



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO – 4101-08-02/2012
P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82
kno@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

Kontroler (kontrolerzy)

Małgorzata Orłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83208 z dnia 29.08.2012

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie [03-719] ul. Jagiellońska 26, zwany w dalszym ciągu wystąpienia „Urzędem”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marszałkiem Województwa Mazowieckiego jest od dnia 2 grudnia 2010 r. Pan Adam Struzik

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną działalność Urzędu w zakresie przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych w latach 2010 - 2012 (do końca września br.).

Formułując pozytywną ocenę, NIK uwzględniła w szczególności:

Prawidłowo prowadzony przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, w okresie kontrolowanym, elektroniczny rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w myśl art. 7 ust. 1 i ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o usługach turystycznych”. Zawartość danych rejestru, która była zgodna z katalogiem danych określonym w art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych. Bieżące aktualizowanie rejestru, w oparciu o zbiór dodatkowych dokumentów (w teczkach przedsiębiorców) stanowiących podstawę jego zawartości.

Wypełnianie przez Marszałka Województwa Mazowieckiego obowiązku dotyczącego przesyłania do Ministra Sportu i Turystyki kopii zaświadczeń o wpisie organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych oraz kopii dokumentów, tj.: kopii umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, lub umowę ubezpieczenia na rzecz klienta, lub kopii oświadczenia o prowadzeniu rachunku powierniczego, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1-8 ustawy o usługach turystycznych.

Wypełnianie ustawowego obowiązku przez Marszałka, tj. wydawanie w każdym przypadku decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorców działalności objętej wpisem oraz wykreśleniu ich rejestru, dotyczącego przedsiębiorców niewywiązujących się z obowiązku składania Marszałkowi oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, w myśl art. 71 ust.1 pkt. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) zwanej

dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej” oraz art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych.

Ochronę klientów, w przypadkach ogłoszenia niewypłacalności przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, poprzez uruchamianie środków finansowych od ubezpieczyciela w ramach gwarancji finansowych określonych w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych.

Podjęcie działań na rzecz oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i jej aktów wykonawczych, w szczególności przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Wykonywanie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstw turystycznych w myśl art. 77 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Realizację zaleceń pokontrolnych Delegatury NIK w Warszawie wniesionych po kontroli dotyczącej realizacji przez Marszałka Województwa Mazowieckiego zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych w latach 2006-2009 (I półrocze).

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość – polegająca na wydatkowaniu przez Marszałka w 2012 r. ze środków budżetu samorządu województwa, z naruszeniem obowiązujących przepisów, kwoty 190.163,03 zł na pokrycie kosztów powrotu do kraju turystów dwóch niewypłacalnych biur podróży – nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności (szerzej w rozdziale 3.2).

Uwagi NIK dotyczą również niedotrzymania dwumiesięcznego terminu wydania decyzji administracyjnych w odniesieniu do ośmiu przedsiębiorców, błędów w numerach identyfikacji podatkowej oraz niepełnej realizacji jednego wniosku sformułowanego przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2009 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przez marszałka województwa dolnośląskiego.

1.1. Dane organizacyjne

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz regulaminie wewnętrznym Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki zadania nałożone na marszałków województw ustawą o usługach turystycznych przypisane zostały Wydziału Turystyki.

(dowody: akta kontroli str. 50-88)

Według stanu na 30 września 2012 r. w Wydziale zatrudnionych było 12 pracowników, którzy wykonywali zadania związane z wypełnianiem nadzoru i kontrolą przestrzegania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przepisów ustawy o usługach turystycznych. W ocenie NIK obsada kadrowa urzędu zapewniała właściwą realizację zadań.

(dowody: akta kontroli str. 6-38, 39-49)

1.2. Zakres danych objętych rejestrem marszałka, w tym liczba organizatorów i pośredników turystycznych w województwie oraz rodzaje zabezpieczeń finansowych klientów.

Opis stanu
faktycznego

Do Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych Województwa Mazowieckiego na dzień 30 września 2012 r. wpisanych było 683 przedsiębiorców (aktualnie prowadzących działalność). W latach 2010 – 2012 (na dzień 30 września) do ww. Rejestru zostało wpisanych odpowiednio 102, 82, i 86 przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Liczbę organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w Województwie Mazowieckim zarejestrowanych w latach 2010-2012 zamieszczono w tabeli nr 1.

Tab. 1

L.p.	ROK	Przedsiębiorcy będący jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi na koniec roku	Przedsiębiorcy będący tylko organizatorami turystyki na koniec roku	Przedsiębiorcy będący tylko pośrednikami turystycznymi na koniec roku	Przedsiębiorcy ogółem na koniec roku
1	2	3	4	5	6
1	2010 r.	78	23	1	102
2	2011 r.	66	16	0	82
3	2012 r.	75	11	0	86
	Razem	219	50	1	270

Zarejestrowani przedsiębiorcy – prowadzący aktualnie działalność organizatora turystyki i/lub pośrednika turystycznego – działają w następujących formach prawnych: 385 (56,4%) przedsiębiorców jest osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, 276 (40,4%) – spółkami prawa handlowego, 10 (1,5%) – stowarzyszeniami, 8 (1,2%) – przedsiębiorcami zagranicznymi, a 4 (0,5%) to spółdzielnie, stowarzyszenie kultury fizycznej oraz kościelna osoba prawna.

