



Opinia
do ustawy o Centrum Polsko – Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia
(druk nr 1126)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmierza do utworzenia Centrum Polsko – Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, określanego w dalszej części opinii jako "Centrum", którego podstawowym kierunkiem działalności jest inicjowanie, wspieranie i podejmowanie działań w Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach polsko – rosyjskich.

Ustawa reguluje w szczególności kwestie zadań (art. 3), struktury organizacyjnej Centrum (art. 6-19), finansowania działalności Centrum (art. 20-22), warunków i trybu udzielania finansowego wsparcia przez Centrum (art. 24-27), a także nadzoru nad jego działalnością (art. 28).

Pod względem formy organizacyjno – prawnej Centrum będzie funkcjonować jako państwowa osoba prawna utworzona na podstawie ustawy w celu wykonywania zadań publicznych (art. 2). Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druk sejmowy nr 3682) taka forma "zapewni (...) możliwość sprawnego funkcjonowania i wykonywania zadań ustawowych, jak również pozwoli na szczegółowe uregulowanie zasad gospodarki finansowej Centrum. Forma organizacyjno – prawna państwowej osoby prawnej stworzy również możliwość dokładnego specyfikowania i rozliczania wszystkich kosztów prowadzonych przez Centrum działań, co z kolei pozwoli lepiej ocenić efektywność wykorzystania środków publicznych".

Do szczegółowych zadań Centrum należeć będzie:

- 1) prowadzenie, inicjowanie i wspieranie badań naukowych;
- 2) prowadzenie działalności wydawniczej;
- 3) upowszechnianie w społeczeństwie polskim i rosyjskim wiedzy o stosunkach polsko-rosyjskich, historii, kulturze i dziedzictwie obu narodów;
- 4) prowadzenie, inicjowanie i wspieranie działalności edukacyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej;

- 5) organizowanie konferencji, sympozjów, wykładów, seminariów i dyskusji;
- 6) utrzymywanie kontaktów z ośrodkami akademickimi, eksperckimi, naukowymi i politycznymi w Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej;
- 7) dofinansowywanie przedsięwzięć podejmowanych na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach polsko – rosyjskich;
- 8) inicjowanie i wspieranie polsko – rosyjskiej wymiany młodzieży i studentów;
- 9) organizowanie i wspieranie polsko-rosyjskiej współpracy między środowiskami naukowo – eksperckimi, ośrodkami akademickimi, organizacjami pozarządowymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami samorządu zawodowego i gospodarczego z Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej;
- 10) współpraca z instytucją utworzoną przez władze Federacji Rosyjskiej, której celem jest podejmowanie działań na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach rosyjsko – polskich.

Ustawa przewiduje także możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez Centrum na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Organami Centrum są: Dyrektor Centrum, Międzynarodowa Rada Centrum oraz Rada Centrum.

Ustawa określa w szczególności, wymagania jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko Dyrektora Centrum, sposób jego powoływania, w tym zasady przeprowadzania konkursu, przesłanki odwołania, a także jego zadania i obowiązki.

W opiniowanym akcie prawnym uregulowano ponadto skład i zasady wyłaniania członków Międzynarodowej Rady Centrum i Rady Centrum, a także zadania oraz tryb ich realizacji. Wskazane podmioty będą miały status organów o charakterze opiniodawczo – doradczym, wspierających Dyrektora Centrum w jego działaniach.

Będąca przedmiotem opinii ustawa zawiera ponadto przepisy w zakresie finansowania działalności Centrum.

Zgodnie z art. 20 Centrum prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Przychodami Centrum są:

- 1) określana corocznie w ustawie budżetowej dotacja podmiotowa;
- 2) przychody z działalności gospodarczej;
- 3) środki finansowe pochodzenia zagranicznego;
- 4) przychody ze sprzedaży albo z tytułu przekazania do odpłatnego używania rzeczowych składników majątkowych będących własnością Centrum;

- 5) darowizny, spadki i zapisy;
- 6) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych Centrum;
- 7) przychody z innych tytułów.

W ustawie przewidziano dwa sposoby udzielania finansowego wsparcia przez Centrum.

Na podstawie art. 24 ust. 1 może ono ustanawiać i finansować stypendia za osiągnięcia i inicjatywy podejmowane na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach polsko – rosyjskich, w szczególności dla pracowników naukowych, studentów oraz osób wyróżniających się w działaniach, z zakresu zadań ustawowych Centrum, określonych w art. 3 ust. 2 opiniowanej ustawy.

Natomiast w art. 25 uregulowano możliwość dofinansowania, w formie dotacji celowej, przedsięwzięć na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach polsko – rosyjskich. Dofinansowanie przedsięwzięcia udzielane będzie w drodze umowy. Z wnioskiem o dofinansowanie będzie mógł wystąpić każdy podmiot prowadzący niezarobkową działalność w sprawach objętych zakresem działania Centrum, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Rosyjskiej, państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Ustawa określa również negatywne przesłanki podmiotowe w zakresie udzielania dofinansowania, a także daje podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli przebiegu i sposobu realizacji przedsięwzięcia oraz prawidłowości wykorzystania otrzymanego dofinansowania.

Kryteria, warunki i tryb udzielania dofinansowania przedsięwzięcia, a także istotne elementy wniosku o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia oraz istotne elementy umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Nadzór nad działalnością Centrum sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Kryteriami nadzoru są: legalność, rzetelność, celowość i gospodarność, co w myśl uzasadnienia do rządowego projektu ustawy "pozwoli na skuteczną kontrolę realizacji zadań ustawowych wykonywanych przez Centrum". W ramach sprawowanego nadzoru minister zatwierdza: roczny plan działania Centrum, projekt rocznego planu finansowego Centrum, roczne sprawozdanie z działalności Centrum oraz roczne sprawozdanie finansowe Centrum.

