



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

WICEPREZES

dr Jacek Krawczyk

Warszawa, dnia 28 maja 2013 r.

RCL.DPS.58-16/13

dot.: DP-WP/0201/3/2013/3/PM

P. dyr. Krawczyk
P. dyr. ~~Krawczyk~~
P. dyr. Napijalski
4.06.2013

SEKRETARZ
PODSEKRETARZA STANU
03.06.2013
Nr 34762

Pani

Katarzyna Sobierajska

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Sportu i Turystyki

P. P. M. Wundelich
03.06.13

Szanowna Pani Krawczyk,

W związku z przekazaniem do zaopiniowania projektem założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie informuje, iż zgłasza następujące uwagi:

1. Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada proporcjonalności stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie. Rozporządzenie natomiast może służyć jedynie wykonaniu ustawy, czyli normować jedynie takie sprawy, które są uregulowane w ustawie, a które służą realizacji samej ustawy. W związku z tym – stosownie do postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji – kwestie dotyczące zasad kontroli przedsiębiorców, jako wkraczające władczo w ich konstytucyjne wolności i prawa, winny zostać zawarte w ustawie, a nie – jak przewiduje projektodawca – w przepisach wykonawczych do ustawy (str. 15 i 25 projektu).

Analogiczna uwaga dotyczy propozycji normowania w rozporządzeniu kwestii odnoszących się do Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej „Funduszem”, w zakresie ustalania zasad funkcjonowania jego organów, zasad gospodarki finansowej oraz narzędzi nadzoru nad Funduszem (str. 13, 20 i 25 projektu).

2. Termin 14-dniowy na wejście w życie przedmiotowego aktu prawnego jest niewystarczający. W ocenie RCL zaskoczenie adresatów ustawy nowymi regulacjami stanowić może naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa

DEPARTAMENT PRAWNY
dnia 04.06.2013
Nr 34762

w art. 2 Konstytucji RP. Nakaz odpowiedniego *vacatio legis* „stanowi – zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK 2000/1/1). Jednocześnie długość okresu *vacatio legis* powinna być tak określona, aby zapewnić możliwość funkcjonowania Funduszu od dnia wejścia w życie ustawy, co oznacza, że organy Funduszu powinny zostać powołane właśnie w trakcie okresu *vacatio legis*.

3. W projekcie założeń projektu ustawy projektodawca, przewidując wprowadzenie przepisów karnych, powinien w sposób wyczerpujący opisać znamiona czynu zabronionego oraz wskazać charakter czynu zabronionego (określić, czy czyn stanowi ma przestępstwo, czy jedynie wykroczenie) oraz przewidywane za dany czyn sankcje karne. Nie jest dopuszczalne przy tym określanie znamion czynu zabronionego poprzez używanie zwrotu „w szczególności” (str. 24 projektu).
4. Wyjaśnienia wymaga kwestia zamieszczenia w projektowanej ustawie przepisów przejściowych. Projektodawca bowiem wprawdzie zatytułował jeden z rozdziałów projektu jako „zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe”, jednakże żadnych propozycji normatywnych dotyczących przepisów przejściowych w nim nie wskazał. Należy zatem jednoznacznie rozstrzygnąć, czy projektowane zmiany będą miały wpływ na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych.
5. Wyjaśnienia wymaga również kwestia charakteru prawnego Funduszu. Mianowicie, według zamierzeń projektodawcy Fundusz nie ma być ani państwową osobą prawną ani jednostką sektora finansów publicznych. Nie ma również otrzymywać dotacji z budżetu państwa (mógłby jedynie otrzymywać pożyczki z budżetu państwa), zaś głównym źródłem finansowania miałyby być obowiązkowe składki od przedsiębiorców. W związku z tym wyjaśnienia wymagają powody stosowania w stosunku do Funduszu ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). Jest to także o tyle istotne, że nadzór i kontrola w przypadku Funduszu

miałyby być szersze niż w stosunku do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, na którym przedmiotowy fundusz ma być wzorowany. Należy zauważyć, że działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – mimo, iż otrzymuje z budżetu państwa dotacje podmiotowe, a jego budżet wynosi ponad 167 mln zł rocznie (podczas gdy budżet Funduszu ma wynosić jedynie nieco ponad 3,6 mln zł) – podlega jedynie nadzorowi w oparciu o kryterium legalności i zgodności ze statutem, a nie w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej, która przewiduje szerszą kontrolę obejmując nią także kryterium gospodarności, celowości i rzetelności.

6. Z punktu widzenia spójności obowiązującego systemu prawnego wątpliwości budzi – w kontekście regulacji zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) – wyłączenie przez projektodawcę Funduszu z sektora finansów publicznych oraz jednoczesne proponowanie pokrycia ze środków budżetu państwa kosztów pierwszego okresu działania Funduszu.
7. Jednocześnie należy zauważyć, iż przyznanie kompetencji kontrolnych zarówno właściwemu marszałkowi województwa na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.), jak i Funduszowi na mocy projektowanej ustawy, prowadzić może do dublowania kompetencji obu tych podmiotów (str. 14 i 23 projektu).
8. Doprecyzowania wymaga także szereg kwestii zawartych w projekcie, ujętych w sposób niejednoznaczny, a dotyczących bardzo istotnych zagadnień, w tym m.in.:
 - a) wskazanie podstaw uznania przez projektodawcę konieczności wprowadzenia zmian dotyczących przedsiębiorców zagranicznych, skoro stosownie do treści art. 5 ust. 1a ustawy o usługach turystycznych są oni objęci zabezpieczeniem, a więc nie jest wiadomo, czego miałyby zmiany w istocie dotyczyć (str. 23 projektu);
 - b) zasady przekazywania środków zgromadzonych w systemie uzupełniającym, gdyż nie jest jednoznacznie sformułowany warunek stanowiący, że przekazanie środków z systemu uzupełniającego na rachunek właściwego marszałka województwa, klienta bądź innego podmiotu nastąpi w sytuacji, „jeżeli przekazanie środków na rachunek tego podmiotu umożliwi opłacenie kosztów zapewnienia powrotu klienta” (str. 16 i 17 projektu);
 - c) doprecyzowania wymaga sformułowanie „w rozsądnym czasie” użyte przy określaniu terminu realizacji zobowiązań przez Fundusz w przypadku braku środków na rachunku Funduszu, zwłaszcza w kontekście celu, jakiemu ma służyć

Fundusz, czyli organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (str. 20 projektu);

9. Należy także podkreślić, że przedmiotowy projekt założeń nie odpowiada wymogom określonym w § 9 ust. 3 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), zgodnie z którymi projekt założeń powinien obejmować zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania. Należy uznać, że przedmiotowy projekt założeń w zakresie, w jakim opisuje aktualny stan prawny, przedstawia możliwość podjęcia alternatywnych środków w stosunku do uchwalenia ustawy umożliwiających osiągnięcie celu oraz przedstawia analizę rozwiązań stosowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, wykracza poza zakres projektu założeń określony w ww. przepisie regulaminu. Ponadto, w celu zwiększenia przejrzystości dokumentu, systematykę projektu założeń należy dostosować do ww. wymogów.

Jednocześnie należy zauważyć, że przy tak określonym regulaminem stopniu ogólności projektu założeń projektu ustawy zbędne jest wskazywanie w przedmiotowym projekcie kwestii merytorycznych, które mają zostać zawarte w akcie wykonawczym (np. wskazywanie kwotowe wysokości składki do Funduszu, jaką określi minister właściwy do spraw turystyki).

10. Pozostałe uwagi do projektu zostaną przekazane w trybie roboczym.

