



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2032

Warszawa, 18 listopada 2025 r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posłankę Darię Gosek-Popiołek.

(-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Katarzyna Kotula; (-) Piotr Kowal; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Łukasz Litewka; (-) Wanda Nowicka; (-) Dorota Olko; (-) Arkadiusz Sikora; (-) Wiesław Szczepański; (-) Andrzej Szejna; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Joanna Wicha; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Anna Maria Żukowska.

USTAWA

z dnia r.

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 2024 r. poz. 87) wprowadza się następujące zmiany:

1) dodaje się art. 31e w brzmieniu:

„Art. 31e. 1. Pracownikowi instytucji kultury przysługuje nagroda roczna w wysokości 1/12 wynagrodzenia otrzymanego w roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje.

2. Nagroda roczna przysługuje pracownikowi, który pracował w instytucji kultury co najmniej 6 pełnych miesięcy kalendarzowych.”

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie od 1 stycznia 2026 r.

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy jest przywrócenie dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury. Obecnie dodatkowe wynagrodzenie roczne nie przysługuje pracownikom i pracowniczkom instytucji kultury, co należy traktować jako przejaw nierównego traktowania tej grupy zawodowej przez państwo polskie.

Dodać należy, że aż do roku 2000 w części instytucji kultury, nie mających statusu instytucji artystycznych, wypłacano dodatkowe wynagrodzenia roczne, ponieważ instytucje takie jak: muzea, ośrodki badań i dokumentacji zabytków, biura wystaw artystycznych, filмотeka narodowa, centra sztuki, biblioteki, domy kultury, ośrodki kultury, świetlice, kluby, domy pracy twórczej, ogniska artystyczne prowadziły gospodarkę finansową na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych. Przepisami Ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136) wprowadzono ujednolicenie zasad gospodarki finansowej dla wszystkich instytucji kultury usuwając z ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zapis dot. prowadzenia gospodarki finansowej na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych. To pozbawiło wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury podstawy prawnej.

Projekt ustawy ma więc na celu przywrócenie stanu, który przez lata był naturalnym elementem systemu wynagradzania w instytucjach kultury. W praktyce oznacza to przywrócenie poczucia równości i sprawiedliwości w sferze publicznej, a także docenienie roli, jaką pełnią pracownicy kultury w życiu społecznym.

To pracownicy kultury tworzą przestrzeń dla rozwoju wspólnoty, edukacji obywatelskiej i kulturalnej oraz dla dialogu społecznego przy czym jednocześnie często pracują w warunkach niestabilnych finansowo i przy niskich wynagrodzeniach.

Przywrócenie prawa do nagrody rocznej nie jest więc przywilejem, lecz naprawą dawnej niesprawiedliwości i symbolicznym uznaniem, że praca w instytucjach kultury ma równie ważne znaczenie jak praca w innych segmentach sektora publicznego. Dodatkowe wynagrodzenie roczne ma też wymiar praktyczny ponieważ zwiększa bezpieczeństwo finansowe pracowników, wspiera lokalne gospodarki poprzez większą konsumpcję i wzmacnia morale osób, które swoją pracą budują kulturę wspólną, dostępną dla wszystkich obywateli.

Projekt nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej. Nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt nie był poddawany konsultacjom społecznym posiada jednak poparcie organizacji funkcjonujących w sektorze kultury, w tym m. in. Stowarzyszenia Dyrektorów i Dyrektorek Samorządowych Instytucji Kultury, Polskiego Związku Bibliotek, a także sieci o charakterze regionalnym, takich jak np. Opolska Koalicja Instytucji Kultury, Wielkopolska Rada Kultury, Podlaska Sieć Kultury.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Daria Gosek-Popiołek

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Zidentyfikowanym problemem jest systemowa nierówność w zakresie uprawnień pracowniczych między pracownikami instytucji kultury a pracownikami sfery budżetowej, w szczególności brak prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. „trzynastki”) w przypadku pracowników instytucji kultury. Choć są to podmioty publiczne realizujące ważne zadania społeczno-kulturalne, ich pracownicy nie są objęci zakresem ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym ponieważ formalnie instytucje kultury nie są w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych, jednostkami budżetowymi. Tymi są jedynie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej tj. państwowe jednostki budżetowe.