(dowód: akta kontroli str.103)

Spośród aktualnie działających 683 przedsiębiorców umowę gwarancji ubezpieczeniowej posiadało 629 (92,1%) przedsiębiorców, umowę gwarancji bankowej – 20 (2,9%), umowę ubezpieczenia na rzecz klientów – 18 (2,6%), a 16 (2,3%) przedsiębiorców miało utworzony rachunek pomocniczy.

(dowód: akta kontroli str. 103)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Prawidłowość wpisu przedsiębiorców do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonego przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Opis stanu
faktycznego

Rejestr Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych Województwa Mazowieckiego (zwany dalej „rejestrem”) jest prowadzony w formie elektronicznej w programie Microsoft Excel. Do wprowadzania danych do Rejestru oraz ich uaktualniania jest upoważniona jedna osoba. Rejestr jest jawny, a informacje udzielane są na zasadach i w zakresie ustalonym dla Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. Nr 225, poz. 1353). Najczęściej zapytania wpływają e-mailowo i telefonicznie. Informacje udzielane są tą samą drogą.

Na podstawie badania 30 losowo wybranych wpisów do rejestru objętych badaniem stwierdzono, że rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzony był

prawkłowo. Wpisów dokonywano w oparciu o wnioski zawierające komplet wymaganych załączników.

Rejestr zawierał wszystkie dane organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wymagane przepisami art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych, tj. firmę przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, a w przypadku gdy przedsiębiorca jest osobą fizyczną – również adres zamieszkania, numer NIP, określenie przedmiotu działalności, określenie zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (obszar kraju, kraje europejskie lub kraje pozaeuropejskie), wskazanie głównego miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów, imiona i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz działalnością jego oddziałów.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że w Urzędzie przestrzegany był termin dokonania wpisu do rejestru określony w art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wynosił on od 2 do 7 dni od dnia wpływu wniosku. W jednym przypadku kontrahent wezwany został do uzupełnienia dokumentacji, w efekcie czego zaświadczenie o wpisie do rejestru wydane zostało po 27 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 114)

Uwagi NIK

Uwaga NIK dotyczy 22 rozbieżności, jakie stwierdzono pomiędzy zapisami rejestru a wpisami w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (CEOTIPT), z których 13 dotyczyło błędnego wpisu NIP w rejestrze, a dwa – błędnego wpisu w CEOTIPT. Siedem błędów dotyczyło błędnego wpisu NIP w odniesieniu do podmiotów zagranicznych. Zmiany korygujące błędy zostały naniesione w rejestrze w toku kontroli NIK.

W przypadku podmiotów zagranicznych, do systemu CEOTIPT niemożliwe jest prawdkłowe wprowadzenie numerów NIP przedsiębiorców, ponieważ system jest przystosowany tylko do numerów obowiązujących w Polsce i nie zezwala na wprowadzenie innej kombinacji niż 10 cyfr. U przedsiębiorców zagranicznych numery NIP zawierają dodatkowe oznaczenie literowe. Obecnie w Ministerstwie Sportu i Turystyki trwają prace nad nowym systemem CEOTIPT, w którym przewiduje się możliwość wprowadzania danych przedsiębiorców zagranicznych. W chwili obecnej termin uruchomienia nowego systemu nie jest jeszcze znany.

(dowód: akta kontroli str. 459-463)

Ustalone
nieprawdkłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawdkłowości.

1.4. Zmiany w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w wyniku decyzji marszałka o wykreśleniu przedsiębiorcy.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2012 (do 30 września br.) w formie decyzji wykreślono z Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych Województwa Mazowieckiego łącznie 180 firmy, w tym: 113 (62,8%) na wniosek przedsiębiorców, zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz 67 z urzędu, zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy, według którego marszałek wydaje decyzje o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat. Spośród ww. decyzji z których 61 stało się prawomocnych, dwie zostały uchylone.

W przypadku 63 decyzji przyczyną ich wydania było nieprzedłożenie, mimo wezwania, marszałkowi województwa oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu zabezpieczenia finansowego. W przypadku czterech decyzji przyczyną było pomniejszenie sumy zabezpieczenia finansowego na skutek uruchomienia środków z umów gwarancji ubezpieczeniowych na pokrycie kosztów powrotów klientów biur podróży do kraju, w związku z ich niewypłacalnością (Biuro Podróży Kopernik Sp. z o.o., Selectours & Telemac Sp. z o.o., Polskie Biuro Podróży ORBIS Sp. z o.o., Sky Club Sp. z o.o., Blue Rays Sp. z o.o., Oriac Polska Sp. z o.o. - Summerelse).

Marszałek Województwa Mazowieckiego przesyłał Ministrowi Sportu i Turystyki wszystkie dokumenty wymagane przepisami art. 8 ust 1 ustawy o usługach turystycznych, zarówno w formie papierowej i elektronicznej.

