



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 października 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności  
– Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

**(druk nr 829)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy jest usprawnienie funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (zwanego dalej „Narodowym Instytutem”) oraz wyeliminowanie niejasności i wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się w praktyce stosowania przepisów ustawy dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (zwanej dalej „ustawą o Narodowym Instytucie”).

Zmiany zawarte w opiniowanej ustawie dotyczą w szczególności:

- 1) funkcjonowania Rady Narodowego Instytutu – znowelizowany art. 11 ust. 4 ustawy o Narodowym Instytucie (art. 1 pkt 1 lit. a noweli) przewiduje, że Rada przyjmuje protokół na następnym posiedzeniu, zaś kopię protokołu Przewodniczący Rady przekazuje Przewodniczącemu Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w terminie 2 tygodni od dnia jego przyjęcia przez Radę;
- 2) przyznania członkowi Rady zwrotu kosztów podróży i noclegów w związku z udziałem w konferencjach, sympoziach, seminariach i spotkaniach dotyczących zadań Narodowego Instytutu (art. 11 ust. 7; art. 1 pkt 1 lit. c noweli);
- 3) kwestii obsługi administracyjno-biurowej Rady i Dyrektora przez Narodowy Instytut (art. 12a; art. 1 pkt 2 noweli) – zmiana ma na celu uściślenie, że obowiązek obsługi

administracyjno-biurowej Rady i Dyrektora Narodowego Instytutu spoczywa na Narodowym Instytucie;

- 4) odstąpienia od przeprowadzania naboru w przypadku zatrudniania pracowników na zastępstwo związane z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika Narodowego Instytutu (art. 14 ust. 4; art. 1 pkt 3 lit. b noweli);
- 5) wskazania, że Narodowy Instytut nie tylko zarządza programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ale również realizuje takie programy samodzielnie lub we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z kołami gospodyń wiejskich, organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła, a także podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a ponadto doprecyzowania zasad współpracy z tymi podmiotami (art. 23 ust. 1 i 1a oraz art. 30; art. 1 pkt 4 i 7 noweli)
- 6) uregulowania możliwości prowadzenia przez Narodowy Instytut działalności wydawniczej dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego (art. 24 ust. 7; art. 1 pkt 5 lit. b noweli);
- 7) usprawnienia trybu przekazywania dotacji na rzecz Narodowego Instytutu – zgodnie z obowiązującą regulacją dotacje przekazuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Dyrektora; w następstwie nowelizacji dotacje będą przekazywane przez właściwego dysponenta części budżetowej na wniosek Dyrektora (art. 32 ust. 5; art. 1 pkt 8 lit. c noweli);
- 8) rezygnacji z regulacji, w myśl której zakładowy fundusz nagród stanowi 8,5% funduszu płac (art. 35 ust. 4; art. 1 pkt 9 noweli);
- 9) zwiększenia maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa będącego skutkiem finansowania ustawy o Narodowym Instytucie na lata 2023–2026 (art. 46; art. 1 pkt 10 noweli).

W myśl regulacji przejściowej (art. 2 noweli), do otwartych konkursów ofert i konkursów wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia ustawy w życie znajdują zastosowanie przepisy dotychczasowe.

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

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2552) został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 29 sierpnia 2022 r. Marszałek Sejmu skierowała powyższy projekt ustawy do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 14 września 2022 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2596). Na etapie prac w komisji wprowadzono do projektu kilka poprawek o charakterze techniczno-legislacyjnym. W trakcie drugiego czytania w dniu 5 października 2022 r. zgłoszony został wniosek o odrzucenie projektu ustawy, a także 6 poprawek. Poparcie Sejmu uzyskała wyłącznie poprawka doprecyzowująca art. 14 ust. 4 dodawany do ustawy o Narodowym Instytucie (art. 1 pkt 3 lit. b), zgodnie z którym zatrudnienie osoby na zastępstwo, w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika Narodowego Instytutu, nie wymaga przeprowadzenia naboru.

Za uchwaleniem ustawy opowiedziało się 223 posłów, 216 posłów było przeciw, zaś 3 posłów wstrzymało się od głosowania.

## **III. Uwaga**

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych, niemniej należy zwrócić uwagę, że w art. 28, art. 30 ust. 1 pkt 2 i art. 32 ust. 3a ustawy o Narodowym Instytucie (art. 1 pkt 6, pkt 7 lit. a i pkt 8 lit. b noweli) sformułowano odesłania do „odrębnych przepisów”. Taka metoda konstruowania odesłań jest niezgodna z § 156 Zasad techniki prawodawczej oraz z dobrą praktyką legislacyjną<sup>1)</sup>. Odesłanie do bliżej nieokreślonych przepisów nie wskazuje adresatowi precyzyjnie, które przepisy ma w danej sytuacji zastosować. Co więcej, przerzuca się w ten sposób na adresata ryzyko popełnienia błędu przy identyfikowaniu przepisów, które należy wziąć pod uwagę ustalając treść obowiązującej normy prawnej oraz przy samej interpretacji. Przepis, w którym posłużono się blankietowym (nieokreślonym) odesłaniem jest więc niekomunikatywny zarówno w aspekcie wyszukiwawczym, jak i interpretacyjnym, a tym samym nie odpowiada on standardom przyzwoitej legislacji – przede wszystkim nie realizuje zasady odpowiedniej określoności przepisów prawa.

---

<sup>1)</sup> Zob. Dobre praktyki legislacyjne – Odsyłanie do „przepisów odrębnych” i przepisów określonych przedmiotowo – [https://rci.gov.pl/artukul\\_20/](https://rci.gov.pl/artukul_20/)

Zgodnie z § 156 ust. 2–4 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli odesłanie stosuje się ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym należy jednoznacznie wskazać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. W sytuacji, gdy odesłanie ma zapewnić spójność regulowanych w akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Jeżeli natomiast daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła nie jest możliwe, wyjątkowo dopuszczalne jest odesłanie do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych.

Sformułowanie ewentualnych propozycji poprawek będzie możliwe po uzyskaniu informacji, jakie „odrębne przepisy” ma na myśli ustawodawca.

*Iwona Kozera-Rytel*

*Główny legislator*