Skala problemu jest znaczna, zgodnie z danymi GUS na koniec 2022 r. w instytucjach kultury pracowało ok. 86,5 tys. osób (0,6% ogółu pracujących w gospodarce narodowej), z czego ponad 87% zatrudnionych było w samorządowych instytucjach kultury. Przeciętne wynagrodzenie w instytucjach kultury w 2022 r. było o 14,2% niższe niż przeciętne wynagrodzenie w całej gospodarce. Pomimo odpowiedzialności zawodowej i roli społecznej, pracownicy instytucji kultury są systemowo pomijani w zakresie świadczeń gwarantowanych innym grupom zawodowym finansowanym z budżetu.

Proponowanym rozwiązaniem jest nowelizacja ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) poprzez dodanie nowego art. 31e w zaproponowanym brzmieniu. Projekt przewiduje, że „trzynastka” będzie przysługiwać również tej grupie zawodowej na zasadach obowiązujących państwową sferę budżetową.

Utrzymanie obecnego stanu prawnego skutkuje dalszym utrwalaniem nierówności w systemie wynagradzania pracowników sfery budżetowej. Pracownicy instytucji kultury, mimo wykonywania pracy o istotnym znaczeniu społecznym, nie otrzymują świadczeń należnych innym pracownikom finansowanym ze środków publicznych. Brak zmiany prowadzi do pogłębiania frustracji środowiska kultury, zmniejszenia jego atrakcyjności zawodowej, trudności w rekrutacji i rotacji kadry oraz pogłębiania dysproporcji w wynagrodzeniach. Może to również prowadzić do erozji znaczenia instytucji kultury w lokalnych wspólnotach, szczególnie w mniejszych miejscowościach, gdzie dostęp do kultury publicznej zależy od stabilności tych instytucji.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Tak**
- **Nie**

W toku prac nad projektem rozważano kilka wariantów rozwiązania problemu braku prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. „trzynastki”) dla pracowników instytucji kultury. Dyskusje prowadzone były m.in. w środowisku dyrektorów i dyrektorek instytucji kultury oraz menedżerów kultury. Alternatywne rozwiązania prezentowano również w ramach działań Stowarzyszenia Dyrektorów i Dyrektorek Samorządowych Instytucji Kultury. Było branych pod uwagę kilka rozwiązań legislacyjnych m.in. zmiany w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników. Zdecydowano się na wariant zmiany ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Dokonując oceny skutków prawnych projektowanej regulacji, należy wskazać, że projektowana ustawa wprowadza zasadniczą zmianę stanu prawnego w zakresie uprawnień pracowniczych w instytucjach kultury.

Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów pracownicy instytucji kultury, zarówno rządowych jak i samorządowych, nie są objęci zakresem ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej. Oznacza to, że mimo iż instytucje kultury należą do sektora finansów publicznych i wykonują zadania o charakterze publicznym, ich pracownicy nie mają ustawowo gwarantowanego prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Ewentualne gratyfikacje o podobnym charakterze mogły być przyznawane jedynie uznaniowo, na podstawie wewnętrznych regulaminów wynagradzania, co prowadziło do zróżnicowania sytuacji pracowników w zależności od polityki płacowej danego organizatora.

Projektowana ustawa dodaje do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nowy art. 31e, zgodnie z którym pracownikowi instytucji kultury przysługuje nagroda roczna w wysokości 1/12 wynagrodzenia otrzymanego w roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje. Przepis ten zapewnia wszystkim pracownikom instytucji kultury, którzy przepracowali min. 6 pełnych miesięcy, prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego na zasadach zbliżonych do tych, które obowiązują w innych jednostkach sfery budżetowej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt oddziałuje bezpośrednio na pracowników instytucji kultury, zatrudnionych w jednostkach prowadzonych przez administrację rządową i samorządową. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2022 r. w instytucjach kultury pracowało ok. 86,5 tys. osób, w tym ponad 87% w jednostkach samorządowych. Pośrednio regulacja dotyczy również rodzin tych osób, społeczności lokalnych korzystających z usług instytucji kultury oraz jednostek samorządu terytorialnego jako organizatorów i pracodawców. Łącznie projekt może więc oddziaływać na ponad 200 tys. osób w sposób bezpośredni lub pośredni.

