



Prezes Rady Ministrów

Mateusz Morawiecki

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-68-23
UD482

Pani Elżbieta WITEK
Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi projekt ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Z poważaniem
Mateusz Morawiecki
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Art. 1. W ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 14a dodaje się art. 14b w brzmieniu:

„Art. 14b. 1. Zadania statutowe instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a, dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, mogą być realizowane przy pomocy podmiotów zależnych, będących jednostkami organizacyjnymi mającymi siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „podmiotami zależnymi”, których celem jest prowadzenie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej działalności kulturalnej w rozumieniu art. 1.

2. Instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, za zgodą organizatora, po uprzednim uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może tworzyć podmioty zależne w formie prawnej i organizacyjnej zależnej od miejsca ich utworzenia, w tym w formie spółki kapitałowej, z zastrzeżeniem ust. 6. Przepisów art. 45 i art. 49 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.¹⁾) nie stosuje się.

3. W przypadku, w którym przepisy obowiązujące na terytorium państwa, w którym podmiot zależny ma mieć swoją siedzibę, przewidują dla jego utworzenia w danej formie prawnej lub organizacyjnej wymóg co najmniej dwóch założycieli, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, obok instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, na jej wniosek, może wskazać jako założyciela drugą instytucję kultury, dla której jest organizatorem, o ile instytucja ta prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. Obowiązki i prawa wynikające z regulacji art. 14b wykonuje instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, natomiast podział praw i obowiązków między założycielami, dotyczących prowadzenia działalności statutowej

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 1692, 1725, 1747, 1768, 1964 i 2414 oraz z 2023 r. poz. 412, 497, 658 i 803.

podmiotu zależnego w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego, reguluje prawnie wiążący dokument założycielski.

4. Wniosek o wyrażenie zgody i opinii, o których mowa w ust. 2, określa co najmniej:

- 1) zamierzony termin utworzenia podmiotu zależnego oraz jego nazwę;
- 2) proponowaną siedzibę i teren działania podmiotu zależnego;
- 3) informacje o zamierzonej formie prawnej i organizacyjnej prowadzonej działalności, w tym projekty prawnie wiążących dokumentów podmiotu zależnego określających jego ustrój, organizację i sposób działania;
- 4) uzasadnienie wniosku, ze szczegółowym opisem zakresu działalności kulturalnej, którą podmiot zależny będzie prowadzić, i zadań realizowanych w ramach tej działalności;
- 5) opis zakresu prowadzonej przez podmiot zależny działalności gospodarczej, która będzie wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym, a dochody z niej uzyskiwane będą służyły wyłącznie realizacji zadań statutowych podmiotu zależnego;
- 6) szacowane koszty rocznej działalności podmiotu zależnego;
- 7) w przypadku, o którym mowa w ust. 3 – wskazanie proponowanej drugiej instytucji kultury.

5. Podmiotem zależnym kieruje kierownik, przy zachowaniu nazwy funkcji odpowiedniej do statusu prawnego podmiotu zależnego. Obsady stanowiska kierownika i odwołania kierownika ze stanowiska dokonuje dyrektor instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, za zgodą organizatora, w formie zgodnej ze statusem prawnym podmiotu zależnego.

6. Tworząc podmiot zależny, instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, w prawnie wiążącym dokumencie, dostosowanym do formy prawnej i organizacyjnej, w jakiej działa podmiot zależny, zawiera regulacje mające na celu:

- 1) zapewnienie instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, możliwości wykonywania względem podmiotu zależnego uprawnień korporacyjnych i właścicielskich, nadzorczych przewidzianych prawem obowiązującym w miejscu utworzenia podmiotu zależnego;
- 2) zapewnienie instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, dostępu do dokumentów księgowych i rachunkowych podmiotu zależnego;

- 3) nałożenie na podmiot zależny obowiązku przedkładania instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, sprawozdań z prowadzonej działalności oraz innych informacji niezbędnych do prawidłowego sprawowania nadzoru i kontroli nad podmiotem zależnym, wraz z określeniem częstotliwości tych sprawozdań i obowiązku badania rocznego sprawozdania przez podmiot z uprawnieniami do badania sprawozdań finansowych;
- 4) zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonywania obowiązków informacyjnych dotyczących informacji podlegających upublicznieniu przez instytucję kultury, na podstawie obowiązujących przepisów prawa;
- 5) nałożenie na podmiot zależny obowiązku uzyskania zgody instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, na dokonywanie czynności polegających na rozporządzeniu nieruchomością, w którą został wyposażony przez tę instytucję lub nabył w trakcie działalności, oraz wskazania skutków czynności prawnej dokonanej bez uzyskania zgody – odpowiednio do prawa obowiązującego w miejscu utworzenia podmiotu zależnego;
- 6) zagwarantowanie, że w przypadku likwidacji podmiotu zależnego majątek wniesiony do podmiotu zależnego przez instytucję kultury, o której mowa w ust. 1, stanie się po jego likwidacji własnością tej instytucji kultury.

7. Podmiot zależny tworzy się w formie prawnej lub organizacyjnej, której charakter umożliwia:

- 1) obsadę stanowiska lub odwołanie kierownika w trybie określonym w ust. 5;
- 2) likwidację podmiotu zależnego przez instytucję kultury, przez którą został utworzony;
- 3) realizację obowiązków wskazanych w ust. 6.

8. W przypadku, w którym przepisy obowiązujące na terytorium państwa, w którym podmiot zależny ma swoją siedzibę, przewidują dla formy prawnej lub organizacyjnej, w której działa podmiot zależny, wymóg istnienia wieloosobowego organu zarządzającego, ust. 5 i ust. 7 pkt 1 stosuje się odpowiednio do każdej z osób wchodzących w skład tego organu.

9. W przypadku, w którym na terytorium państwa, w którym podmiot zależny ma swoją siedzibę, zostaną uchwalone przepisy uniemożliwiające odwołanie kierownika podmiotu zależnego lub osób wchodzących w skład organu, o którym mowa w ust. 8, w trybie określonym w ust. 5, instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, jest obowiązana

niezwłocznie podjąć czynności przewidziane prawem państwa, w którym podmiot zależny ma swoją siedzibę, niezbędne do przeprowadzenia likwidacji tego podmiotu bądź przekształcenia w formę prawną spełniającą te wymogi.

10. Organizator nakazuje instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, likwidację podmiotu zależnego utworzonego z naruszeniem wymogów określonych w ust. 6 i 7 bądź jego przekształcenie w formę prawną spełniającą te wymogi (przejęcie zorganizowanej części podmiotu zależnego).

11. Instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, może przekształcać i likwidować podmioty zależne za zgodą organizatora. Przekształcenie podmiotu zależnego nie jest dopuszczalne w przypadku, w którym wskutek przekształcenia podmiot przekształcony przyjąłby formę prawną lub organizacyjną niespełniającą wymogów określonych w ust. 6 i 7.

12. Instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, za zgodą organizatora, może wyposażyć nieodpłatnie tworzony podmiot zależny ze swojego mienia w środki niezbędne do prowadzenia działalności. Instytucja kultury może wyposażyć podmiot zależny w nieruchomości położoną w kraju siedziby podmiotu zależnego, w drodze nieodpłatnego przeniesienia na rzecz podmiotu zależnego własności nieruchomości albo oddania podmiotowi zależnemu nieruchomości w użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne, albo użyczenie.

13. Do zamówień publicznych na dostawy, usługi lub roboty budowlane na potrzeby podmiotów zależnych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933 i 2185 oraz z 2023 r. poz. 412 i 825), jeżeli wartość zamówienia publicznego jest mniejsza niż progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy; instytucja kultury, o której mowa w ust. 1, przy zamówieniu, którego wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, informuje ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o udzielanym zamówieniu na potrzeby podmiotu zależnego oraz zamieszcza w tym zakresie informację na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

14. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, w części realizowanej przez podmioty zależne może następować ze środków, o których mowa w art. 28 ust. 2, z wyłączeniem środków z dotacji podmiotowej,

oraz ze środków, o których mowa w art. 28 ust. 4 – na podstawie umowy zawartej między tą instytucją kultury a jej podmiotem zależnym.

15. Do czasu zapewnienia organizacyjno-prawnych możliwości realizacji zadań wynikających z przyznania przez instytucję kultury, o której mowa w ust. 1, dotacji celowych dla podmiotu zależnego na działalność statutową koszty związane z tworzeniem podmiotu zależnego poniesione od dnia otrzymania zgód, o których mowa w art. 14b ust. 2, do czasu jego rejestracji i uzyskania osobowości prawnej są finansowane z dotacji celowej przyznanej na podstawie umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego a tą instytucją kultury.

16. Do umów, o których mowa w ust. 14 i 15, stosuje się przepis art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy czym umowy powinny zawierać zobowiązanie do rozliczenia otrzymanych środków finansowych; w rozliczeniu wydatki zostaną wykazane w złotych polskich, w przeliczeniu z waluty siedziby podmiotu zależnego według kursu faktycznego zastosowanego w dniu dokonania wydatku przez bank dokonujący przelewu.

17. Zgody instytucji kultury, o której mowa w ust. 1, wymagają następujące czynności podmiotu zależnego:

- 1) dokonywanie czynności polegających na rozporządzaniu nieruchomością, w którą został wyposażony przez tę instytucję lub nabył w trakcie działalności;
- 2) zmiana zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez podmiot zależny.

18. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi w formie obwieszczenia wykaz utworzonych podmiotów zależnych.”;

- 2) w art. 21 ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„2a. Organizatorzy, o których mowa w ust. 1, mogą na podstawie umowy zawartej z podmiotem prowadzącym działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, utworzonym na podstawie prawa obcego i posiadającym zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych, tworzyć instytucje kultury z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem że podmiot ten prowadzi działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponuje zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego.”;

- 3) w art. 28 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Instytucja kultury, o której mowa w art. 14b ust. 1, może otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa również na zadania polegające na finansowaniu lub dofinansowaniu działalności podmiotu zależnego w zakresie realizacji zadań statutowych tej instytucji kultury, o których mowa w art. 14b ust. 1, z wyłączeniem finansowania jego działalności gospodarczej.”.

Art. 2. Do umów, o których mowa w art. 21 ust. 2a ustawy zmienianej w art. 1, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA I CEL REGULACJI

Na skutek rozlicznych wydarzeń historycznych, w tym okresu zaborów i obu wojen światowych, znaczna część polskiego dziedzictwa kulturowego powstała lub znalazła się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Znamienici przedstawiciele polskiej emigracji XIX i XX wieku, świadomi wartości i znaczenia tej spuścizny, otoczyli ją opieką, tworząc szereg organizacji, których misją i celem były ochrona, gromadzenie i upowszechnianie często bezcennego dla polskiej kultury dziedzictwa oraz prowadzenie działalności kulturalnej. Niektóre z nich zachowały ciągłość istnienia i do dziś realizują tę misję. Niestety, z uwagi na pogarszającą się sytuację finansową, rosnący problem z wymianą pokoleniową osób zaangażowanych w opiekę nad zbiorami czy problemy organizacyjne, instytucje te stanęły w ostatnich latach wobec zagrożenia utratą źródeł finansowania, siedziby czy niemożnością sprawowania należytej opieki nad powierzonym dziedzictwem. Realna obawa o ich dalszy los, ryzyko rozproszenia gromadzonych przez dziesięciolecia, tak ważnych dla polskiej kultury i historii zbiorów, skłoniły ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w tym w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, do podjęcia działań mających na celu stworzenie ram prawnych, które pozwolą na zapewnienie tym instytucjom systemowego wsparcia. Gwarancja stałego finansowania pozwoli nie tylko na zapewnienie należytej ochrony (zabezpieczanie i konserwacja) istotnych dla polskiego dziedzictwa kulturowego zbiorów, ale także na ich upowszechnianie w sposób nowoczesny i profesjonalny przez, tworzone specjalnie w tym celu wraz z podmiotem zagranicznym, państwowe instytucje kultury i ich podmioty zależne, działające w miejscu przechowywania zbiorów. Biorąc pod uwagę powyższe, projektodawcy zależy na ich wprowadzeniu w możliwie najkrótszym czasie.

Intencją nowelizacji jest, w pierwszej kolejności, objęcie systemową ochroną dwóch zbiorów o niemierzalnej dla polskiego dziedzictwa kulturowego wartości – znajdujących się w „Bibliotece Polskiej w Paryżu” we Francji oraz „Muzeum Polskim w Rapperswilu” w Szwajcarii. Obecnie zbiorami tymi opiekują się głównie podmioty utworzone na podstawie prawa obcego, które borykają się ze stale pogarszającą się sytuacją finansową, dlatego istnieje realne już zagrożenie rozproszenia bezcennych zbiorów, co byłoby niepowetowaną stratą dla polskiego dziedzictwa narodowego.