W ustawie zawarto ponadto regulacje dotyczące powołania Pełnomocnika do spraw Organizacji Centrum, do którego zadań zależeć będzie podjęcie czynności niezbędnych

do rozpoczęcia pracy Centrum oraz przepisy określające sposób powołania po raz pierwszy organów Centrum.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Centrum Polsko – Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia (druk nr 3682).

W toku prac legislacyjnych w Sejmie ustawą zajmowała się Komisja Kultury i Środków Przekazu.

Opracowując sprawozdanie (druk sejmowy nr 3699) Komisja nie wniosła poprawek, które w sposób istotny wpływałyby na treść ustawy.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 85. posiedzeniu Sejmu, w dniu 24 lutego 2011 r. Pomimo zgłoszenia wniosku o odrzucenie ustawy w całości, Sejm przystąpił niezwłocznie do III czytania. Ustawa została uchwalona na tym samym 84. posiedzeniu Sejmu w dniu 25 lutego 2011 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 8 ust. 2 pkt 6, art. 10 ust. 2 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 3 oraz art. 25 ust. 2 pkt 1 i 2.

Ustawodawca w art. 8 w ust. 2 w pkt 6 formułując przesłankę uniemożliwiającą kandydowanie na stanowiska Dyrektora Centrum, a także w art. 25 w ust. 2 w pkt 1 i 2 określając kategorie podmiotów, którym Centrum nie udziela dofinansowania używa wyrazów skazan-a(ej)"prawomocnym wyrokiem". Natomiast w art. 10 w ust. 2 w pkt 3 i w art. 18 w ust. 2 w pkt 3 określając przyczyny wygaśnięcia kadencji Dyrektora Centrum i członkostwa w Radzie Centrum posługuje się wyrazami skazana "prawomocnym wyrokiem sądu".

Prawodawca powinien do oznaczania jednakowych pojęć konsekwentnie używać jednakowych określeń. Złamanie nakazu konsekwencji terminologicznej może skutkować wątpliwościami interpretacyjnymi w procesie stosowania prawa. Biorąc powyższe pod uwagę należy ujednoclić w tym zakresie wskazane przepisy.

Propozycja poprawki:

- w art. 8 w ust. 2 w pkt 6 oraz w art. 25 w ust. 2 w pkt 1 i 2 po wyrazach "prawomocnym wyrokiem" dodaje się wyraz "sądu";

2) art. 16 ust. 1 pkt 5.

W art. 16 w ust. 1 w pkt 5 ustawodawca określając jedno z zadań Rady Centrum, posłużył się terminem "oddziałów Centrum", podczas gdy zgodnie z art. 2 ust. 4 Centrum posiada "oddziały zamiejscowe", ponadto należy wskazać, iż w art. 11 w pkt 5 ustawodawca konsekwentnie używa terminu "oddziały zamiejscowe".

Wobec brzmienia art. 2 ust. 4 i w art. 11 pkt 5 zasadnym jest posługiwanie się w ramach dalszych przepisów ustawy tymi samymi pojęciami.

Mając na względzie zasadę, że do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń (§ 10 ZTP), proponuje się wprowadzenie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w ust. 1 w pkt 5 po wyrazie "oddziałów" dodaje się wyraz "zamiejscowych";

3) art. 26 ust. 7 pkt 2.

W art. 26 ust. 3 wprowadzono do ustawy pojęcie "umowa o dofinansowanie przedsięwzięcia", którego konsekwentnie używa się w kolejnych jednostkach redakcyjnych opiniowanego aktu prawnego. Natomiast w ust. 7 w pkt 2 przywołanego art. 26 ustawodawca w odniesieniu do umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia, posłużył się odesłaniem wewnętrznym. Należy zauważyć, iż co prawda zastosowany sposób redakcji przepisu nie jest sprzeczny z Zasadami techniki prawodawczej, jednakże wydaje się, że nie służy on osiągnięciu celu, jakim jest uzyskanie skrótowości tekstu prawnego. Jednocześnie w przepisie używa się liczby mnogiej, podczas gdy art. 26 ust. 3 stanowi o umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia. Należy podkreślić, że zgodnie z techniką formułowania norm prawnych, pomimo użycia liczby pojedynczej przepis i tak dotyczy wszystkich zawartych umów o dofinansowanie przedsięwzięcia.

W związku z powyższy wskazana jest zmiana porządkująca regulację art. 26 ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 26 w ust. 7 w pkt 2 wyrazy "umów, o których mowa w ust. 3" zastępuje się wyrazami "umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia";

4) art. 27 ust. 1.

Przepis art. 27 ust. 2 uprawnia Centrum do odstąpienia od umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia w przypadku wykorzystania dofinansowania przedsięwzięcia niezgodnie

z przeznaczeniem lub nieterminowego bądź nienależytego wykonywania umowy stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Tymczasem, w ustawie brak jest przepisu materialnego wskazującego (wprost) na możliwość formułowania takich pokontrolnych wniosków i zaleceń, przez upoważnionych do kontroli pracowników Centrum. Zasadnym jest zatem uzupełnienie przepisu art. 27 ust. 1 opiniowanej ustawy o takie uprawnienia kontrolujących.

Propozycja poprawki:

- w art. 27 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Po przeprowadzeniu kontroli, o której mowa w art. 26 ust. 4, upoważnieni pracownicy Centrum mogą formułować wnioski i zalecenia pokontrolne.";

5) art. 32 ust. 2.

Mając na uwadze przewidywany termin wejścia w życie niniejszej ustawy, straciły aktualność postanowienia jej art. 32 ust. 2.

W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 32 skreśla się ust. 2.

Mirosław Reszczyński

legislator