Grupę beneficjentów tworzą m.in. pracownicy domów i ośrodków kultury, bibliotek, muzeów, teatrów, filharmonii, galerii sztuki i instytucji filmowych. Są to zarówno osoby zatrudnione na stanowiskach merytorycznych, jak i technicznych czy administracyjnych. Większość zatrudnionych to pracownicy gminnych i wojewódzkich instytucji kultury, w samych domach kultury pracuje około 30 tys. osób, a w bibliotekach publicznych blisko 20 tys. Przy przeciętnej wielkości gospodarstwa domowego projekt wpływa na sytuację życiową nawet ponad 200 tys. członków rodzin.

Wprowadzenie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury będzie miało przede wszystkim pozytywny i stabilizujący wpływ na sytuację zawodową pracowników. Dodatkowa nagroda, stanowiąca równowartość jednego miesięcznego wynagrodzenia, zwiększy przewidywalność dochodów i pozwoli na planowanie wydatków w skali rocznej. Dla wielu osób będzie to pierwszy odczuwalny mechanizm wyrównujący ich sytuację względem innych pracowników sektora publicznego.

Poprawa stabilności zatrudnienia w instytucjach kultury przełoży się na większe zaangażowanie i niższą rotację kadry, a w konsekwencji na wyższą jakość oferty kulturalnej i edukacyjnej. Mieszkańcy zyskają bardziej stabilną i profesjonalną obsługę, co ma znaczenie zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, gdzie instytucje kultury pełnią również funkcje społeczne i integracyjne.

W wymiarze społecznym projekt sprzyja wzmocnieniu spójności, gdyż niweluje poczucie nierówności pomiędzy grupami zawodowymi finansowanymi ze środków publicznych. W środowisku kultury, gdzie poziom wynagrodzeń bywa niższy o 20-30 proc. od średniej w sferze budżetowej, wprowadzenie nagrody rocznej jest wyrazem uznania dla społecznej wartości pracy twórczej i edukacyjnej.

Projekt może też pośrednio przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności pracy w sektorze kultury, co ograniczy odpływ wykwalifikowanych pracowników i poprawi stabilność instytucjonalną. Długofalowo wpłynie to korzystnie na uczestnictwo w kulturze, edukację artystyczną i integrację społeczną.

Potencjalne skutki negatywne mają charakter krótkotrwały i administracyjny, mogą dotyczyć konieczności dostosowania planów finansowych przez część organizatorów w pierwszym roku obowiązywania ustawy. Nie przewiduje się natomiast żadnych negatywnych skutków społecznych w sensie trwałym, wręcz przeciwnie, regulacja działa stabilizująco i wzmacnia zaufanie obywateli do instytucji publicznych oraz do państwa jako pracodawcy.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt oddziałuje w sposób pośredni na sektor finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego oraz, w szerszym ujęciu, na lokalnych przedsiębiorców i konsumentów. Bezpośrednim skutkiem gospodarczym będzie konieczność zabezpieczenia środków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury. Ponieważ większość tych instytucji finansowana jest z budżetów samorządowych, główny wpływ gospodarczy odczują gminy i województwa, które staną się płatnikami nowego świadczenia.

W mniejszym stopniu projekt może oddziaływać na rynek pracy m.in. poprzez zwiększenie atrakcyjności sektora kultury, a tym samym ograniczenie rotacji pracowników i wzmocnienie lokalnej stabilności zatrudnienia w miastach i gminach.

Projekt oddziałuje pośrednio na cały sektor instytucji kultury w Polsce, obejmujący ok. 79 tys. etatów i ponad 86 tys. osób zatrudnionych. Finansowanie tych instytucji pochodzi w większości (ok. 85%) z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dlatego oddziaływanie projektu obejmie praktycznie wszystkie gminy, powiaty i województwa jako organizatorów instytucji kultury.

