



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 19 lipca 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda
Pileckiego oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 455)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem nowelizacji ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (Dz. U. z 2021 r. poz. 402), jest umożliwienie tworzenia **podmiotów zależnych** Instytutu Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego (dalej „Instytut”), będących jednostkami organizacyjnymi mającymi siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z przepisami nowelizowanej ustawy, Instytut realizuje swoje cele określone w art. 3 ust. 1 (tj. inicjowanie, podejmowanie i wspieranie działań służących uhonorowaniu i upamiętnieniu osób dotkniętych dwoma totalitaryzmami – niemieckim i sowieckim oraz niesieniu pomocy obywatelom polskim oraz Polakom o innej przynależności państwowej będącym ofiarami zbrodni sowieckich, nazistowskich zbrodni niemieckich, zbrodni z pobudek nacjonalistycznych lub przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodni wojennych, a także prowadzenie badań historycznych i interdyscyplinarnych na temat totalitaryzmów oraz gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie relacji ofiar i świadków zbrodni totalitarnych) w drodze działań podejmowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami.

Obowiązująca ustawa uprawnia Instytut, za uprzednią zgodą ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do tworzenia oddziałów zamiejscowych, będących wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi lub komórkami organizacyjnymi

Instytutu. Oddziały zamiejscowe mogą posiadać siedzibę poza terytorium RP, jednakże działają w ramach struktury organizacyjnej Instytutu i nie są odrębnymi podmiotami. Zdaniem autorów przedłożenia, takie rozwiązanie jest niewystarczające dla prowadzenia działalności poza terytorium Unii Europejskiej, gdzie dla prawidłowego funkcjonowania jest niezbędna podmiotowość prawna oddziału. Obecna regulacja określająca formy prowadzenia przez Instytut działalności poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga więc uzupełnienia w zakresie opisanym powyżej.

Podmiot zależny, utworzony zgodnie z przyjętą regulacją (dodany art. 4c w ustawie nowelizowanej), będzie wyposażony w podmiotowość prawną zgodną z prawem miejsca działalności i będzie mógł samodzielnie występować w miejscowym obrocie prawnym, będąc jednocześnie w pełni kontrolowany przez Instytut. Podmioty te będą tworzone głównie w państwach nienależących do UE. Jak wskazano w uzasadnieniu, powyższa zmiana umożliwi bardziej efektywną realizację celów działalności Instytutu tj. prowadzenie badań, dokumentowanie i poszerzanie wiedzy na temat totalitaryzmów oraz zbrodni nazistowskich i komunistycznych w XX wieku, gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie relacji ofiar i świadków zbrodni totalitarnych oraz popularyzowanie wiedzy na ten temat za granicą.

Podmioty zależne będą tworzone na wniosek Dyrektora Instytutu, za zgodą ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po uprzednim poinformowaniu ministra właściwego do spraw zagranicznych. Podmiotem zależnym będzie kierował kierownik, a obsady stanowiska będzie dokonywał Dyrektor Instytutu w formie zgodnej ze statusem prawnym podmiotu zależnego.

Instytut może wyposażyć tworzony podmiot zależny w środki niezbędne do prowadzenia przez niego działalności. Jednocześnie ustawa uprawnia do finansowania lub dofinansowania realizacji zadań Instytutu w części realizowanej przez podmioty zależne ze środków, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy (czyli m.in. dotacji podmiotowych, dotacji celowych, przychodów z działalności gospodarczej prowadzonej przez Instytut, środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej lub z krajowych i międzynarodowych projektów i programów badawczych).

Do zamówień publicznych na dostawy, usługi lub roboty budowlane na potrzeby podmiotów zależnych nie będą stosowane przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129), jeżeli wartość zamówienia publicznego jest mniejsza niż progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy.

Ustawa wprowadza także inne zmiany:

- uprawnia Instytut do używania skróconej nazwy w brzmieniu: „Instytut Pileckiego”;
- uchyla przepisy uprawniające Instytut do zgłaszania ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych inicjatywy nadania osobom Krzyża Wschodniego lub Krzyża Zachodniego, ze względu na niekorzystanie przez Instytut z takiej możliwości; w konsekwencji, eliminuje także konieczność opiniowania przez Radę Pamięci inicjatywy nadania tych odznaczeń;
- eliminuje nieprecyzyjne kryterium „wysokiego poziomu artystycznego” w odniesieniu do filmów produkowanych lub współprodukowanych przez Instytut;
- doprecyzowuje, iż Instytut realizuje swoje zadania poprzez popularyzację problematyki objętej celem jego działania, w tym poprzez dystrybucję materiałów związanych z działalnością Instytutu;
- wprowadza obowiązek informowania ministra właściwego do spraw zagranicznych o utworzeniu oddziału zamiejscowego Instytutu mającego siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- zobowiązuje Dyrektora Instytutu do corocznego (nie później niż do dnia 31 marca) przedstawiania sprawozdania z działalności Instytutu sejmowym komisjom: Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu, celem uzyskania oceny tych komisji pod kątem skuteczności realizacji zadań i celów Instytutu oraz efektywności gospodarowania środkami finansowymi;
- dokonując stosownej korekty przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwalnia od podatku nagrody ustanawiane i finansowane przez Instytut, określone w art. 14 ust. 1 ustawy, oraz stypendia ustanawiane i finansowane przez Instytut dla wspierania badań naukowych, działań edukacyjnych i kulturalnych, o których mowa w art. 15 ustawy.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego oraz niektórych innych ustaw stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1341). Pierwsze czytanie odbyło się na 34. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r. po czym projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz

Komisji Spraw Zagranicznych. Komisje przygotowały sprawozdanie (druk sejmowy nr 1386) w którym rekomendowały przyjęcie ustawy bez poprawek. Podczas drugiego czytania w dniu 8 lipca br. zgłoszone zostały 3 poprawki.

Pierwsza z poprawek uchyla przepis, który wyłącza stosowanie ustawy – Prawo zamówień publicznych, do zamówień publicznych na dostawy, usługi lub roboty budowlane na potrzeby podmiotów zależnych, jeżeli wartość zamówienia jest ,mniejsza niż progi unijne określone w art. 3 ust. 1 tej ustawy. Trzecia poprawka modyfikuje formułę przyznawania Krzyża Wschodniego i Krzyża Zachodniego poprzez zastąpienie obowiązku uzyskania pozytywnej opinii Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu koniecznością uzyskania informacji Prezesa o braku przesłanek dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2141 oraz z 2021 r. poz. 255 i 464).

Akceptację Sejmu uzyskała wyłącznie poprawka nr 2, która zobowiązuje Instytut do corocznego – nie później niż do dnia 31 marca – przedstawiania sprawozdania z działalności Instytutu sejmowym komisjom: Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu, celem uzyskania oceny tych komisji pod kątem skuteczności realizacji zadań i celów Instytutu oraz efektywności gospodarowania środkami finansowymi.

III. Uwagi szczegółowe

W toku prac sejmowych przyjęta została poprawka zobowiązująca Dyrektora Instytutu do corocznego przedkładania sprawozdania z działalności Instytutu sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu celem uzyskania oceny Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu pod kątem skuteczności realizacji zadań i celów Instytutu oraz efektywności gospodarowania środkami finansowymi (dodany pkt 6a w art. 8).

Po pierwsze: należy podnieść, że zmiany przyjęte w zakresie art. 8 ust. 6a nie były ujęte w przedłożeniu rządowym (projekt ustawy nie przewidywał żadnych zmian dotyczących sprawozdawczości i obowiązków Dyrektora Instytutu w tym zakresie). Omawiana zmiana została wprowadzona poprawką zgłoszoną podczas II czytania w Sejmie. Należy więc zgłosić

wątpliwość, czy zmiana ta może być uznana za poprawkę do ustawy, a tym samym czy nie doszło do naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Normie tej sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach.¹ Treść poprawki powinna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy; odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu.

Po drugie: należy zauważyć, iż wskazanie komisji właściwych do rozpatrzenia w/w sprawozdania poprzez podanie ich nazw własnych (Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Kultury i Środków Przekazu) zamiast odniesienia się do przedmiotowego zakresu działania tych komisji skutkować będzie koniecznością nowelizacji ustawy w sytuacji zmiany art. 18 Regulaminu Sejmu, określającego nazwy sejmowych komisji stałych. Takie rozwiązanie nie może być uznane prawidłowe legislacyjnie, gdyż nie służy ono zapewnieniu stabilności przepisów prawnych.

Po trzecie: należy rozważyć celowość sporządzania przez wskazane komisje sejmowe oceny „*pod kątem skuteczności realizacji zadań i celów Instytutu oraz efektywności gospodarowania środkami finansowymi*”, biorąc pod uwagę, iż ocena ta nie mogłaby służyć podjęciu działań o charakterze nadzorczym w stosunku do Instytutu. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 4 ustawy, nadzór nad Instytutem, będącym instytutem badawczym, sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Wydaje się, że działalność komisji sejmowych powinna ograniczać się ewentualnie do zapoznania się ze sprawozdaniem z działalności Instytutu.

W celu usunięcia pierwszej ze zgłoszonych wątpliwości należy rozważyć przyjęcie poprawki skreślającej zmianę w art. 1 pkt 6, natomiast poprawka nr 2 odpowiada uwadze drugiej i trzeciej opinii.

¹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

Propozycje poprawek

w art. 1 skreśla się pkt 6;

albo

w art. 1 w pkt 6, w pkt 6a wyrazy „sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu celem uzyskania oceny Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu pod kątem skuteczności realizacji zadań i celów Instytutu oraz efektywności gospodarowania środkami finansowymi” zastępuje się wyrazami „sejmowym komisjom właściwym ze względu na przedmiotowy zakres ich działania”;

Renata Bronowska

Główny legislator