„Biblioteka Polska w Paryżu”, będąca głównym ośrodkiem działalności naukowej, kulturalnej i społecznej polskiej emigracji we Francji – nieprzerwanie od 1838 r. stoi na straży polskiego dziedzictwa kulturowego, gromadząc, chroniąc i popularyzując zbiory, będąc jednocześnie trwałym symbolem polskiego przywiązania do idei obrony wolności, tak drogiej jej Założycielom – najznamienitszym przedstawicielom polskiej Wielkiej Emigracji. W zbiorach Biblioteki znajdują się bezcenne obiekty, jak na przykład rękopisy Adama Mickiewicza, cenne pamiątki (w tym rękopisy listów) związane z Fryderykiem Chopinem, pierwsze wydania „O obrotach ciał niebieskich” Mikołaja Kopernika czy dzieła wybitnych polskich artystów: Olgi Boznańskiej, Bolesława Biegasa, Zofii Stryjeńskiej, Teodora Axentowicza, Sary Lipskiej i innych.

Natomiast o wyjątkowym znaczeniu „Muzeum Polskiego w Rapperswilu” świadczą zgromadzone w Szwajcarii cenne zbiory sztuki (m.in. Józefa Chełmońskiego, Józefa Brandta, Leona Wyczółkowskiego czy Olgi Boznańskiej), bogata kolekcja starodruków, archiwum dokumentujące polską obecność w Szwajcarii i historię polskiej emigracji. W Rapperswilu znajduje się także spuścizna tak wybitnych twórców, jak na przykład Józef Mackiewicz, Jerzy Stempowski czy Jan Nowak-Jeziorański. Burzliwa, ponad 150-letnia historia Muzeum jest czytelnym symbolem polskich dążeń do wolności oraz przyjaźni łączącej Polaków i Helwetów. Trwające wiele lat zabiegi o utrzymanie historycznej siedziby Muzeum Polskiego na rapperswilskim zamku i zakończone sukcesem poszukiwania nowej, godnej siedziby są tego najlepszym potwierdzeniem.

Przez wzgląd na bogactwo tej spuścizny, nie tylko materialne, ale także duchowe i intelektualne oraz niezwykle zaangażowanie politycznych uchodźców, którzy – nie mogąc wrócić do ojczyzny – walczyli o zachowanie polskości poza jej granicami, niepodjęcie przez państwo polskie zdecydowanych działań i pozostawienie tych instytucji i ich zbiorów bez opieki mogłoby w niedalekiej przyszłości spowodować ich degradację i dezintegrację, a w najgorszym wypadku skazać na zapomnienie, co byłoby niewybaczalnym błędem i zostałyby z pewnością rozliczone przez przyszłe pokolenia.

Co warto podkreślić, dziedzictwo Biblioteki Polskiej w Paryżu i Muzeum Polskiego w Rapperswilu jest cenne nie tylko w wymiarze narodowym, ale także uniwersalnym, o czym świadczy wpisanie pierwszej z instytucji do Rejestru Pamięci Świata UNESCO czy fakt, że w walkę o obronę historycznej siedziby Muzeum Polskiego w Rapperswilu zaangażowały się osobistości świata polityki z różnych państw.

Ponadto założeniem nowelizacji jest stworzenie nowoczesnych i otwartych instytucji kultury, które z jednej strony uchronią bezcenne zbiory przed rozproszeniem i degradacją (zabezpieczenie i konserwacja), z drugiej – stworzą, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, przestrzeń ekspozycyjną atrakcyjną dla wszystkich zwiedzających oraz miejsce do pracy dla badaczy i miłośników polskiej kultury i historii, co przełoży się na wzrost zainteresowania polskim dziedzictwem oraz efektywną promocję kultury polskiej na świecie.

Należy także zdecydowanie zaznaczyć, że podstawowym celem statutowym powstałych na mocy niniejszej ustawy instytucji kultury i ich podmiotów zależnych będzie ochrona i upowszechnianie znajdujących się poza granicami Polski zbiorów o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego. Ich działalność nie będzie miała charakteru komercyjnego i nie będzie skierowana na generowanie zysków, a ewentualne przychody z działalności będą w całości przeznaczane na realizację działań statutowych tychże podmiotów.

Jak wspomniano, w pierwszych latach obowiązywania ustawy przewiduje się objęcie systemową ochroną dwóch wyżej wymienionych zbiorów. Proponowane regulacje mają jednak, zgodnie z intencją projektodawcy, charakter ogólny, umożliwiając w przyszłości wsparcie podmiotów utworzonych na podstawie prawa obcego i posiadających zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych, prowadzących działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponujących zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego.

Polskie dziedzictwo narodowe, które powstało bądź zostało ocalone poza granicami kraju, świadczy nieustannie o przywiązaniu polskiej emigracji do wartości, będąc jednocześnie bezcennym świadectwem polskiej historii, kultury i obecności w świecie. Stworzenie, dzięki procedowanej nowelizacji, ram prawnych umożliwiających utrzymanie ciągłości istnienia instytucji emigracyjnych posiadających istotne dla polskiego dziedzictwa narodowego zbiory, ich skuteczną ochronę przed degradacją i rozproszeniem oraz nowoczesnych narzędzi do jego upowszechniania jest bezspornie jedną z podstawowych powinności państwa polskiego. Jest także wyrazem szacunku wobec wielu pokoleń Polaków, dla których gromadzenie, ochrona i upowszechnianie tej spuścizny było rzeczą oczywistą, tak jak oczywiste było zachowanie polskości.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zwany dalej „projektem ustawy”, ma na celu wprowadzenie w odniesieniu do instytucji kultury, o których mowa w art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194), zwanej dalej: „u.o.p.d.k.”,

dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, możliwości tworzenia, za zgodą udzieloną przez organizatora, po uprzednim uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, podmiotów zależnych, będących jednostkami organizacyjnymi mającymi siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „podmiotami zależnymi”, których celem jest prowadzenie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej działalności kulturalnej w rozumieniu art. 1 u.o.p.d.k. Zastosowane rozwiązanie jest, co do zasady, regulacją analogiczną do tej, która już funkcjonuje w odniesieniu do Instytutu Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego, zawartą w art. 4c ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 475).

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie usunie praktyczne problemy związane z obiektywnym brakiem możliwości wskazania właściwych przepisów państwa obcego, znajdujących zastosowanie do działalności kulturalnej prowadzonej przez polską państwową instytucję kultury na terytorium tego państwa, ponieważ działalność ta będzie mogła być realizowana za pośrednictwem podmiotów organizacyjnych, funkcjonujących w formie prawnej znanej ustawodawstwu tego państwa, bowiem problemów tych nie rozwiązała nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. poz. 1105), która weszła w życie w dniu 23 czerwca 2018 r., umożliwiającą tworzenie przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, a także jednostki samorządu terytorialnego, państwowych oraz samorządowych instytucji kultury na podstawie umowy zawartej z podmiotem utworzonym na podstawie prawa obcego, który prowadzi działalność w zakresie ochrony lub upowszechniania polskiego dziedzictwa narodowego.