Pośrednie efekty gospodarcze obejmą również lokalnych przedsiębiorców, w szczególności z branż: handlu detalicznego, usług drobnych, edukacji i rekreacji, w których wydatkowane są dodatkowe dochody gospodarstw domowych. W ujęciu całego kraju grupa ta może liczyć kilkadziesiąt tysięcy małych podmiotów gospodarczych, głównie z sektora MŚP. Wprowadzenie prawa do dodatkowego

wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury będzie miało stabilizujący wpływ na lokalne rynki pracy oraz na strukturę wydatków gospodarstw domowych. Wzrost przewidywalnych dochodów ok. 86 tys. osób spowoduje zwiększenie płynności finansowej gospodarstw, co przełoży się na wyższą konsumpcję w skali lokalnej, szczególnie w mniejszych ośrodkach miejskich i gminach wiejskich, gdzie instytucje kultury często należą do największych pracodawców w sektorze publicznym. Efekt gospodarczy będzie rozproszony, ale trwały i prokonsumpcyjny. Wyплаты dodatkowych świadczeń w końcówce roku kalendarzowego wzmocnią sezonowy popyt konsumpcyjny, bez istotnego wpływu na inflację ze względu na umiarkowaną skalę wydatku w relacji do PKB.

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, projekt oznacza konieczność zapewnienia dodatkowych środków w budżetach, jednak jego długofalowy efekt to większa stabilność zatrudnienia w sektorze kultury, a więc mniejsze wydatki na rotację kadr, szkolenia i rekrutację.

W wymiarze finansowym skutki gospodarcze projektu można scharakteryzować jako jednorazowy, corocznie powtarzalny wzrost wydatków publicznych w części budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Łączna wartość wypłat szacowana jest na poziomie ok. 560-600 mln zł rocznie, z czego ok. 80-90 mln zł przypada na instytucje państwowe, a pozostała część na instytucje samorządowe.

Potencjalne skutki negatywne sprowadzają się do konieczności przesunięć budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego, które w pierwszym roku obowiązywania ustawy mogą wymagać dostosowania planów finansowych instytucji kultury. Nie stanowi to jednak istotnego zagrożenia gospodarczego ani nie prowadzi do ograniczenia inwestycji czy konkurencyjności gospodarki.

W kolejnych latach, po włączeniu wydatku w coroczne plany finansowe, efekt gospodarczy projektu będzie neutralny dla makroekonomii, a pozytywny dla stabilności mikroekonomicznej. Regulacja wzmocni lokalne rynki pracy, zwiększy stabilność zatrudnienia i w dłuższej perspektywie przyczyni się do wzrostu kapitału ludzkiego w sektorze kultury.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na podmioty sektora finansów publicznych, w szczególności na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku państwa chodzi o część budżetową właściwego ministra do spraw kultury oraz o państwowe instytucje kultury, które finansowane są z dotacji podmiotowych i celowych. Znacznie większa część skutków przypadnie jednak na jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i województwa, które są organizatorami zdecydowanej większości instytucji kultury w Polsce. Pośrednio projekt wpływa także na system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, ponieważ od wypłacanych nagród będą odprowadzane składki i zaliczki na podatek dochodowy, a tym samym wzrosną dochody budżetu państwa w tym zakresie.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2022 r. w instytucjach kultury zatrudnionych było około 86,5 tys. osób, co odpowiada ok. 79 tys. etatów. Z tego ponad cztery piąte przypada na instytucje samorządowe, które funkcjonują w niemal wszystkich gminach i województwach w kraju. Oznacza to, że nowy obowiązek finansowy rozłoży się szeroko, ale równomiernie w skali całego sektora samorządowego.

W skali ogólnopolskiej skutki finansowe obejmą kilkadziesiąt państwowych instytucji kultury podległych ministrowi właściwemu do spraw kultury, a także inne resorty współprowadzące jednostki o charakterze muzealnym, teatralnym lub filmowym.

Wprowadzenie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego oznacza, że zarówno państwo, jak i jednostki samorządu terytorialnego będą musiały corocznie zabezpieczać środki na jego wypłatę.

Z perspektywy sektora finansów publicznych jest to więc nowy, stały wydatek osobowy, który powinien zostać włączony do planów finansowych i wieloletnich prognoz finansowych.