Stosownie do § 3 ust. 2 uchylonego z dniem 17 września 2010 r. rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 28) dokumenty rejestrowe powinny być przekazywane organowi ewidencyjnemu niezwłocznie. O ile dokumenty w formie elektronicznej przekazywane były tego samego dnia to uwagi NIK dotyczą terminu przekazywania do Ministra Sportu i Turystyki dokumentacji w formie papierowej. W piśmie z dnia 14 października 2009 r. – w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Marszałek Województwa zobowiązał się, że dokumenty do ministerstwa właściwego do spraw turystyki będą przekazywane w terminie nie dłuższym niż 10 dni.

Podczas obecnej kontroli stwierdzono, że do Ministra Sportu i Turystyki dokumentację (w formie papierowej) stanowiącą podstawę dokonania zmiany wpisu w rejestrze dotyczącą 16 biur przedsiębiorców przekazano w terminie przekraczającym 7 dni, w tym dokumentację 12 przedsiębiorców (40% zbadanych wpisów) w terminie dłuższym niż 10 dni.

(dowód: akta kontroli str. 94, 114)

Wicedyrektor Departamentu Kultury Promocji i Turystyki, Pani Izabela Stelmańska wyjaśniła, że elektroniczna wersja dokumentów jest wysyłana natychmiast, natomiast pisma zbiorcze przekazujące dokumenty do Ministerstwa Sportu i Turystyki są przygotowywane określonego dnia i nierzadko zdarza się, iż zaświadczenie jest podpisane w tym samym dniu, co ww. pismo. W takiej sytuacji zaświadczenie jest przekazywane dopiero z kolejnym pismem zbiorczym. W przypadkach, gdy zaświadczenia zostały przekazane w ciągu kilkunastu dni, wynikało to z faktu, iż do tego terminu wliczają się również dni wolne od pracy (soboty i niedziele).

Przekazanie kopii zaświadczeń w terminie dłuższym niż 10 dni wiązało się z tym, iż możliwości finansowe Urzędu nie pozwalają na zatrudnienie większej ilości osób, co w sytuacjach natężonej pracy (takich jak miały miejsce na przełomie 2010 i 2011 roku po ogłoszeniu niewypłacalności dwóch organizatorów turystyki: Selectours & Telemac Sp. z o.o. i PBP ORBIS Sp. z o.o.) powoduje problemy z terminowym realizowaniem spraw.

(dowód: akta kontroli str. 447-450)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

1.5. Skargi na działalność organizatorów turystycznych i pośredników turystyki

W latach 2010-2012 (III kwartały) do Urzędu na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpłynęło, łącznie 776 skarg, w tym odpowiednio 376 w 2010 r., 294 w 2011 r., i 106 w 2012 r. Urząd wszczął postępowanie łącznie w 509 sprawach,

tj. 65,6% wszystkich. Reklamacje w odniesieniu, do których Urząd nie wszczynął postępowań dotyczyły spraw nie objętych nadzorem tutejszego Urzędu lub zostały przekazane do informacyjne.

Reklamacje dotyczyły 37 przedsiębiorców w 2010 r. i po 34 w latach 2011-2012.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Skargi i pisma interwencyjne dotyczyły niewłaściwego wykonania umów o udział w imprezach turystycznych. W reklamacjach skarżący zgłosili łącznie 916 przypadków niewłaściwego wykonania umów o udział w imprezach turystycznych, z czego: np. 377 (41,2%) przypadków dotyczyło niewłaściwych warunków pobytu i zakwaterowania podczas imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Uwagi NIK

Uwagi NIK dotyczą niepełnej realizacji zobowiązania Marszałka do przekazywania w ciągu 10 dni do Ministerstwa Sportu i Turystyki papierowej formy dokumentacji dotyczącej zmian w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych województwa mazowieckiego oraz błędów w podanym numerze identyfikacji podatkowej przedsiębiorcy. Uchybienia te zostały usunięte podczas kontroli .

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działanie Urzędu w zbadanym obszarze, sposób prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, kompletność gromadzonej dokumentacji, oraz terminowość i prawidłowość dokonywania zmian w rejestrze. Na pozytywną ocenę zasługuje również zaangażowanie pracowników Urzędu w rozwiązywanie skarg i uwag zgłaszanych przez klientów biur turystycznych.

2. Dokonywanie analiz wysokości gwarancji bankowych i gwarancji ubezpieczeniowych oraz z tytułu ubezpieczenia na rzecz klientów, celem zapewnienia ochrony ich praw.

2.1. Organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni w województwie, którzy ogłosili niewypłacalność w latach 2010-2012 (do 30 września).

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2012 (do 30 września br.) miało miejsce siedem przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Dwa (Selectours & Telemac Sp. z o.o. w dniu 14 września 2010 r. i Polskie Biuro Podróży ORBIS Sp. z o.o. w dniu 29 września 2010 r.) złożyły do sądu wnioski o ogłoszenie upadłości, cztery (Sky Club Sp. z o.o. w dniu 4 lipca 2012 r., Blue Rays Sp. z o.o. w dniu 26 lipca 2012 r., Oriac Polska Sp. z o.o. – Summerelse w dniu 9 sierpnia 2012 r. oraz 5 STARS BUUSSINESS TRAVEL Biuro Podróży w dniu 11 września 2012 r.) złożyły do Marszałka oświadczenia o niewypłacalności. W jednym przypadku w dniu 4 września 2012 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego złożył żądanie zapłaty z zabezpieczenia finansowego w związku z wystąpieniem oczywistych okoliczności wskazujących, że firma (Filiz Sp. z o.o.) nie jest w stanie wywiązać się z zawartych umów objętych zabezpieczeniem finansowym.