Wprowadzenie tego rozwiązania było podyktowane koniecznością stworzenia ram instytucjonalnych, które umożliwiłyby zapewnienie stałych źródeł finansowania podmiotom emigracyjnym, które zostały utworzone na podstawie prawa obcego i prowadzą działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponują zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego.

Po czterech latach obowiązywania wymienionej wyżej regulacji należy stwierdzić, że próby utworzenia instytucji kultury na podstawie umowy zawartej z podmiotem utworzonym na podstawie prawa obcego, który prowadzi działalność w zakresie ochrony lub upowszechniania

polskiego dziedzictwa narodowego, napotyka ją na liczne problemy natury prawnej, wynikające przede wszystkim z faktu, że tego rodzaju instytucja kultury dla prawidłowej realizacji swoich celów statutowych musi z natury rzeczy prowadzić działalność kulturalną poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na względzie, że systemy prawne państw, w których tego rodzaju działalność miałaby być prowadzona, najczęściej określają wymogi związane z prowadzeniem działalności określonego rodzaju w odniesieniu do określonych, znanych tym systemom prawnym, rodzajów podmiotów (przykładowo – zagranicznych przedsiębiorców lub zagranicznych organizacji pozarządowych), a jednocześnie systemy te co do zasady nie zawierają regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do działalności prowadzonej przez zagraniczne państwowe instytucje kultury na terytorium tych państw, wskazanie na gruncie prawodawstw tych państw właściwych przepisów, które znajdowałyby zastosowanie do prowadzenia na ich terytorium działalności kulturalnej przez nieznaną tym prawodawstwom podmioty, jakimi w tym kontekście są polskie państwowe instytucje kultury, okazuje się w większości przypadków niemożliwe. Praktyczną konsekwencją tego stanu rzeczy jest m.in. brak możliwości jednoznacznego przesądzenia, czy na gruncie prawodawstwa państwa, na terytorium którego działalność kulturalna miałaby być prowadzona, polska instytucja kultury w ogóle może legalnie prowadzić tego rodzaju działalność, tudzież czy może ona występować w charakterze pracodawcy, w tym płatnika wszelkich obowiązujących składek. Podobne wątpliwości co do stosowania przez polską państwową instytucję kultury właściwych przepisów państwa, na terytorium którego miałaby ona prowadzić działalność kulturalną, pojawiają się na gruncie regulacji podatkowych i księgowych. Prowadzi to do sytuacji, w której instytucja kultury utworzona na podstawie umowy zawartej z podmiotem utworzonym na podstawie prawa obcego i realizująca zadania z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, prowadząc przy tym działalność kulturalną na terytorium obcego państwa, funkcjonowałaby w warunkach znacznej niepewności prawnej, co niewątpliwie przekładałoby się na efektywność wykonywania przez nią zadań statutowych, a w pewnych przypadkach mogłoby wręcz uniemożliwić skuteczną realizację tych zadań.

Projektodawca uwzględnia przy tym fakt, że wyżej opisane problemy, związane ze wskazaniem właściwych przepisów państwa obcego, znajdujących zastosowanie do działalności prowadzonej na terytorium tego państwa przez polski podmiot państwowy, mogą i, co do zasady, powinny być rozstrzygane na gruncie stosownej umowy międzynarodowej, zawieranej na szczeblu międzyrządowym. Niemniej waga i znaczenie niektórych organizacji emigracyjnych dla polskiej kultury oraz ogromna wartość, jaką dla polskiego dziedzictwa

kulturowego przedstawiają zgromadzone przez te organizacje zbiory, uzasadniają dążenie do tego, aby minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako organizator dysponował skutecznymi narzędziami umożliwiającymi stworzenie ram instytucjonalnych, pozwalających na zapewnienie stałych źródeł finansowania tym organizacjom, również w przypadkach, w których brak woli innego państwa lub inne względy natury politycznej uniemożliwiają zawarcie tego rodzaju umowy.

Próby utworzenia instytucji kultury wspólnie z podmiotem zagranicznym, podejmowane aktualnie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, odbywają się w warunkach braku woli zawarcia przez państwo obce umowy międzynarodowej, która określiłaby przepisy prawa znajdujące zastosowanie do działalności kulturalnej prowadzonej przez tę instytucję kultury na terytorium tego państwa. Powyższe należy uznać za podstawową przyczynę, dla której nie doszło dotychczas do utworzenia przez organ rządowy żadnej instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jednocześnie wyżej wskazane wysiłki zmierzające do utworzenia instytucji kultury na podstawie umowy zawartej z podmiotem zagranicznym mają za przedmiot ochronę unikatowych, bezcennych zbiorów o fundamentalnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego, których ewentualne rozproszenie lub pogorszenie stanu zachowania byłoby dla polskiej kultury i dziedzictwa narodowego katastrofalne.

Z uwagi na powyższe jest uzasadnione wprowadzenie przepisów umożliwiających państwu polskiemu (i stosownie do kompetencji ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) wsparcie instytucjonalne, finansowe oraz organizacyjne podmiotów, które zgromadziły swoje zbiory poza obszarem Rzeczypospolitej Polskiej.

II. SZCZEGÓŁOWE OMÓWIENIE PROPOZYCJI ZMIAN ZAWARTYCH W PROJEKCIE USTAWY

W u.o.p.d.k. dodaje się art. 14b, określający dopuszczalność oraz sposób tworzenia podmiotów zależnych przez instytucję kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, jak również sposób funkcjonowania, finansowania oraz likwidacji tych podmiotów.

Podmiot zależny, powoływany zgodnie z proponowanymi regulacjami, będzie wyposażony w podmiotowość prawną zgodną z prawem państwa, w którym będzie prowadził działalność, i będzie mógł samodzielnie występować w miejscowym obrocie prawnym, będąc jednocześnie podmiotem w pełni kontrolowanym przez instytucję kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a

u.o.p.d.k., dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Art. 14b ust. 2 normuje, że podmioty zależne będą tworzone na wniosek instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, za zgodą tego organizatora, po uprzednim uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych; minimum informacyjne, które będą zawierać wnioski instytucji kultury o wyrażenie odpowiedniej zgody i opinii wyżej wskazanych organów, określa art. 14b ust. 4.