Dla instytucji kultury i ich organizatorów regulacja ta przynosi jednak również efekty niepieniężne: zwiększa stabilność zatrudnienia, ogranicza rotację pracowników i koszty zastępstw, a tym samym poprawia efektywność wydatkowania środków publicznych. Dla wielu samorządów może to oznaczać mniejsze trudności kadrowe i bardziej przewidywalne planowanie polityki kulturalnej w dłuższym horyzoncie.

W pierwszym roku obowiązywania ustawy część jednostek samorządu będzie musiała dokonać przesunięć w ramach istniejących planów finansowych. Zazwyczaj będzie to wymagało korekty pozycji dotyczących wydatków bieżących, jednak nie stanowi to zagrożenia dla realizacji ich podstawowych zadań.

Według dostępnych danych i analiz środowiskowych całkowity koszt wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury można szacować na około 560-600 mln zł rocznie. Z tej kwoty mniej więcej jedna szósta przypadnie na państwowe instytucje kultury finansowane z budżetu państwa, a pozostała część na jednostki samorządu terytorialnego.

W praktyce oznacza to wzrost wydatków bieżących JST o kilka procent w dziale „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”. Dla pojedynczej instytucji są to kwoty porównywalne z jednym miesięcznym funduszem wynagrodzeń, co mieści się w dotychczasowej strukturze wydatków kadrowych.

Należy podkreślić, że część środków wypłacanych pracownikom wróci do sektora finansów publicznych w postaci podatków i składek, w szacunku ostrożnym można przyjąć, że ok. 10-15% wartości wypłat brutto stanowi efekt zwrotny do budżetu państwa. W efekcie netto obciążenie dla finansów publicznych będzie umiarkowane i w pełni możliwe do sfinansowania w ramach corocznego procesu budżetowego. W kolejnych latach obowiązywania ustawy wydatki te będą rosły proporcjonalnie do wzrostu wynagrodzeń w sektorze kultury, jednak nie powinny wpływać na stabilność finansów publicznych. Po włączeniu tej pozycji do wieloletnich prognoz finansowych samorządów i planów budżetowych ministra właściwego do spraw kultury, koszt stanie się stałym, przewidywalnym elementem systemu wynagrodzeń, niepowodującym zakłóceń w innych dziedzinach wydatkowych.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy pociąga za sobą zwiększenie wydatków sektora finansów publicznych, wynikające z obowiązku wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom instytucji kultury. Zmiana ta ma charakter stały, coroczny i obejmuje zarówno budżet państwa, jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Skala obciążenia jest szacowana na ok. 560-600 mln zł rocznie, lecz nie wymaga jednak tworzenia nowych źródeł dochodów publicznych ani zwiększania deficytu. Środki na realizację projektowanej regulacji mogą zostać zapewnione w ramach istniejących limitów wydatków w działach budżetowych dotyczących kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z odpowiednimi przesunięciami w planie finansowym jednostki.

W pierwszym roku obowiązywania ustawy część organizatorów instytucji (w szczególności jednostki samorządu terytorialnego) może potrzebować dokonać tymczasowych korekt planów finansowych, np. poprzez przesunięcia środków w ramach działu 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” lub z rezerw celowych przeznaczonych na wynagrodzenia. W kolejnych latach wydatek zostanie włączony w standardowy proces planowania budżetowego, a jego realizacja nie będzie wymagała dodatkowych źródeł finansowania.

W odniesieniu do budżetu państwa, skutki finansowe projektu zostaną pokryte ze środków przewidzianych w części budżetowej pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oraz z dotacji podmiotowych dla państwowych instytucji kultury, w ramach corocznego procesu planowania ustawy budżetowej.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, finansowanie nagrody rocznej dla pracowników samorządowych instytucji kultury nastąpi ze środków własnych JST, w szczególności z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), które w ostatnich latach wykazują

stabilny wzrost, subwencji ogólnej, w ramach której samorządy posiadają autonomię w kształtowaniu struktury wydatków bieżących, oraz z przesunięć w planach finansowych instytucji kultury, bez konieczności pozyskiwania zewnętrznego finansowania.