W każdym z ww. przykładów kwoty zabezpieczeń finansowych były na poziomie wyższym niż minimalny.

(dowód: akta kontroli str. 103, 106-107, 418-419)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Zabezpieczenia finansowe klientów niewypłacalnych biur, w tym wysokość środków finansowych wydatkowanych z budżetu samorządu województwa.

Opis stanu
faktycznego

W przypadku niewypłacalności organizatora/pośrednika turystycznego wpisanego do rejestru marszałek stosownie do art. 5 ust 4 ustawy o usługach turystycznych oraz przedłożonych przez przedsiębiorców umów ubezpieczeniowych i gwarancyjnych dysponował kwotami zabezpieczeń finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 156-167)

W czterech przypadkach niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, spośród siedmiu, które miały miejsce w latach 2010 – 2012 (do 30 września br.), kwoty zabezpieczeń finansowych posiadanych przez przedsiębiorców, okazały się niewystarczające na pokrycie wszystkich kosztów w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych (były to biura: Selectours & Telemac Sp. z o.o., Blue Rays Sp. z o.o., Oriac Polska Sp. z o.o. – Summerelse oraz „5 STARS CLUB BUSSINESS TRAVEL Biuro Podróży”). Dodatkowo w przypadku Blue Rays Sp. z o. o. i Oriac Polska Sp. z o.o. gwarancje nie wystarczyły również na pokrycie kosztów powrotu klientów biur do kraju.

W przypadku Polskiego Biura Podróży ORBIS Sp. z o.o. kwota zabezpieczenia była wystarczająca na pokrycie wszystkich kosztów oraz dokonanie zwrotów wpłat wniesionych przez poszkodowanych klientów.

W przypadku biur Sky Club Sp. z o.o. oraz Filiz Sp. z o.o. w chwili obecnej nie jest możliwe stwierdzenie, czy kwota gwarancji ubezpieczeniowych będzie wystarczająca.

Z informacji uzyskanych przez Urząd wynika, co następuje:

- a) Selectours & Telemac Sp. z o.o. – gwarancja ubezpieczeniowa wynosiła kwotę 3.665.000,00 zł; koszty sprowadzenia turystów do kraju wyniosły 2.056.572,44 zł. Pozostałą kwotę środków z gwarancji (1.608.427,56 zł) wydatkowano na pokrycie roszczeń klientów (w wysokości 5.738.736,82 zł.). Klienci biura otrzymali 1.608.427,56 zł, co stanowiło zwrot w wysokości 28,77 % wpłaconej kwoty;
- b) Polskie Biuro Podróży ORBIS Sp. z o.o. – gwarancja ubezpieczeniowa wynosiła 6.036.041,00 zł, a koszty sprowadzenia turystów do kraju – 810.337,06 zł. Pozostała kwota gwarancji wynosiła 5.225.663,94 zł, przy roszczeniach na kwotę: 2.521.357,32 zł i 23.556,26 euro. Klienci otrzymali zwrot kosztów na łączną kwotę 2.521.357,32 zł i 23.556,26 euro, co stanowiło 100 % wpłaconych przez nich kwot;
- c) Sky Club Sp. z o.o. – gwarancje ubezpieczeniowe wynosiły 25.000.000,00 zł. Koszty sprowadzenia turystów do kraju na dzień 31.08.2012 r. wyniosły: 4.978.819,75 zł. Dokładny koszt powrotu klientów będzie znany po rozpatrzeniu roszczeń, gdyż część osób wracała do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej na własną rękę. Osoby te są uprawnione do 100% zwrotu poniesionych kosztów. Na pokrycie powyższych kosztów powrotu, zaspokojenie roszczeń klientów, których wyjazdy zostały odwołane oraz zwrot za utracone świadczenia (skrócony wypoczynek i konieczność powrotu do kraju) pozostała kwota 20.021.180,25 zł. Na dzień 31 sierpnia 2012 r. do Urzędu wpłynęło 6.057 roszczeń poszkodowanych klientów. W chwili

obecnej niemożliwe jest określenie wysokości tych roszczeń i przyrównanie ich do pozostałej z gwarancji kwoty. Niemniej przy tak dużej liczbie poszkodowanych kwota pozostała z gwarancji nie wystarczy na 100% zwrot wniesionych przez klientów wpłat;