Należy pamiętać, że kwestia zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych podmiotów zagranicznych będzie oceniana przez organizatora każdorazowo przed podjęciem decyzji o utworzeniu instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., i to zarówno po przeanalizowaniu prawa obcego, jak i polskiego, w tym przepisów prawnie wiążących aktów statuujących dany podmiot. Natomiast w toku prac legislacyjnych dodano art. 14b ust. 3, o charakterze ekstraordynaryjnym, którego brzmienie jest uzasadnione dokonanyimi analizami prawnymi regulacji państw obcych przeprowadzonych w poszukiwaniu najlepszej formy prawnej uwzględniającej działalność kulturalną o charakterze niekomercyjnym; ów wprowadzony przepis ust. 3 daje możliwość – w przypadku gdy przepisy państwa obcego przewidują dla utworzenia podmiotu zależnego w danej formie prawnej lub organizacyjnej wymóg co najmniej dwóch założycieli (np. dla stowarzyszenia) – wskazania przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, obok wiodącej instytucji kultury, utworzonej na podstawie art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k, jako założyciela drugiej instytucji kultury, dla której jest organizatorem, pod warunkiem że instytucja ta prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. W ten sposób zostanie zachowany pełen nadzór ministra nad tworzonym podmiotem zależnym, z zastrzeżeniem że instytucją dominującą będzie instytucja kultury tworzona na podstawie art. 21 ust. 2 u.o.p.d.k. (wykonująca całość praw i obowiązków wynikających z regulacji art. 14b, w tym uprawnień korporacyjnych, zarządczych, nadzorczych, majątkowych, a także obowiązków sprawozdawczych i finansowych), a podmiot zależny będzie współtworzony przy wsparciu merytorycznym drugiej instytucji kultury z rolą wspierającą w zakresie swojej działalności statutowej – ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. W ten sposób zostanie utrzymany rygor sprawowania nadzoru ministra nad wydatkowaniem środków publicznych, gdyż drugim członkiem założycielem będzie również instytucja, dla której jest organizatorem, w pełni przez

ministra nadzorowana. Natomiast podział praw i obowiązków między założycielami, dotyczących prowadzenia działalności statutowej podmiotu zależnego w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego (a więc w zakresie *stricto* merytorycznej działalności kulturalnej), ureguje prawnie wiążący dokument założycielski.

Powyższe działania i wymagania są podyktowane: koniecznością prowadzenia przez państwowe instytucje kultury działalności kulturalnej za granicą – w sposób nienaruszający spójności polityki zagranicznej państwa, spójności w wydatkowaniu środków publicznych – oraz koniecznością uwzględnienia tych wydatków w budżecie państwa, a także koniecznością zapewnienia realizacji ustawowych obowiązków sprawowania kontroli i nadzoru dysponentów środków budżetowych nad ich prawidłowym wydatkowaniem, z zachowaniem zasad dyscypliny finansów publicznych. Ponadto dla zachowania przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych i zapewnienia rzetelnej informacji nt. podmiotów zależnych w projekcie zawarto regulację, zgodnie z którą minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi wykaz utworzonych podmiotów zależnych w formie obwieszczenia (art. 14b ust. 18).

Natomiast zawarte w art. 14b ust. 2 *in fine* wyłączenie stosowania przepisów art. 45 i art. 49 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) jest podyktowane koniecznością uelastyczenia projektowanej regulacji, przy uwzględnieniu, że forma prawna, w jakiej podmiot zależny będzie mógł w danym przypadku działać, będzie przede wszystkim zdeterminowana kształtem regulacji prawnych obowiązujących na terytorium państwa obcego.

Projektowane regulacje zawarte w art. 14b ust. 5–10 (art. 1 pkt 1 projektu ustawy), dotyczące sposobu powoływania i odwoływania kierownika podmiotu zależnego oraz określające przypadki, w których podmiot zależny nie może zostać utworzony, mają na celu zagwarantowanie pełnej kontroli instytucji kultury (o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) nad utworzonym przez nią podmiotem zależnym przez cały okres istnienia tego podmiotu. W przepisach tych w art. 14b ust. 6 zagwarantowano, że podczas tworzenia podmiotu zależnego instytucja kultury, w prawnie wiążącym dokumencie, dostosowanym do formy prawnej i organizacyjnej, w jakiej będzie działać podmiot zależny, zawrze regulacje zapewniające tej instytucji możliwość wykonywania względem podmiotu zależnego całości uprawnień korporacyjnych i właścicielskich, nadzorczych przewidzianych prawem obowiązującym w miejscu utworzenia podmiotu zależnego, dostęp do dokumentów

księgowych i rachunkowych podmiotu zależnego; ponadto na podmiot zależny mają być nałożone m.in. obowiązki udzielania informacji podlegających upublicznieniu przez instytucję kultury, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, przedkładania sprawozdań z prowadzonej działalności oraz innych informacji niezbędnych do prawidłowego sprawowania nadzoru i kontroli nad podmiotem zależnym (wraz z określeniem częstotliwości tych sprawozdań), z zastrzeżeniem że sprawozdanie roczne musi być poddane kontroli osoby posiadającej uprawnienia w zakresie badania sprawozdań finansowych (biegły rewident lub jego zagraniczny odpowiednik np. audytor księgowy). W efekcie, w celu zapewnienia instytucji kultury kontroli nad działalnością podmiotu zależnego, a ponadto w celu ochrony interesów majątkowych instytucji kultury i jej organizatora, projektowane regulacje zawarte w art. 14b ust. 6 przewidują obowiązek zawarcia przez instytucję kultury stosownych postanowień w akcie założycielskim lub innym prawnie wiążącym dokumencie regulującym działalność podmiotu zależnego, zapewniających instytucji kultury możliwość dostępu do dokumentów rachunkowych i księgowych podmiotu zależnego, możliwość żądania od podmiotu zależnego sprawozdań z działalności.

Dodatkowo zostanie wprowadzony obowiązek uregulowania w prawnie wiążącym dokumencie konieczności uzyskania zgody instytucji kultury na dokonywanie czynności polegających na rozporządzaniu nieruchomościami wraz ze wskazaniem skutków prawnych braku uzyskania takiej zgody, określonych odpowiednio do prawa obowiązującego w miejscu utworzenia podmiotu zależnego oraz wymogu, że w przypadku likwidacji podmiotu zależnego majątek wniesiony do podmiotu zależnego przez instytucję kultury stanie się po jego likwidacji własnością tej instytucji kultury. Oznacza to, że w prawnie wiążącym dokumencie, co do zasady, powinien być wskazany skutek bezwzględnej nieważności czynności prawnej, o ile w prawie obowiązującym w miejscu utworzenia podmiotu zależnego skutek ten jest przewidziany, a dopiero w drugiej kolejności – w braku w przepisach prawa obowiązującego w miejscu utworzenia podmiotu zależnego skutku nieważności czynności prawnej – powinna być wskazana bezskuteczność czynności prawnej do czasu jej potwierdzenia przez instytucję kultury; w każdym przypadku instytucja kultury przed wyposażeniem podmiotu zależnego w nieruchomości powinna przeanalizować właściwe przepisy prawa obcego, czy ww. skutki są w tym prawie przewidziane i ocenić ryzyko braku odpowiednich regulacji w tym zakresie.

