

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

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 STRZYŻÓWSKI

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 ŚLUBICKI

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

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 stanął 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