- d) Blue Rays Sp. z o. o. – gwarancje ubezpieczeniowe wynosiły 499.090,00 zł, a koszty sprowadzenia klientów do kraju – 502.697,95 zł i 132,00 \$. Ponieważ środki z gwarancji były niewystarczające Marszałek uruchomił kwotę 3.607,95 zł i 132 \$. środków własnych i wystąpił o refundację do Wojewody Mazowieckiego. Na dzień 31 sierpnia 2012r. Urzędu wpłynęły 194 roszczenia klientów tego biura, które nie zostały jeszcze podsumowane. Z uwagi na wyczerpanie sumy gwarancyjnej nie ma już żadnych środków na pokrycie roszczeń tych klientów z gwarancji;
- e) Oriac Polska Sp. z o.o. – gwarancja ubezpieczeniowa wynosiła 396.220,00 zł. Na powrót turystów do kraju wydatkowano łącznie 582.331,25 zł. Ponieważ środki z gwarancji były niewystarczające Marszałek uruchomił kwotę 186.111,25 zł. środków własnych i wystąpił o refundację do Wojewody Mazowieckiego. Na dzień 30 września 2012 r. do Urzędu wpłynęło 195 roszczeń klientów tego biura, które nie zostały jeszcze podsumowane. Z uwagi na wyczerpanie sumy gwarancyjnej nie ma już żadnych środków na pokrycie roszczeń tych klientów z gwarancji;
- f) W dniu 4 września 2012 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego złożył żądanie zapłaty z zabezpieczenia finansowego Filiz Sp. z o.o. w związku z wystąpieniem oczywistych okoliczności wskazujących, że firma nie jest w stanie wywiązać się z zawartych umów objętych zabezpieczeniem finansowym. Dnia 17 września br. do Urzędu wpłynęła kopia oświadczenia o niewypłacalności podpisanego przez Prezesa Filiz Sp. z o.o.;

Filiz Sp. z o.o. posiadał dwa zabezpieczenia finansowe, które zostały uruchomione: na kwotę 166.412,40 zł chroniące umowy zawarte od 26 czerwca 2011 do 25 czerwca 2012 r. oraz na kwotę 231.650,95 zł chroniące umowy zawarte od 26 czerwca 2012r. do 25 czerwca 2013r.

Z zabezpieczenia finansowego pokryto koszty powrotu turystów do kraju w wysokości 4.314,69 zł. Na dzień 30 września 2012 r. wpłynęło 205 roszczeń poszkodowanych klientów, których wysokość nie została oszacowana.

- g) W dniu 11 września 2012 r. osoba prowadząca działalność pod nazwą „5 STARS CLUB BUSSINESS TRAVEL Biuro Podróży” złożyła do Marszałka Województwa Mazowieckiego oświadczenie o niewypłacalności. Firma posiadała zabezpieczenie finansowe w postaci gwarancji ubezpieczeniowej w wysokości 835.712,42 zł chroniące umowy zawarte w okresie od 16.09.2011 do 17.09.2012r.

Do dnia 30 września br. wpłynęły trzy roszczenia z tytułu niewykonania umów na łączną kwotę 1.179.000,00 zł. Klientami biura nie były osoby fizyczne, ale PZU SA. I PZU SA Życie, które zamówiły organizację imprez integracyjnych dla własnych pracowników. Nie zaszła potrzeba sprowadzania klientów do kraju.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 418-419)

Dokumenty dotyczące zabezpieczeń finansowych wszystkich siedmiu przedsiębiorców turystycznych, których niewypłacalność nastąpiła w latach 2010-2012 były aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 136-168)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

Opis stanu faktycznego

3. Występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na zasadach określonych w treści tych umów, w przypadkach niewypłacalności lub upadłości organizatorów turystyki

3.1. Działania podejmowane przez marszałka w celu pełnej realizacji zadań ciążących na przedsiębiorcach turystycznych, którzy ogłosili niewypłacalność.

Stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy o usługach turystycznych marszałek województwa jest uprawniony do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów. W 2012 r. Urząd Marszałkowski sprowadził do kraju łącznie 5.591 osób (nie licząc dzieci poniżej 2 lat), które pozostały poza granicami kraju w wyniku ogłoszenia upadłości przez czterech przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 439-443)

Po otrzymaniu informacji o niewypłacalności organizatora turystyki Marszałek nawiązywał kontakt z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Sportu i Turystyki, rzecznikiem prasowym Urzędu oraz z gwarantem w celu wypłaty zaliczki niezbędnej na pokrycie kosztów powrotów klientów. Niektóre biura podróży przekazały do Urzędu informacje dotyczące poszkodowanych klientów, tj. ich liczby, krajów, w których przebywają oraz terminów trwania imprez turystycznych. Wystąpiły również przypadki, w których nawiązanie kontaktu z organizatorem turystyki było niemożliwe. Spowodowało to istotne trudności w ustaleniu liczby i miejsc przebywania turystów. W takiej sytuacji Urząd współpracował z Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz konsulami.

W pierwszej kolejności ustalano destynacje w jakich przebywali klienci oraz czy organizator pokrył koszty pobytu w hotelach i koszty powrotu (zazwyczaj loty powrotne nie były opłacone). Ustalano również, z których krajów turystów należy sprowadzić w pierwszej kolejności ze względu na możliwe wykwaterowanie z hotelu. Pracownicy Urzędu organizowali transfery klientów na lotniska i przeloty do planowanego miejsca powrotu z imprezy turystycznej. Ponadto Urząd na bieżąco informował o zaistniałej niewypłacalności organizatora turystyki klientów zgłaszających roszczenia wobec biur podróży. W tym celu zorganizowano specjalną infolinię dla poszkodowanych turystów oraz stworzono specjalne skrzynki pocztowe. Do Urzędu napływały faktury za zrealizowane przez przewoźników usługi, tutaj również przygotowywano dyspozycje płatności, na podstawie których wykonywano przelewy.

