu, jak ma to miejsce w przypadku instytutów badawczych prowadzących badania znajdujące zastosowanie w przemyśle, medycynie czy rolnictwie. Ponadto regulacje zawarte w projektowanej ustawie o Narodowym Instytucie Technologicznym (obecnie projekt ustawy o Sieci Badawczej: Łukasiewicz) oznaczają znaczną redukcję możliwości finansowania działalności statutowej tych instytutów badawczych z budżetu państwa. Instytuty te zostaną zatem narażone na utratę i tak już niewielkich środków pochodzących z dotacji na działalność statutową, co zdecydowanie zagrozi ich bytowi. W świetle powyższego ekonomiczna sytuacja tych jednostek już dziś bardzo trudna, w przyszłości może być przyczyną zagrożenia ich istnienia. Dlatego też należy stworzyć prawny mechanizm pozwalający, pod warunkiem spełnienia ustawowo określonych wymogów, przekształcać je w państwowe instytucje kultury. W przypadku niepodjęcia działań zmierzających do rozwiązania zdefiniowanego wyżej problemu, realnie stanie się w najbliższych miesiącach ryzyko postawienia wskazanych instytutów badawczych w stan upadłości grożący likwidacją. Z uwagi na długie tradycje naukowe i dorobek obu placówek stanowiłoby to wielką stratę dla kultury polskiej i dorobku polskiej humanistyki.

Zmiany ustawy o działalności kulturalnej w zakresie udzielania dotacji na zadania objęte mecenatem państwa oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego związane są natomiast z potrzebą doprecyzowania obowiązujących regulacji, w tym dostosowania zakresu upoważnienia ustawowego do aktualnie stosowanych tego typu przepisów dotyczących dotacji

i dofinansowań. Przedmiotowa zmiana w szczególności jest istotna ze względu na potrzebę zapewnienia możliwości skorzystania z wprowadzonych przez Komisję Europejską uproszczonych procedur przyznawania pomocy publicznej w kulturze. W 2014 r. Komisja Europejska włączyła bowiem sektor kultury do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.). Oznacza to, że po spełnieniu warunków określonych w ww. rozporządzeniu, a w szczególności w art. 53, pomoc na kulturę będzie zwolniona z obowiązku notyfikacji.

W obecnym stanie prawnym konkursy na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury przeprowadzane są obligatoryjnie w samorządowych instytucjach kultury, których wykaz, w drodze rozporządzenia, określa Minister na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej oraz fakultatywnie w pozostałych państwowych i samorządowych instytucjach kultury. Szczegóły procedury konkursowej określa rozporządzenie wydawane przez Ministra na podstawie art. 16 ust. 6 ustawy o działalności kulturalnej. Procedura konkursowa, z wyłączeniem sposobu powoływania składu komisji, jest w obu przypadkach taka sama.

W zakresie przeprowadzania konkursów wyłaniających kandydatów na stanowisko dyrektora instytucji kultury projektowana ustawa przewiduje następujące różnice pomiędzy dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym:

- 1) dodanie przepisu obligującego organizatora do upublicznienia programu dyrektora instytucji kultury, po powołaniu go na stanowisko;
- 2) dodanie przepisu określającego przesłanki wyłączenia z udziału w pracach komisji konkursowej ze względu na naruszenia zasady bezstronności i konfliktu interesów członków komisji; dotychczas ta regulacja zawarta była w akcie wykonawczym, co należy uznać za niewłaściwy poziom z punktu widzenia wymogów systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego;
- 3) wprowadzenie ograniczenia zakresu podmiotowego regulacji dotyczących sformalizowanych procedur wyłaniania kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury do tych, dla których konkurs jest obligatoryjny (samorządowe instytucje kultury o szczególnym znaczeniu, których wykaz określa Minister w drodze rozporządzenia),
- 4) dodanie przepisu, na podstawie którego można uznać konkurs za nierozstrzygnięty, w razie stwierdzenia przez komisję konkursową, że żadna oferta nie spełnia warunków

określonych w ogłoszeniu o konkursie lub że żaden z uczestników dopuszczonych do udziału w konkursie nie spełnia wymagań stawianych dyrektorowi instytucji, której konkurs dotyczy;

- 5) nałożenie na organizatora obowiązku przedstawienia kandydatowi wyłonionemu przez komisję konkursową warunków powołania na stanowisko dyrektora instytucji kultury;
- 6) rozszerzenie i doprecyzowanie upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie konkursu wyłaniającego kandydatów na stanowisko dyrektora instytucji kultury,

Powyższe zmiany jednoznacznie określą obowiązki organizatora wobec kandydata wyłonionego przez komisję konkursową oraz usprawnią działanie komisji konkursowej.

Aktualnie dwa z trzech nadzorowanych przez Ministra instytutów badawczych, tj. Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu oraz Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, to instytuty badawcze o profilu humanistycznym. Są to jednostki badawcze o długiej tradycji, zasłużone dla polskiej nauki i kultury. Instytut Śląski w Opolu powstał w 1933 r. (początkowo w Katowicach) w celu prowadzenia badań i upowszechniania wiedzy na temat historii Śląska z szerokim uwzględnieniem polskiej kultury, społeczeństwa i gospodarki, przez wiele lat odgrywał istotną rolę w obszarze badań historycznych i społecznych polsko-czeskiego i polsko-niemieckiego pogranicza. Olsztyński OBN powstał w 1943 r. Początkowo działał jako konspiracyjny Instytut Mazurski, w latach 50. XX w. przekształcono go w Stację Naukową Polskiego Towarzystwa Historycznego, z której na początku lat 60. XX w. powstał Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego. Jego głównym celem jest popieranie i organizowanie działalności naukowej w zakresie nauk humanistycznych i ekonomiczno-społecznych na obszarze Polski północno-wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Warmii i Mazur. Oba ośrodki spełniają niezwykle ważną rolę w regionach oraz utrzymują kontakty międzynarodowe głównie w obszarze nauk historycznych i społecznych. Jednocześnie, ww. instytuty mają szczególną trudność w funkcjonowaniu jako instytuty badawcze. Na problem związany z ich utrzymaniem jako humanistycznych instytutów badawczych, zwłaszcza w kontekście projektowanej ustawy o Sieci Badawczej: Łukasiewicz, zwracały uwagę zarówno Rady Naukowe obu instytutów, ich dyrekcje, jak też Rada Główna Instytutów Badawczych. Dziś oba instytuty znajdują się na krawędzi wypłacalności.

Rozwiązanie problemu tych dwóch instytutów na gruncie aktualnych uregulowań prawnych jest niemożliwe. Minister nie ma bowiem możliwości objęcia bezpośrednim mecenatem (dotacją podmiotową) nadzorowanego przez siebie instytutu badawczego, ani

podjęcia zdecydowanych działań naprawczych. Obecnie nie ma też w polskim systemie prawnym przepisów, które umożliwiłyby przekształcenie ww. jednostek w instytucje kultury. Stąd też zaistniały problem wymaga rozwiązań ustawowych i wprowadzenia ww. regulacji do ustawy o działalności kulturalnej.

Po wejściu w życie proponowanej ustawy oba wskazane wyżej instytuty badawcze będą mogły być przekształcone w państwowe instytucje kultury działające na podstawie przepisów ustawy o działalności kulturalnej. Przekształcenie będzie mogło nastąpić po złożeniu wniosku w tej sprawie do Ministra przez dyrektora lub radę naukową instytutu, pod warunkiem wykazania, że dotychczasowa działalność kulturalna mieszcząca się w zakresie działalności instytutu badawczego będzie mogła być kontynuowana w formie instytucji kultury. Wnioskodawca będzie także obowiązany do przedstawienia opinii Rady Głównej Instytutów Badawczych w sprawie przekształcenia.

Przekształcenie będzie następowało w drodze zarządzenia Ministra, a mienie i zobowiązania przekształcanego podmiotu przejdą na utworzoną w wyniku przekształcenia państwową instytucję kultury z dniem wpisania do rejestru instytucji kultury. Pracownicy instytutu staną się pracownikami tej instytucji na zasadach określonych w art. 23¹ Kodeksu pracy.

Organizatorem powstałej w wyniku przekształcenia instytucji kultury będzie Minister. Powstałe z przekształcenia instytutów badawczych państwowe instytucje kultury będą prowadzić działalność kulturalną np. w formie ośrodków badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Będą mogły one także prowadzić działalność kulturalną w formie bibliotek oraz w innych formach określonych w ich statutach. W praktyce będą więc mogły kontynuować swoją dotychczasową misję – tyle, że w nowej formie organizacyjnej (instytucji kultury w miejsce dotychczasowych instytutów badawczych). Dyrektorzy utworzonych instytucji kultury będą powoływani i odwoływani na zasadach określonych w ustawie o działalności kulturalnej oraz nadanych statutach instytucji. W wyniku przekształcenia zniesione zostaną Rady Naukowe obu instytutów. Organy w postaci Rad Naukowych realizują bowiem swoje uprawnienia odnośnie pracy instytutów badawczych określone w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. W przypadku przekształcenia w państwową instytucję kultury, zastosowanie będą miały przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, która nie przewiduje funkcjonowania w instytucji kultury Rady Naukowej z takim zakresem uprawnień, jak w przypadku instytutu badawczego. Niemniej zgodnie z obowiązującymi przepisami statut instytucji kultury może określać organy doradcze oraz sposób ich powoływania – możliwe będzie zatem utworzenie w miejsce

dotychczasowych Rad Naukowych, organów kolegialnych o charakterze opiniodawczo – doradczym dla dyrektora. Sprawa ta będzie przesądzona na etapie tworzenia nowych statutów instytucji przez Ministra.

W porównaniu do aktualnych regulacji zawartych w ustawie o działalności kulturalnej w zakresie udzielania dotacji na zadania objęte mecenatem państwa oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wprowadzane zmiany mają charakter porządkujący i doprecyzowujący.

Projektowana ustawa zakłada w szczególności rozszerzenie i doprecyzowanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ustawy o działalności kulturalnej. W wydawanym na jego podstawie akcie wykonawczym będą miały zostać określone oprócz zakresu zadań objętych mecenatem państwa, trybu składania wniosków o udzielenie dotacji i dofinansowań oraz ich przekazywania i rozliczania, również szczegółowe warunki i sposób postępowania w tym zakresie. Proponowana zmiana obliuguje także Ministra do określenia w ramach ww. aktu wykonawczego m.in. danych i informacji zawartych we wniosku oraz dokumentów niezbędne do zawarcia i rozliczenia umowy. Przyjęte rozwiązanie pozwoli na lepszą niż dotychczas ocenę poszczególnych wniosków. Projektowany akt normatywny zakłada także rozszerzenie zakresu wytycznej zawartej w ww. upoważnieniu ustawowym. Pozostawiono konieczność zgodności uregulowań z programami Ministra, wskazując jednak na obowiązek uwzględnienia w nich także celowości i racjonalności wydatkowania środków publicznych, jak też zgodności z zasadami udzielania pomocy publicznej.

Wprowadzone zmiany są niezbędne w celu dostosowania nowelizowanych przepisów do wymogów wynikających z prawa unijnego, w tym rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.), a tym samym umożliwienia skorzystania ze skróconej procedury wobec udzielania pomocy publicznej. Przyjęte rozwiązanie wyeliminuje bowiem konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej poszczególnych projektów, na które będzie udzielana pomoc publiczna w ramach programów Ministra oraz instytucji kultury, dla których on jest organizatorem. Zgłoszeniu do Komisji Europejskiej będzie podlegać jedynie akt wykonawczy wydany przez Ministra.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami, czy na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o działalności kulturalnej dofinansowania mogą być udzielane także

podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego poza granicami kraju, projektowana regulacja doprecyzowuje przepis art. 28 ust. 1a w taki sposób, iż jednoznacznie wynika z niego, że Minister oraz za jego zgodą państwowe instytucje kultury, dla których jest on organizatorem, mogą udzielać dofinansowania, w tym na wydatki inwestycyjne i bieżące, podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w tym poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przesądzenie w sposób niebudzący wątpliwości ww. kwestii ma szczególne znaczenie ze względu na fakt, iż emigracja polska stworzyła szereg instytucji, które zachowały ciągłość istnienia i kontynuują działalność polegającą na sprawowaniu opieki nad spuścizną kulturową i historyczną Rzeczypospolitej Polskiej, upowszechnianiu dziedzictwa i prowadzeniu działalności kulturalnej. Instytucje te często borykają się z problemami finansowymi i istnieje obawa, że z tego powodu będą zmuszone do zaprzestania prowadzonej działalności.

W projekcie ustawy zostały przewidziane dwa przepisy przejściowe. Pierwszy dotyczy konkursów wyłaniających kandydatów na stanowisko dyrektora instytucji kultury, ogłoszonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy i niezakończonych przed tym dniem. Do takich konkursów stosowane będą przepisy dotychczasowe. Drugi natomiast przewiduje czasowe, tj. do dnia wydania nowych przepisów, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 9a i art. 16 ust. 6 ustawy o działalności kulturalnej.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanego rozporządzenia środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt ustawy nie dotyczy bezpośrednio majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), został umieszczony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny oraz na stronie podmiotowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Biuletynie Informacji Publicznej, w zakładce „Wykaz projektów poddawanych konsultacjom publicznym”.

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	153174.516309.538328
Nazwa dokumentu	5 02 18 uzasadnienie organizowanie konsultacje.docx
Tytuł dokumentu	5 02 18 uzasadnienie organizowanie konsultacje
Skrót dokumentu	6CBB64B7E30637EC69794386021E834E28B16974
Wersja dokumentu	1.0
Akceptacja	Żebrowska Dorota, 2018-02-05 13:24:15, wersja 1.0 (Dyrektor, Departament Legislacyjny (DL), Departament Legislacyjny (DL)) Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Akceptacja	Nowak Anna, 2018-02-05 13:19:05, wersja 1.0 (Naczelnik Wydziału, Departament Legislacyjny (DL), Wydział Legislacyjny (DL-WL)) Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
	EZD 3.30.481.4063.8296
Data wydruku:	2018-02-05 14:49:39
Autor wydruku:	Kwiatkowska Paulina Główny Specjalista ds. legislacji