Długofalowo koszt ten może być w części kompensowany dzięki efektom zwrotnym w postaci zwiększonych wpływów z PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, pochodzących od wypłacanych nagród. W ten sposób część wydatków zostaje naturalnie zrekompensowana w systemie finansów publicznych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Projekt nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu oraz art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Projektowana ustawa nie oddziałuje na przedsiębiorców, w tym mikro-, małych ani średnich przedsiębiorców, i nie wprowadza dla nich żadnych nowych obowiązków administracyjnych ani sprawozdawczych. Regulacja dotyczy wyłącznie sfery stosunku pracy w instytucjach kultury, które stanowią jednostki sektora finansów publicznych, a nie podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W związku z tym projekt nie powoduje obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorców.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Warszawa, 27 listopada 2025 r.

BEOS-WPEiM-2481/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.376.9.2025
Data wpływu 27.11.2025

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Daria Gosek-Popiołek)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie przewidziano nowelizację ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹. Zgodnie z dodawanym art. 31e zmienianej ustawy pracownikowi instytucji kultury przysługiwałaby nagroda roczna w wysokości 1/12 wynagrodzenia otrzymanego w roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje. Nagroda roczna przysługiwałaby pracownikowi, który pracował w instytucji kultury co najmniej 6 pełnych miesięcy kalendarzowych (art. 1 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie od 1 stycznia 2026 r. (art. 2 projektu).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 87 oraz 2025 r. poz. 1173.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 27 listopada 2025 r.

BEOS-WPEiM-2482/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.376.8.2025Data wpływu 27.11.2025Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Daria Gosek-Popiołek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

W projekcie przewidziano nowelizację ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹. Zgodnie z dodawanym art. 31e zmienianej ustawy pracownikowi instytucji kultury przysługiwałaby nagroda roczna w wysokości 1/12 wynagrodzenia otrzymanego w roku kalendarzowym, za który nagroda przysługuje. Nagroda roczna przysługiwałaby pracownikowi, który pracował w instytucji kultury co najmniej 6 pełnych miesięcy kalendarzowych.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 87 oraz 2025 r. poz. 1173.



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄCUBSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/298/25

Warszawa, 1 grudnia 2025 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.376.10.2025
Data wpływu 02. XII. 25r.

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo Kancelarii Sejmu z dnia 24 listopada 2025 r. zawierającego prośbę o przedłożenie opinii w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (znak: RPW/38283/2025, dalej także jako: „Projekt”), informuję, że Związek Powiatów Polskich odnosi się negatywnie do proponowanych w nim rozwiązań.

Po pierwsze, negatywnie odnosimy się do pomysłu nałożenia na samorządy kolejnego obciążenia finansowego przy jednoczesnym braku zapewnienia niezbędnych środków. Jak zauważyli sami projektodawcy, to na samorządach będzie spoczywać główny ciężar zapewnienia środków na sfinansowanie obowiązkowych nagród rocznych dla pracowników instytucji kultury. Jako organizacja samorządowa konsekwentnie sprzeciwiamy się wprowadzaniu rozwiązań prawnych, które generują po stronie samorządów koszty bez wskazania nowych źródeł dochodów, z których obciążenia te miałyby zostać sfinansowane. Zwracamy również uwagę, że koszty wprowadzenia zmiany prawdopodobnie zostały niedoszacowane. Zgodnie z opublikowanymi w 2024 r. wynikami finansowymi instytucji kultury w 2024 r. koszty wynagrodzeń oraz koszty składek na ubezpieczenie społecznie i innych świadczeń w instytucjach kultury wyniosły łącznie 9,6 mld zł. W 2025 r. średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynosi 105% a w 2026 r. wyniesie 103%. Oznacza to, że gdyby ustawa weszła w życie 1 stycznia 2026 r., tak jak planują to projektodawcy, jej koszt roczny w 2026 r. będzie oscylował w granicach 850 mln zł rocznie a w 2027 r. zbliży się do poziomu 900 mln zł

rocznie. Dla porównania cała rezerwa na uzupełnienie dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w 2026 r., która jest dedykowana sfinansowaniu m.in. zwiększonych kosztów realizacji zadań oświatowych, związanych z prowadzeniem domów pomocy społecznej, pieczy zastępczej, utrzymaniem obiektów mostowych czy zwalczaniem skutków powodzi oraz innych sytuacji kryzysowych wyniesie 2,2 mld złotych.