Po sprowadzeniu klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju następowało opłacanie napływających faktur i dokonywano rozliczenia zaliczki wypłaconej przez gwaranta, a także przekazywano gwarantowi rozliczenie w wersji pisemnej (w terminie 60 dni od daty otrzymania zaliczki, pod rygorem obowiązku jej zwrotu, zgodnie z zapisami umowy gwarancji). Urząd przyjmował i weryfikował pod względem kompletności wnioski klientów zawierające roszczenia wobec niewypłacalnych organizatorów turystyki. Zgodnie z zapisami umowy gwarancyjnej roszczenia te mogą być składane do roku po upływie terminu jej obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 453-455)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

3.2. Wysokość środków własnych województwa wydatkowanych w celu pokrycia kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur

W przypadku dwóch przedsiębiorców, tj. Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. środki z gwarancji bankowych nie wystarczyły na sfinansowanie kosztów sprowadzenia polskich turystów. W 2012 r. z budżetu Marszałka Województwa Mazowieckiego wydatkowano na powyższy cel kwotę 190.163,03 zł.

(dowód: akta kontroli str. 444-445)

W celu wydatkowania środków własnych Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął następujące uchwały nr 1682.186/12 z dnia 13 sierpnia 2012 r. oraz 1760/189/12 z dnia 21 sierpnia 2012 r., w których powołując się na art. 41 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 57 ust.1 oraz na art. 222 ust. 4, art. 257 i 258 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w związku z § 18 pkt.2,3,4 uchwały nr 192/11 budżetowej Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2011 r. dokonał zwiększenia łącznie o 250 tys. zł środków w dziale w dziale 630 Turystyka rozdziale 63095 – pozostała działalność § 4300 – zakup usług pozostałych, zmniejszając o ww. kwotę wydatki w dziale 758 – Rozliczenia różne, rozdziale 75818 – rezerwy ogólne i celowe.

(dowód: akta kontroli str. 425-433)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Warszawie uchwałą nr 19.244.2012 z dnia 18 września 2012 roku orzekło o nieważności uchwał Nr 1682/186/12 z dnia 13 sierpnia 2012 roku oraz Nr 1760/189/12 z dnia 21 sierpnia 2012 roku Zarządu Województwa Mazowieckiego w sprawie zmian w budżecie Województwa. Podstawę do ww. orzeczenia stanowił art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 roku Nr 142 poz. 1590 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.). Powodem unieważnienia było istotne naruszenie z art. 2a ustawy o usługach turystycznych, art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), art. 67 ust. 3 cyt. ustawy o samorządzie województwa oraz art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

Z uzasadnienia wynika, że *zaproponowany w badanych uchwałach sposób finansowania ze środków własnych Województwa zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w sposób istotny narusza:*

- 1) art. 2a cyt. ustawy o usługach turystycznych, wg którego zadania marszałka województwa realizowane w oparciu o ustawę o usługach turystycznych są zadaniami z zakresu administracji rządowej;
- 2) art. 49 ust. 1 i 5 cyt. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z których wynika, że jednostka samorządu terytorialnego finansuje realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami z dotacji celowych z budżetu państwa, których wysokość winna zapewniać realizację tych zadań (ust. 1), a dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań (ust. 5);
- 3) art. 67 ust. 3 cyt. ustawy o samorządzie województwa zgodnie, z którym przekazanie województwu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów;

- 4) art. 249 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że finansowanie zadań zleconych winno następować w ramach planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami.

Plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Województwu odrębnymi ustawami opracowuje Zarząd, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel z budżetu państwa. Województwo nie dostało dotacji na cel wskazany w badanych uchwałach Zarządu. Kolegium zauważyło też, że w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadanie zlecone ustawami nie otrzyma z budżetu państwa dotacji celowej w wysokości zapewniającej terminowe i pełne wykonanie tych zadań, przysługuje jej prawo dochodzenia należności w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)".

(dowód: akta kontroli str. 434-438)

W związku z koniecznością opłacenia kosztów powrotu turystów (wpływające faktury) oraz omówioną wyżej uchwałą RIO Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął kolejne trzy uchwały:

- 1) nr 1717/187/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie dofinansowania powrotów klientów organizatorów turystyki tj. firm Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o., w związku z ogłoszoną przez nich niewypłacalnością oraz niewystarczającymi kwotami posiadanych zabezpieczeń finansowych – zgoda na wydatkowanie kwoty do 250 tys. zł;
- 2) nr 1796/191/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 28 sierpnia 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie dofinansowania powrotów klientów organizatorów turystyki tj. firm Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o., w związku z ogłoszoną przez nich niewypłacalnością oraz niewystarczającymi kwotami posiadanych zabezpieczeń finansowych – zmiana kwoty z 250 tys. zł na 150 tys. zł;
- 3) nr 1797/191/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie dofinansowania powrotów klientów organizatorów turystyki tj. firm Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. w związku z ogłoszoną przez nich niewypłacalnością oraz niewystarczającymi kwotami posiadanych zabezpieczeń finansowych – dofinansowano powroty kwotą do 100 tys. zł brutto.