W zakresie zagadnień dotyczących finansowania podmiotu zależnego, udzielania przez ten podmiot zamówień publicznych, jak również trybu przekształcania i likwidacji podmiotu zależnego przyjęto rozwiązania częściowo tożsame z istniejącymi na gruncie art. 4c ust. 4–7

ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego. Należy pamiętać, że tworzone podmioty zależne nie będą mieć charakteru komercyjnego, a ich działalność statutowa, tj. działalność kulturalna oraz działalność w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą, będzie w przeważającym zakresie uzależniona od środków otrzymywanych od instytucji kultury. Ponadto, z uwagi na tożsame przesłanki, które były podstawą rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego, w projekcie zawarto wyłączenie stosowania regulacji polskiej ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, z późn. zm.) w zamówieniach poniżej progów unijnych, z uwagi na fakt, że działalność podmiotu zależnego będzie prowadzona poza granicami kraju, gdzie zastosowanie regulacji tejże ustawy z pewnością nie zagwarantuje konkurencyjności na rynku polskim (jako jednego z głównych celów tejże ustawy), a wprowadzi bariery w realnym działaniu podmiotu za granicą i będzie w praktyce trudne do realizacji i obsłużenia jego działalności oraz znacząco zwiększy koszt prowadzenia podmiotu zależnego. Wprowadzono natomiast mechanizmy kontroli w postaci nałożenia na instytucję kultury obowiązku poinformowania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o udzielanym zamówieniu na potrzeby podmiotu zależnego oraz zamieszczenia w tym zakresie stosownej informacji na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

W toku prac legislacyjnych, w przepisach art. 14b ust. 14–16 oraz art. 28 ust. 4, został doprecyzowany sposób finansowania podmiotu zależnego. Regulacje finansowe przewidują finansowanie podmiotów zależnych w formie dotacji celowych (na wydatki bieżące i na wydatki inwestycyjne), przez co w pełni będzie zapewniona ochrona i nadzór wydatkowanych środków publicznych, z których podmioty zależne będą zobowiązane się rozliczać na warunkach umowy dotacyjnej. Same postanowienia umów dotacji celowych będą realizowane przy uwzględnieniu przepisów art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) oraz regulacji wewnętrznych dotyczących nadzoru nad jednostkami podległymi ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego i zostaną w ten sposób skonstruowane, aby zapewniały odpowiedni nadzór i ochronę dziedzictwa kulturowego. Jednocześnie w związku z koniecznością sfinansowania czynności związanych z tworzeniem podmiotu zależnego, będącego przez jakiś okres w procesie tworzenia i rejestracji, było konieczne wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą do czasu zapewnienia organizacyjno-prawnych możliwości realizacji zadań wynikających z przyznania przez instytucję kultury, o której mowa w ust. 1, dotacji celowej dla podmiotu

zależnego na działalność statutową koszty związane z tworzeniem podmiotu zależnego są finansowane z dotacji celowej przyznanej tej instytucji kultury na utworzenie podmiotu zależnego, od dnia otrzymania zgód, o których mowa w art. 14b ust. 2, do czasu jego rejestracji i uzyskania osobowości prawnej.

Ponadto projekt ustawy uzupełnia i poprawia regulację zawartą w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., zezwalającą organizatorom, o których mowa w art. 8 oraz w art. 9 u.o.p.d.k., na tworzenie instytucji kultury na podstawie umowy zawartej z podmiotem prowadzącym działalność w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego utworzonym na podstawie prawa obcego, o dodatkowy wymóg, zgodnie z którym instytucja kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., może zostać utworzona pod warunkiem, że podmiot zagraniczny, z którym ma zostać zawarta umowa w sprawie utworzenia instytucji, prowadzi działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponuje zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego (art. 1 pkt 2 projektu ustawy). Wymóg ten jest wprowadzony w wyniku konieczności doprecyzowania istoty regulacji, którą jest ochrona zgromadzonych za granicą bezcennych dóbr narodowych (tj. ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, nie zaś dziedzictwa narodowego w ogólności), a ponadto, że podmiot ten powinien posiadać na gruncie ustawodawstwa kraju swojej siedziby zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych.

W art. 2 projektu ustawy zawarto przepis przejściowy, zgodnie z którym do umów, o których mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Okres *vacatio legis* został skrócony do 7 dni, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Uzasadniając powyższe działanie, należy wskazać, że skrócenie jest dopuszczalne z uwagi na ograniczony krąg adresatów regulacji, tj. zakres projektowanej ustawy obejmuje normy określające zakres zadań i kompetencje ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, podmiotów przez niego nadzorowanych, a wprowadzane przepisy nie mają wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe czy osoby niepełnosprawne i osoby starsze.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej, w związku z powyższym nie ma konieczności stosowania przepisów uchwały

nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicania terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”. W trybie przepisów o działalności lobbingowej żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom 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 jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

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

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Jarosław Sellin – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Jolanta Miśkowiec – Dyrektor Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Miejsc Pamięci w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tel. 22 4210556, e-mail: jmiskowiec@kultura.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 25 maja 2023 r.</p> <p>Źródło Inicjatywa własna</p> <p>Nr w Wykazie prac legislacyjnych UD482</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Z uwagi na różne czynniki, w tym wymianę pokoleniową, aktualnie organizacje prowadzące działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponujące historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury zgromadzonymi za granicą, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego, borykają się z trudnościami finansowymi i organizacyjnymi oraz nie są w stanie prowadzić profesjonalnych placówek sprawujących należytą opiekę i eksponujących zgromadzone zbiory. Istnieje zatem obawa, że z tego powodu będą zmuszone do zaprzestania prowadzonej działalności, a integralność zgromadzonych za granicą bezcennych eksponatów, którymi dysponują, tj. historycznych kolekcji i zbiorów dóbr kultury – istotnych dla polskiego dziedzictwa kulturowego – jest w swojej istocie zagrożona. Wobec powyższego jest niezbędne zapewnienie przez państwo polskie (stosownie do kompetencji – przez ministra właściwego w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), wsparcia organizacyjnego oraz stworzenie ram prawnych pozwalających na współpracę i wsparcie podmiotów, które zgromadziły swoje zbiory poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób stały, pozwalający zarówno na zachowanie polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, jak i udostępnienie bezcennych dzieł szerszej publiczności w sposób instytucjonalny i nowoczesny przez podmioty zależne od państwowej instytucji kultury, dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Dotychczasowa praktyka stosowania art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194), zwana dalej: „u.o.p.d.k.”, wskazuje na to, że próby utworzenia instytucji kultury na podstawie umowy zawartej z podmiotem utworzonym na podstawie prawa obcego, który prowadzi działalność w zakresie ochrony lub upowszechniania polskiego dziedzictwa narodowego, napotykają na liczne problemy natury prawnej, wynikające przede wszystkim z faktu, że tego rodzaju instytucja kultury dla prawidłowej realizacji swoich celów statutowych musi z natury rzeczy prowadzić działalność kulturalną poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie, że systemy prawne państw, w których tego rodzaju działalność miałaby być prowadzona, najczęściej określają wymogi związane z prowadzeniem działalności określonego rodzaju w odniesieniu do określonych, znanych tym systemom prawnym, rodzajów podmiotów (przykładowo – zagranicznych przedsiębiorców lub zagranicznych organizacji pozarządowych), a jednocześnie systemy te co do zasady nie zawierają regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do działalności prowadzonej przez zagraniczne państwowe instytucje kultury na terytorium tych państw, wskazanie na gruncie prawodawstw tych państw właściwych przepisów, które znajdowałyby zastosowanie do prowadzenia na ich terytorium działalności kulturalnej przez nieznaną tym prawodawstwom podmioty, jakimi w tym kontekście są polskie państwowe instytucje kultury, okazuje się w większości przypadków niemożliwe.

Praktyczną konsekwencją tego stanu rzeczy jest m.in. brak możliwości jednoznacznego przesądzenia, czy na gruncie prawodawstwa państwa, na terytorium którego działalność kulturalna miałaby być prowadzona, polska instytucja kultury w ogóle może prowadzić legalnie tego rodzaju działalność, tudzież czy może ona występować w charakterze pracodawcy. Podobne wątpliwości co do stosowania przez polską państwową instytucję kultury właściwych przepisów państwa, na terytorium którego miałaby ona prowadzić działalność kulturalną, pojawiają się na gruncie regulacji podatkowych i księgowych. Prowadzi to do sytuacji, w której instytucja kultury utworzona na podstawie umowy zawartej z podmiotem utworzonym na podstawie prawa obcego i realizująca zadania z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego za granicą, prowadząc przy tym działalność kulturalną na terytorium obcego państwa, funkcjonowałaby w warunkach znacznej niepewności prawnej, co niewątpliwie przekładałoby się na efektywność

wykonywania przez nią zadań statutowych, a w pewnych przypadkach mogłoby wręcz uniemożliwić skuteczną realizację tych zadań.

W związku z powyższym nie są tworzone instytucje kultury w trybie art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., jako że nie ma faktycznych i prawnych możliwości realizowania przez taką instytucję kultury zadań na terytorium obcego państwa. Zatem proponowana zmiana u.o.p.d.k. jest konieczna i niezbędna do realizacji kompetencji przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – ochrony unikatowego dziedzictwa narodowego zgromadzonego za granicą.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Z uwagi, że intencją projektu jest ochrona dziedzictwa kulturowego zgromadzonego za granicą, a w swojej istocie przede wszystkim instytucjonalna ochrona unikatowych, bezcennych zbiorów o fundamentalnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego, których ewentualne rozproszenie lub pogorszenie stanu zachowania byłoby dla polskiej kultury i dziedzictwa narodowego katastrofalne, projekt – po konsultacjach z Ministerstwem Finansów i zastrzeżeniach Rządowego Centrum Analiz – zawiera ograniczenie podmiotowe, tj. organizatorem państwowej instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., która będzie mogła na podstawie tworzonej regulacji utworzyć podmiot zależny, będzie jedynie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Zatem proponuje się wprowadzenie w odniesieniu do instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., utworzonej przez organizatora, którym jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rozwiązań co do zasady analogicznych do tych, które już funkcjonują w odniesieniu do Instytutu Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego, zawartych w art. 4c ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 475), to jest umożliwienie ww. instytucjom kultury tworzenia podmiotów zależnych, z siedzibą w państwie, w którym instytucja ta prowadzi działalność kulturalną.

Projekt daje możliwości wsparcia instytucjonalnego i finansowego przez państwo polskie dla podmiotów dysponujących unikatowym dziedzictwem kulturowym zgromadzonym za granicą. Zaproponowane rozwiązanie usunie praktyczne problemy związane z obiektywnym brakiem możliwości wskazania właściwych przepisów państwa obcego, znajdujących zastosowanie do działalności kulturalnej prowadzonej przez polską państwową instytucję kultury na terytorium tego państwa, ponieważ działalność ta będzie mogła być realizowana za pośrednictwem podmiotów organizacyjnych, funkcjonujących w formie prawnej znanej ustawodawstwu tego państwa.

Tym samym projektowana regulacja umożliwi instytucji kultury, o których mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla których organizatorem będzie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, tworzenie podmiotów zależnych w przypadkach, w których wyżej opisany stan niepewności prawnej nie może z przyczyn niezależnych od organizatora zostać rozwiązany w drodze zawarcia umowy międzynarodowej z państwem obcym, zaś ranga i wartość zbiorów dóbr kultury znajdujących się na terytorium tego państwa wymusza podjęcie działań zmierzających do ich ochrony.

Instytucja kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na utworzenie podmiotu zależnego będzie obowiązana uzyskać zgodę organizatora, opinię ministra właściwego do spraw zagranicznych, a następnie zgodę ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Powyższe działania i wymagania są podyktowane koniecznością prowadzenia przez państwowe instytucje kultury działalności kulturalnej za granicą w sposób nienaruszający spójności polityki zagranicznej państwa, spójności w wydatkowaniu środków publicznych oraz koniecznością uwzględnienia tych wydatków w budżecie państwa, a także zapewnieniem realizacji ustawowych obowiązków sprawowania kontroli i nadzoru nad ich prawidłowym wydatkowaniem z zachowaniem zasad dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, dla zachowania przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych i zapewnienia rzetelnej informacji na temat podmiotów zależnych, w projekcie ustawy zawarto regulację, zgodnie z którą minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi wykaz utworzonych podmiotów zależnych w odpowiednim akcie prawnym (art. 14b ust. 18).

Ponadto projekt ustawy uzupełnia i poprawia regulację zawartą w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., zezwalającą organizatorom, o których mowa w art. 8 oraz w art. 9 u.o.p.d.k., na tworzenie instytucji kultury na podstawie umowy zawartej z podmiotem prowadzącym działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego utworzonym na podstawie prawa obcego, o dodatkowy wymóg, zgodnie z którym instytucja kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., może zostać utworzona pod warunkiem, że podmiot zagraniczny, z którym umowa w sprawie utworzenia instytucji ma zostać zawarta, prowadzi działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponuje zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego (art. 1 pkt 2 projektu ustawy). Wymóg ten jest wprowadzony w wyniku konieczności doprecyzowania istoty regulacji, którą jest ochrona zgromadzonych za granicą bezcennych dóbr kultury (tj. ochrona polskiego dziedzictwa narodowego, nie zaś dziedzictwa narodowego w ogólności). Jednocześnie projektowana regulacja precyzuje, że podmiot zagraniczny, z którym ma zostać zawarta umowa w sprawie utworzenia instytucji kultury, powinien posiadać na gruncie ustawodawstwa kraju swojej siedziby zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych.