Po drugie, odnosząc się do pomysłu zapewnienia pracownikom instytucji kultury prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, zauważamy brak spójności z już obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Pomimo powołania się w treści deklarowanych skutków regulacji na ustawę z 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, projektowany przepis przewiduje wprowadzenie autonomicznej regulacji. Taki zabieg legislacyjny spowoduje wątpliwości interpretacyjne co do tego komu i w jakiej wysokości należy się nagroda roczna oraz w jakim terminie winna być wypłacona. Przykładem jest chociażby status pracowników pozostających na urloпах macierzyńskich. Ponadto w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym ustawodawca wskazuje komu dodatkowe wynagrodzenie roczne się nie należy (np. pracownikowi, który stawiał się do pracy w stanie nietrzeźwości). W projektowanych regulacjach brak analogicznych rozwiązań.

Ponadto nieakceptowalnym jest faktyczny brak *vacatio legis*. Dzieje się tak z dwóch powodów. Pierwszym jest wspomniany już wyżej skutek dla sektora finansów publicznych, który spowoduje nagłą potrzebę przesunięcia dużych środków finansowych do instytucji kultury już w styczniu 2026 r. Drugi to potrzeba wprowadzenia zmian w regulaminach wynagradzania pracowników, jaka może zaistnieć w niektórych instytucjach kultury, które obecnie mają przewidziane nagrody lub dodatkowe wynagrodzenie roczne przyznawane na odmiennych niż przewidziane w projekcie ustawy zasadach. W tym miejscu Związek Powiatów Polskich polemizuje z twierdzeniem wyrażonym w deklarowanych skutkach regulacji, jakoby potencjalne skutki negatywne miały mieć tylko „charakter krótkotrwały i administracyjny”.

Należy mieć na względzie, że przygotowanie regulaminu wynagradzania u pracodawcy wiąże się z określonymi obowiązkami skutkującymi odsunięciem w czasie jego wejścia w życie. Zgodnie z art. 772 § 4 Kodeksu pracy, pracodawca ma obowiązek uzgodnić regulamin wynagradzania z zakładową organizacją związkową, jeśli taka działa w danej jednostce. Uzgodnienia takie trwają 30 dni. Sam gotowy regulamin wynagradzania zaczyna natomiast obowiązywać po upływie dwóch tygodni od dnia przedstawienia jego treści pracownikom, co wynika z art. 772 § 6 Kodeksu pracy. Terminu tego nie da się skrócić i regulamin wynagradzania nigdy nie wejdzie w życie „z dnia na dzień”.

W chwili tworzenia niniejszej opinii, do końca roku 2025 pozostają cztery pełne tygodnie. Oznacza to, że spełnienie przez pracodawców wszystkich obowiązków wynikających z hipotetycznego wejścia przepisu w życie, jest przed 1 stycznia technicznie niemożliwe.

Wejście w życie nowego przepisu przy jednoczesnym obowiązywaniu dotychczasowych regulaminów wynagradzania (co, jak zostało wykazane, jest nieuniknione) może doprowadzić do konieczności wypłacania podwójnych bonusów (tj. nagród wynikających ze znowelizowanej ustawy oraz innych nagród/dodatkowego wynagrodzenia rocznego wynikającego z obowiązujących regulaminów wynagradzania). Ewentualne, wynikające z tego tytułu spory z pracownikami, trafią wówczas do sądów pracy. To natomiast sprawi, że wspomniane przez projektodawców negatywne skutki zyskają formę inną niż tylko drobne, krótkotrwałe komplikacje.

Zaznaczamy, że nie jesteśmy przeciwni wzrostom wynagrodzeń pracowników sektora finansów publicznych. Zwracamy jednak uwagę na konieczność wprowadzania tego typu regulacji, w sposób racjonalny i zabezpieczający środki finansowe na ten cel, oraz w terminach umożliwiających przygotowanie adresatów norm prawnych do ich wdrożenia. Opiniowany projekt ustawy tych warunków nie spełnia.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka

