Protokół rozbieżności, o którym mowa w § 50 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **L.p.** | **Zgłaszający** | **Przepis** | **Rozbieżność** | **Uzasadnienie** | **Stanowisko projektodawców** |
| 1 | KPRM | Art. 3 i inne | Polska Izba Artystów jak państwowa osoba prawna | Projekt ustawy tworzy Polską Izbę Artystów (dalej jako „Izba”) – państwową osobę prawną (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych), której organami są: Rada Izby (organ kolegialny, w którym zasiądą przedstawiciele organizacji reprezentujących artystów, urzędów obsługujących ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a także przedstawiciel Prezesa ZUS) oraz Dyrektor Izby. Projekt ustawy określa odrębnie zadania Izby, Rady Izby oraz Dyrektora Izby. O ile zadania przypisywane Dyrektorowi Izby (art. 16 projektu) są typowe dla organu państwowej osoby prawnej, o tyle zadnia Izby (art. 4) oraz zadania Rady Izby (art. 12) nie są typowe dla państwowych osób prawnych i jednocześnie w części się pokrywają. Zadania Izby to w szczególności: wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie potwierdzania lub uaktualniania uprawnień artysty zawodowego oraz przyznawanie dopłat do składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne dla artystów zawodowych oraz innych dopłat z wyodrębnionego rachunku bankowego - Funduszu Wsparcia Artystów Zawodowych, zwanego dalej „Funduszem Wsparcia”. Zadania Rady Izby to w szczególności wydawanie decyzji w sprawie potwierdzenia lub uaktualnienia uprawnień artysty zawodowego oraz pełnienie roli organu II instancji przy wydawaniu poświadczeń o potwierdzeniu dorobku artystycznego (art. 12 pkt 2 w zw. z art. 23 ust. 3 projektu.  Co do zasady państwowa osoba prawna ani jej organy nie są przeznaczone do prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Państwowa osoba prawna, czy też organ państwowej osoby prawnej nie są jako takie organem administracji publicznej i nie mogą wydawać decyzji administracyjnych zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego. Przydanie państwowej osobie prawnej, czy też jej organom kompetencji władczych właściwych organom administracji publicznej,  w celu nadania tej osobie prawnej statusu organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, wymaga stosownej szczególnej i precyzyjnej regulacji ustawowej. Takiej regulacji projekt ustawy jednak nie przewiduje. Zwrócenia uwagi wymaga także, że art. 12 pkt 3 projektu przypisuje Radzie Izby rolę organu II instancji (prawidłowe określenie to organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego) przy wydawaniu poświadczeń, o których mowa w art. 23 pkt 3. Jednakże z art. 23 projektu nie wynika, że potwierdzenie dorobku artystycznego następuje  w drodze decyzji. Wszystkie tego rodzaju sprzeczności powinny zostać wyeliminowane. | W opinii projektodawcy zapisy ustawy w tym zakresie są wystarczająco precyzyjne.  Zdecydowano się na powołanie państwowej osoby prawnej, a nie jednostki budżetowej, ponieważ Izba ma dysponować dużą samodzielnością. Środowiska artystyczne podnoszą liczne obawy dotyczące niezależności samej izby i taka forma prawna jest jedną z odpowiedzi na stawiane zarzuty. Należy podkreślić że projektowana ustawa zadziała i wywrze pozytywne skutki (w tym finansowe włączając kilkadziesiąt tysięcy ludzi do systemu ubezpieczeń) tylko wtedy, gdy będzie aprobowana przez środowisko artystyczne.  Zwracamy uwagę, że w związku z tym projektowana regulacja ma charakter szczególny, a przepisy kpa są równorzędne wobec przepisów projektowanej ustawy – nie może więc zachodzić między nimi jakakolwiek sprzeczność.  Uwaga w zakresie pokrywających się zadań jest niezrozumiała – prosimy o jej wyjaśnienie.  W zgłoszonej uwadze pojawia się sprzeczność – skoro z projektu jasno wynika, że do wydawania poświadczeń nie stosuje się kpa, to celowym jest używanie innego słownictwa niż w kpa (organ II instancji a organ wyżej instancji z KPA). |