Jako podstawę prawną podjętych uchwał podano art. 41 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 57, ust.1 oraz art. 70 ust. 2 pkt 3, w związku z art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 2a i 5 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych. W treści ww. uchwał powoływano się również na Uchwałę Nr 192/11 z dnia 19 grudnia 2011 r. Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie budżetu Województwa Mazowieckiego na 2012 r. W ww. uchwale środki na sfinansowanie wydatków związanych z powrotem z zagranicy turystów zaplanowane zostały w dziale 630 Turystyka, rozdziale 63095 – pozostała działalność, § 4300 – zakup usług pozostałych.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

W dniach 27 lipca i 10 sierpnia 2012 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o zabezpieczenie środków na pokrycie kosztów powrotów klientów biur Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. do kraju, a 22 sierpnia 2012 r. o przelanie łącznej kwoty 250 tys. zł.

Kontroler w dniu 26 września 2012 r., w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, skierował do Wojewody Mazowieckiego pismo w powyższej kwestii. Z treści otrzymanej odpowiedzi wynika, iż Wojewoda Mazowiecki miał wątpliwości co do zasadności wniosków Marszałka Województwa Mazowieckiego o pokrycie z budżetu państwa kosztów powrotu do Polski klientów niewypłacalnych biur podróży, w sytuacji wyczerpania środków z gwarancji ubezpieczeniowych tych biur. W związku z tym, Wojewoda Mazowiecki – pismem z dnia 16 sierpnia 2012 r. „znak: FIN-VI.312.33.2012 – wystąpił do Ministra Finansów z prośbą o opinię w przedmiotowej sprawie. W dniu 21 września 2012 r., Wojewoda Mazowiecki otrzymał pismo Ministra Finansów z dnia 19 września 2012 r. (znak: GN4/6020/10/KAD/2012/6209) w przedmiotowej sprawie. O treści tego pisma, Marszałek Województwa Mazowieckiego został poinformowany pismem z dnia 25 września 2012 r. (znak: FIN-VI.312.33.2012).

Należy zauważyć iż Minister Finansów również nie znalazł podstawy prawnej zarówno dla działań Marszałka Województwa Mazowieckiego polegających na sprowadzaniu klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju zarówno ze środków własnych Samorządu Województwa Mazowieckiego, jak również ze środków budżetu państwa. Ponadto Minister Finansów wskazał, iż zgodnie z art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych, Marszałek Województwa Mazowieckiego upoważniony jest jedynie do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klientów biur podróży do kraju, co stwarza marszałkowi województwa uprawnienie do występowania na rzecz klientów biura w sprawach wypłaty im środków z gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, ale może to czynić tylko na zasadach określonych w treści tych umów. Niemniej jednak, Minister Finansów, wskazał na właściwość Ministra Sportu i Turystyki jako organu właściwego do rozpatrywania wniosków Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Wojewoda Mazowiecki w cytowanej odpowiedzi stwierdził również, że przedstawiciele Ministra Sportu i Turystyki wskazywali, iż ustawa o usługach turystycznych nie zawiera regulacji, na podstawie których Skarb Państwa mógłby ponosić koszty powrotu klientów niewypłacalnych biur podróży, w sytuacji wyczerpania środków z gwarancji ubezpieczeniowych tych biur.

(dowód: akta kontroli 419-424)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydatkowanie w 2012 r. z budżetu Marszałka Województwa Mazowieckiego kwoty 190.163,03 zł, na pokrycie kosztów przelotów do kraju polskich turystów, którzy pozostali poza granicami w wyniku niewypłacalności biur podróży i braku środków z gwarancji bankowych (w sytuacji konieczności zapewnienia powrotu do kraju polskich turystów) nie miało podstawy prawnej w art. 2a ustawy o usługach turystycznych, art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Zadania marszałka województwa (i jego kompetencje), w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, zostały określone przez ustawodawcę w art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów treść gwarancji lub umowy ubezpieczenia obejmuje upoważnienie dla marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju. Drugi przepis upoważnia marszałka województwa do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia,

na zasadach określonych w treści tych umów. Obowiązujące uregulowania prawne nie przewidują – z wyłączeniem pomocy konsularnej¹ – upoważnienia dla organów administracji rządowej lub samorządowej do dokonywania wydatków z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży, w sytuacji, gdy posiadane zabezpieczenia finansowe okaże się niewystarczające.

Funkcjonujący system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów przewiduje bowiem, iż podmiotem odpowiedzialnym za pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży jest wyłącznie przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych). W myśl powołanych przepisów zabezpieczenie pokrycia kosztów powrotu do kraju następuje poprzez zawarcie przez przedsiębiorcę m.in. umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów.

Wyniki kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego wskazują, iż w przypadku dwóch przedsiębiorców, tj. Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. środki z gwarancji bankowych nie wystarczyły na sfinansowanie kosztów sprowadzenia do kraju polskich turystów. W tej sytuacji Marszałek Województwa – wykonujący zadania zleczone z zakresu administracji rządowej określone w ustawie o usługach turystycznych – podjął decyzję o wydatkowaniu środków z budżetu samorządu województwa mazowieckiego w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu do kraju polskich turystów.