Ponadto, w celu zachowania kontroli nad działaniami państwowej instytucji kultury, o której mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla której organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oraz tworzonych przez nią podmiotów zależnych, wprowadzono regulacje, które nakładają na tę instytucję szereg obowiązków, w tym konieczność uzyskania zgody organizatora na utworzenie podmiotu zależnego, po uprzednim uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a także regulacje zapewniające tej instytucji możliwość wykonywania względem podmiotu zależnego uprawnień korporacyjnych i właścicielskich, nadzorczych przewidzianych prawem obowiązującym w miejscu utworzenia podmiotu zależnego, dostęp do dokumentów księgowych i rachunkowych podmiotu zależnego; ponadto na podmiot zależny mają być nałożone m.in. obowiązki niezbędne do prawidłowego sprawowania przez tę instytucję kultury nadzoru i kontroli nad podmiotem zależnym. Ponadto w art. 14b ust. 6 pkt 5 przewidziano obowiązek uregulowania w prawie wiążącym dokumencie konieczności uzyskania zgody instytucji kultury na dokonywanie czynności polegających na rozporządzaniu nieruchomościami wraz ze wskazaniem skutków prawnych braku uzyskania takiej zgody, tj. skutków prawnych określonych odpowiednio do prawa obowiązującego w miejscu utworzenia podmiotu zależnego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie dotyczy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i jednostki samorządu terytorialnego	48	Dane własne resortu	Zadania związane z wyrażaniem zgody na utworzenie podmiotu zależnego, zadania związane z wyrażaniem zgody na likwidację i przekształcenie podmiotu zależnego.
Minister właściwy do spraw zagranicznych	1	Dane własne resortu	Polepszenie koordynacji współpracy w sprawach związanych z opieką nad dziedzictwem kulturowym za granicą.
Minister właściwy do spraw finansów publicznych	1	Dane własne resortu	Zachowanie przejrzystości i spójności w wydatkowaniu środków publicznych oraz uwzględnienie tych wydatków w budżecie państwa.
Podmioty utworzone na podstawie prawa obcego, prowadzące działalność w zakresie ochrony lub upowszechniania polskiego dziedzictwa narodowego	ok. 30	Dane własne resortu	Wyeliminowanie niektórych problemów prawnych, utrudniających zawarcie z organizatorem, o którym mowa w art. 8 lub art. 9 u.o.p.d.k., umowy o utworzeniu wspólnej instytucji kultury.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Z uwagi na to, że projekt ustawy ma jedynie charakter techniczny, nie został przekazany do konsultacji publicznych oraz nie został przedłożony do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”. W trybie przepisów o działalności lobbingsowej żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)

Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki ogółem	-	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	300
budżet państwa	-	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	300
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	300
budżet państwa	-	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	300
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Źródła finansowania	Instytucje kultury, o których mowa w art. 21 ust. 2a u.o.p.d.k., dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, są finansowane z dotacji otrzymywanych z części budżetowej 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Działalność podmiotów zależnych będzie finansowana ze środków instytucji kultury tworzącej dany podmiot zależny. Ponadto należy wskazać, że uchwalenie tych przepisów i wejście ich w życie będzie skutkowało koniecznością zabezpieczenia środków w ramach limitów wydatków określanych dla ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (cz. 24 – KiODN) w ustawie budżetowej.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przedmiotowa regulacja będzie powodowała wzrost wydatków sektora finansów publicznych, gdyż niezbędne stanie się co do zasady pokrycie kosztów zapewnienia podmiotom zależnym siedziby, pokrycie ewentualnych kosztów administracyjnych i sądowych związanych z rejestracją takiego podmiotu w państwie obcym i pokrycie kosztów zapewnienia takiemu podmiotowi obsługi księgowej, niezbędnej do rozliczania środków otrzymywanych od instytucji kultury.</p> <p>Sporządzenie rachunku skutków, który prezentowałby szacunek wysokości dodatkowych wydatków sektora finansów publicznych, jest trudne do zrealizowania, gdyż wzrost wydatków będzie zależeć od czynników, których parametry są jedynie szacowane na tym etapie.</p> <p>Obecnie jest planowane utworzenie dwóch instytucji kultury, o których mowa w art. 21 ust. 2a, i ich podmiotów zależnych, utworzonych na podstawie prawa obcego i prowadzących działalność w zakresie ochrony lub upowszechniania polskiego dziedzictwa narodowego. Roczne skutki finansowe są szacowane na około 15 milionów złotych polskich dla każdej z tych instytucji na ich działalność statutową (w tym działalność podmiotów zależnych). Oszacowania dokonano na podstawie kosztów rocznego funkcjonowania instytucji kultury realizującej zadania statutowe w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą, podległej ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.</p> <p>Celem regulacji jest realizacja zadań ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie ochrony polskiego materialnego dziedzictwa kulturowego zgromadzonego za granicą, w tym udostępnianie i digitalizacja oraz popularyzacja zasobów dóbr kultury i propagowanie wiedzy o dziedzictwie kulturowym.</p> <p>Przy realizacji tego zadania będą stosowane następujące mierniki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – liczba obiektów dziedzictwa kulturowego objętych opieką, – liczba przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury oraz informacje o nich, 											

	– relacja wyrażająca liczbę osób korzystających w ciągu roku z usług danej instytucji do kwoty dotacji udzielonej instytucji kultury (w tym podmiotowi zależnemu).
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowane zmiany nie będą miały dodatkowego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, a także na osoby niepełnosprawne i osoby starsze.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowane zmiany nie będą miały dodatkowego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, a także na osoby niepełnosprawne i osoby starsze.						
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak
 nie
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

- zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

Projekt ustawy nie ma wpływu na zmianę obciążeń regulacyjnych.

9. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy nie wpływa na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary środowisko naturalne sytuacja i rozwój regionalny sądy powszechne,
administracyjne lub wojskowe demografia mienie państwowe inne: ochrona dziedzictwa
kulturowego informatyzacja zdrowie

Omówienie wpływu

Wzmocnienie ochrony i promocji polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planuje się wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja projektu regulacji powinna być prowadzona systematycznie.

Zastosowane mierniki realizacji celu to:

- liczba obiektów dziedzictwa kulturowego objętych opieką,
- liczba przedsięwzięć udostępniających materialne dobra kultury oraz informacje o nich,
- relacja wyrażająca liczbę osób korzystających w ciągu roku z usług danej instytucji do kwoty dotacji udzielonej instytucji kultury (w tym podmiotowi zależnemu).

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Nie dotyczy.