| 2 | RCL | Art. 12 pkt 5 – Art. 24 | Charakter prawny zaleceń Rady Izby dla organizacji reprezentatywnych w sprawie potwierdzania udokumentowanego dorobku artystycznego | Zastrzeżenia budzi charakter prawny i rola zaleceń, o których mowa w art. 12 pkt 5 i art. 24 projektu ustawy. Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami Rada Izby ma wydawać zalecenia dla organizacji reprezentatywnych w sprawie potwierdzania udokumentowanego dorobku artystycznego dla poszczególnych zawodów artystycznych (art. 12 pkt 5), które organizacja ta bierze pod uwagę prowadząc postępowanie dotyczące potwierdzenia dorobku artystycznego (art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze), które może zakończyć się potwierdzeniem albo odmową potwierdzenia tego dorobku (art. 23 ust. 3). Potwierdzenie dorobku artystycznego przez organizację reprezentatywną jest zaś warunkiem potwierdzenia uprawnień artysty zawodowego i uzyskania statusu artysty zawodowego (art. 2 pkt 1, art. 28 ust. 1 pkt 1 i art. 29 ust. 2 pkt 2), co z kolei umożliwia korzystanie z uprawnień przewidzianych w projekcie (m.in. z dopłaty do składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, wsparcia socjalnego, stypendium, uprawnień związanych z posiadaniem Karty Artysty zawodowego). Mając na uwadze, że w oparciu o treść wydawanych przez Radę Izby zaleceń organizacja reprezentatywna będzie mogła odmówić potwierdzenia dorobku artystycznego, to – w ocenie Rządowego Centrum Legislacji – zalecenia te mają w istocie charakter kryteriów oceny dorobku artystycznego, kształtują uprawnienia osoby ubiegającej się o potwierdzenie dorobku i jako takie powinny zostać uregulowane w ustawie. Ewentualne uszczegółowienie tych kryteriów może nastąpić w akcie wykonawczym, będącym źródłem prawa powszechnie obowiązującego. | Przywołane w uwadze zalecenia Rady Izby mają być jedyne brane pod uwagę, są więc jedynie instrumentem soft law (polski system prawa zna instytucję o wiele dalej idących zaleceń np. w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa). Mają one nakierować i pomóc organizacjom reprezentatywnym w dokonywaniu przez nie oceny dorobku – organizacje te nie mają doświadczenia w podobnych czynnościach i niewiążące zalecenia będą stanowić duże ułatwienie w ich działalności.  W tym miejscu podkreślić należy, że nie jest możliwe sformułowanie uniwersalnych dla wszystkich dziedzin sztuki kryteriów oceny dorobku artystycznego na poziomie ustawy – inne kryteria dotyczyć będą tancerzy, inne grafików, a inne artystów sztuk performatywnych. Nie jest więc możliwe sformułowanie tego typu zaleceń na poziomie rozporządzenia (taki akt wykonawczy byłby odbierany jako ingerencja ministra w działalność artystyczną). |
| 3 | MEiN | art. 28 ust. 1 pkt 2  art. 29 ust. 2 pkt 1 | Warunki nabywania uprawnień  artysty zawodowego przez absolwentów | Wskazane artykuły projektu zakładają, że uprawnienia artysty zawodowego będą potwierdzane na podstawie dyplomu ukończenia studiów absolwentom studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich wyłącznie uczelni artystycznych w terminie 5 lat od uzyskania dyplomu, bez konieczności wykazania dorobku artystycznego potwierdzonego przez organizację reprezentatywną. Natomiast, jak wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu ustawy, absolwenci uczelni innych niż uczelnie artystyczne – art. 28 ust. 1 pkt 1 i art. 29 ust. 2 pkt 2 projektu, będą musieli wykazać dorobek artystyczny potwierdzony przez organizację reprezentatywną, aby potwierdzić uprawnienia artysty zawodowego. Należy wskazać, że zaproponowane brzmienie ww. przepisów, tj. wymóg ukończenia studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich w uczelni artystycznej – tj. uczelni publicznej nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ogranicza możliwość ubiegania się o potwierdzenie uprawnień artysty zawodowego bez konieczności wykazywania dorobku artystycznego przez absolwentów studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich na kierunkach przyporządkowanych do dziedziny sztuki i dyscyplin artystycznych w uczelniach innych niż uczelnie artystyczne. Należy zauważyć, że dyplomy ukończenia studiów na tzw. kierunkach artystycznych, w których jako dyscyplinę (dyscyplinę wiodącą) wskazano jedną z dyscyplin w ramach dziedziny sztuki (dotyczy to dyplomów wydanych po dniu 1 października 2019 r.) wydaje się także w uczelniach innych niż uczelnie artystyczne. Ponadto przepisy obowiązujące przed 1 października 2018 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478, ze zm.) przewidywały, że tytuł zawodowy magistra sztuki otrzymują absolwenci studiów drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich, także w uczelniach innych niż uczelnie artystyczne, po uzyskaniu efektów uczenia się określonych dla kwalifikacji drugiego stopnia lub dla jednolitych studiów magisterskich, na kierunkach w ramach obszaru sztuki. Jednocześnie, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, tzw. kierunki nieartystyczne uczelni artystycznych, których dotyczy projektowana ustawa, są limitowane przez listę zawodów artystycznych, stanowiącą załącznik do projektu rozporządzenia w sprawie zawodów artystycznych, dla których ustalana jest reprezentatywność. W projekcie tego rozporządzenia na liście zawodów artystycznych wskazano np. zawód architekta. Należy zauważyć, że kształcenie na studiach przygotowujących do wykonywania zawodu architekta jest prowadzone zgodnie ze standardem kształcenia określonym w rozporządzeniu MNiSW z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu architekta (Dz. U. z 2019 r. poz. 1359), wydanym przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Zgodnie z ww. standardem kształcenia kierunek „architektura” jest przyporządkowany do dyscypliny naukowej – architektura i urbanistyka, jako dyscypliny wiodącej. Zatem należy stwierdzić, że jest to tzw. kierunek nieartystyczny, który jest prowadzony tylko przez jedną uczelnię artystyczną w Polsce – Uniwersytet Artystyczny im. Magdaleny Abakanowicz w Poznaniu (studia pierwszego i drugiego stopnia), poza tym studia na kierunku „architektura” są prowadzone przez uczelnie inne niż uczelnie artystyczne. Zatem absolwenci studiów drugiego stopnia na kierunku „architektura” w Uniwersytecie Artystycznym im. Magdaleny Abakanowicz w Poznaniu, będą stanowić grupę uprzywilejowaną, ponieważ zgodnie z projektowanymi przepisami, będą mogli ubiegać się o potwierdzenie uprawnień artysty zawodowego bez konieczności wykazywania się dorobkiem artystycznym, w przeciwieństwie do absolwentów tego kierunku uczelni innych niż uczelnie artystyczne. Mając powyższe na uwadze, w opinii MEiN projektowane przepisy stanowią nieuzasadnione zawężenie możliwości nabywania uprawnień artysty zawodowego bez konieczności wykazywania się dorobkiem artystycznym wyłącznie do absolwentów kierunków studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich ukończonych w uczelniach artystycznych, co może stanowić podstawę do sformułowania zarzutu o nierówne traktowanie podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. | Uwaga nieuwzględniona. Oba warianty były analizowane w procesie przygotowania projektu. Zawężenie do kierunków na uczelniach artystycznych zdecydowanie rekomendowała Polska Komisja Akredytacyjna – podmiot wyspecjalizowany w analizie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym. Ponieważ kształcenie artystyczne wymaga specjalistycznych narzędzi dydaktycznych (np. instrumenty muzyczne) i niestandardowych strategii edukacyjnych (np. zajęcia jednoosobowe), żadna uczelnia nieartystyczna nie jest w stanie w ramach kierunków o analogicznym przedmiocie dorównać poziomowi kształcenia uczelni artystycznych. Z kolei kierunki nieartystyczne uczelni artystycznych, których dotyczy ustawa, są limitowane przez listę zawodów artystycznych, którą zawiera jedno z rozporządzeń do niej.  Dla pozostałych artystów pozostaje droga dojścia do uprawnień artysty zawodowego. Niczyje uprawnienia nie są zatem w sposób bezwzględny ograniczone. Absolwentom kierunków o wysokim poziomie kształcenia, nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, stworzono krótszą drogę uzyskania uprawnień.  Na uczelniach artystycznych, które są bezpośrednio nadzorowane przez MKiDN, odbywa się dużo zajęć praktycznych, dużo zajęć tutorskich typu uczeń-mistrz, więc już po ich ukończeniu jest gwarancja niezbędnego dorobku do potwierdzenia uprawnień artysty zawodowego. |
| 4 | MEiN | art. 28 ust. 1 pkt 2 | Warunki nabywania uprawnień  artysty zawodowego przez absolwentów | Wątpliwości budzi wskazanie jedynie na absolwentów ogólnokształcących szkół baletowych – brak jest natomiast mowy o absolwentach ogólnokształcących szkół muzycznych I i II stopnia, liceów sztuk plastycznych. Nie wiadomo czy pominięcie zostało dokonane celowo. | Uwaga nieuwzględniona. Jeśli chodzi o ogólnokształcące szkoły baletowe - specyfika tego zawodu jest taka, że już po ukończeniu szkoły jest się w wieku i dysponuje pełnią umiejętności do posiadania potwierdzonych uprawnień artysty - to ostatni szczebel edukacji w tej kategorii zawodów artystycznych. Tymczasem po ukończeniu szkoły muzycznej edukacje można kontynuować w szkole wyższej. Z powyższego wynika wprowadzone wyróżnienie dla szkół baletowych. |
| 5 | MF | Art. 40 ust. 1 i 2 | Charakter prawny Funduszu Wsparcia Artystów Zawodowych | Proponuje się, jako zbędne, skreślić w art. 40 ustępy 1 i 2. Fundusz Wsparcia jest wyodrębnionym rachunkiem bankowym Izby i o jego funkcjonowaniu w Izbie mówi art. 4 pkt 5. Natomiast informacja w jakim celu Fundusz ma funkcjonować w Izbie może być zawarta np. w preambule, co również podkreśli jego znaczenie. Wymaga również rozważenia zasadność regulacji ust. 4 w art. 40, zgodnie z którą koszty obsługi Funduszu Wsparcia są pokrywane ze środków Funduszu Wsparcia. Wobec tego, że Fundusz nie będzie państwowym funduszem celowym, stanowiącym odrębną jednostkę sektora finansów publicznych, a wyodrębnionym rachunkiem bankowym Izby, koszty jego funkcjonowania będą kosztami Izby; | Uwaga nieuwzględniona. Konstrukcja była uzgodniona z MF na etapie prekonsultacji. |
| 6 | KPRM | Art. 40 i inne | Charakter prawny Funduszu Wsparcia Artystów Zawodowych | Ponownej analizy, wyeliminowania wątpliwości i uspójnienia wymagają uregulowania w obszarze prawno-finansowym. Szczególne wątpliwości budzi wzajemna relacja zachodząca między Izbą jako jednostką sektora finansów publicznych oraz Funduszem Wsparcia, którego forma prawno-organizacyjna nie jest znana ustawie o finansach publicznych. Fundusz Wsparcia, zgodnie z art. 40 ust. 2 projektu jest „wyodrębnionym rachunkiem bankowym nieposiadającym osobowości prawnej, niebędącym państwowym funduszem celowym  w rozumieniu ustawy o finansach publicznych”, zgodnie zaś z ust. 3, jego obsługę bankową prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Pomijając okoliczność, że wyodrębnione rachunki bankowe tak czy inaczej nie posiadają osobowości prawnej, a czym jest państwowy fundusz celowy precyzyjnie określa ustawa o finansach publicznych, trudno pogodzić te uregulowania z przepisem art. 4 pkt 5 projektu, z którego wynika,  że prowadzenie tego wyodrębnionego rachunku bankowego (czyli Funduszu Wsparcia) projektodawca przypisuje Izbie. Wpływy z opłaty są przychodem zarówno Izby (art. 50 pkt 3) jak również Funduszu Wsparcia (art. 41 ust. 1 pkt 1 projektu), mimo faktu, że projektowany art. 20e ustawy – Prawo autorskie nie przewiduje przekazywania środków z opłaty do Izby. Z tego wynika, że Izba i Fundusz Wsparcia to dwie odrębne jednostki sektora finansów publicznych odrębnie zasilane z opłaty, nie wiadomo jednak w jakich proporcjach. Dla odmiany, proponowany art. 52 ust. 3 pkt 3 ustawy, stanowi, że Fundusz Wsparcia jest częścią planu finansowego Izby. W kontekście tych nieścisłości warto więc rozważyć, czy jest w ogóle uzasadnione tworzenie w drodze ustawy Funduszu Wsparcia, skoro ma on być wyłącznie rachunkiem bankowym w BGK. Wpływy przypisywane przez projekt ustawy do Funduszu Wsparcia mogłyby stanowić przychody Izby jako państwowej osoby prawnej. Wyeliminowano by więc z tej regulacji także kolejny podmiot – BGK i kolejną wątpliwość – na czym ma polegać zarządzanie przez Izbę (państwowa osoba prawna – jednostka sektora finansów publicznych) rachunkiem bankowym w BGK (bank państwowy w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe – jednostka niezaliczona do sektora finansów publicznych). | Uwaga nieuwzględniona. Pierwotnie planowano utworzenie państwowego funduszu celowego. Ministerstwo Finansów zakwestionowało takie zapis w prekonsultacjach na etapie wpisywania projektu do wykazu prac, w związku z czym zdecydowano się na rozwiązanie kompromisowe.  W opinii projektodawcy relacje między Funduszem Wsparcia a Izbą są jasne – Fundusz jest wydzielonym rachunkiem bankowym Izby. |
| 7 | MF | Art. 72 | Minimalny limit wydatków z budżetu Państwa | Należy wykreślić art. 72 projektu, który określa minimalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dotację celową ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w roku 2022 oraz maksymalny limit wydatków na kolejne lata. Zgodnie z art. 41 ust. 2 projektu, jeżeli środki Funduszu Wsparcia pochodzące z wpływów z tytułu opłaty okażą się niewystarczające na sfinansowanie Dopłaty, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego będzie mógł udzielić Izbie dotacji celowej z przeznaczeniem na Dopłatę. Przepis ten jest wystarczający dla zabezpieczenia finansowania Dopłat w razie niedoborów funduszy pochodzących z opłaty. Ponadto określenie minimalnego limitu w tym zakresie będzie sprzeczne z zasadą przyjętą w projekcie, iż dotacja ta ma być udzielana jedynie fakultatywnie, w określonym ustawą przypadku; | Uwaga nieuwzględniona. |
| 8 | MF | OSR | Dodatkowe zatrudnienie w MKiDN | Planowane zwiększenie zatrudnienia o 15 osób w związku z nowymi zadaniami nakładanymi przez ustawę na Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu jest nie do zaakceptowania na obecnym etapie prac nad projektem; | Uwaga nieuwzględniona. |