(dowód: akta kontroli 440-443)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Marszałka w powyższym obszarze.

4. Wykorzystywanie wyników analiz sprawozdań składanych do urzędów marszałkowskich przez organizatorów turystyki m.in. do określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki oraz ich płynnością finansową.

4.1. Zakres analiz przeprowadzonych przez marszałka województwa na podstawie dokumentacji składanej przez przedsiębiorców turystycznych oraz wykorzystanie ich wyników.

Do rejestru organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych województwa mazowieckiego, oprócz informacji wynikających z przepisów art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych, wprowadzano dane dotyczące okresu obowiązywania gwarancji posiadanych przez przedsiębiorcę. Dane w ww. rejestrze były na bieżąco analizowane i przez dzień upływu ważności gwarancji do przedsiębiorcy wysyłano pismo informujące o przewidywanym terminie wygaśnięcia ważności posiadanego przez podmiot zabezpieczenia finansowego oraz o konsekwencjach wynikających z nieprzedłożeniem nowej umowy gwarancyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

W badanym okresie 169 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych nieterminowo wywiązywało się z obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych, tj. składania marszałkowi województwa oryginałów lub potwierdzonych przez

Opis stanu
faktycznego

¹ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, ze zm.)

podmioty, które je podpisały, odpisów kolejnych umów, o których mowa w pkt 2 ww. ustawy, nie później niż 14 dni przed upływem terminu obowiązywania umowy poprzedniej (w brzmieniu po nowelizacji ww. ustawy 17 września 2010 r.). Dotyczyło to 58 przedsiębiorców w 2010 r, 69 w 2011 r. i 42 w 2012 r. Każdy ww. przypadek skutkował wszczęciem z urzędu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli 115-116, 175-186, 209-211)

W 63 przypadkach (14 w 2010 r., 25 w 2011 r., 24 w 2012 r.) została wydana decyzja o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat.

W 106 przypadkach, gdy przedsiębiorca przedłożył dokument potwierdzający posiadanie zabezpieczenia finansowego, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych i zachowana była ciągłość ww. zabezpieczenia, wydawano decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. 2000, Nr 98, poz.1071 j.t.).

(dowód: akta kontroli str. 175-186)

W badanym okresie zagadnienia związane z realizacją postanowień ustawy o usługach turystycznych nie były objęte audytem wewnętrznym. Stały się natomiast przedmiotem dwóch kontroli wewnętrznych. Obszar ryzyka związany z realizacją postanowień ustawy o usługach turystycznych był poddawany corocznej analizie ryzyka. Ryzyko związane z prowadzeniem powyższej działalności przez audytora określone zostało jako niskie.

(dowód: akta kontroli str. 102, 212-243)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.3. Analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń konsumenta sporządzone przez marszałka dla potrzeb Ministerstwa Sportu i Turystyki

We wrześniu 2012 r. – na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki – Urząd przeprowadził szczegółową analizę w zakresie uruchamiania przez marszałka środków z zabezpieczeń finansowych, nieprawidłowości i wniosków wynikających z kontroli przedsiębiorców prowadzonych przez marszałka oraz oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych oraz przepisów wykonawczych do ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 376-404)

Wyniki powyższej analizy zostały przekazane Ministrowi Sportu i Turystyki w dniu 25 września 2012 r. Marszałek zgłosił 22 propozycje zmian w ustawie o usługach turystycznych dotyczące m.in. zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Propozycje zmian dotyczyły między innymi:

- 1) uszczegółowienia treści art. 5 ust. 4 ustawy poprzez wskazanie kto jest odpowiedzialny za organizację powrotu klientów do kraju i z jakich środków sfinansowane powinny być koszty powrotu turystów w sytuacji braku środków z zabezpieczenia finansowego;
- 2) wprowadzenia instrumentów, które umożliwią sprawną kontrolę działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę;
- 3) rozszerzenia zapisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy poprzez dodanie, że w niezbędnych przypadkach możliwe jest pokrycie kosztów pobytu klienta w hotelu do czasu powrotu; propozycję tę Urząd uzasadnił przypadkami wykwaterowania klientów z pokoi

hotelowych przez gestorów obiektów, pomimo braku możliwości zapewnienia im natychmiastowego powrotu do kraju.

(dowód: akta kontroli str. 376-404)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Marszałka w powyższym obszarze.

5. Prowadzenie postępowań i podejmowanie decyzji w sprawach ochrony praw klientów, o których mowa w ustawie o usługach turystycznych oraz zawiadamianie właściwych organów w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa oszustwa (z art. 286 Kodeksu karnego).

5.1. Prowadzenie postępowań i podejmowanie decyzji przez marszałka województwa w sprawach ochrony praw klientów.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 (na koniec września) Urząd Mazowiecki, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych, wydał łącznie 277 decyzji administracyjnych (86 w 2010 r., 115 w 2011 r., 76 w 2012 r.). Z powyższej liczby: 69 dotyczyło wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat, 113 – wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru na jego wniosek w związku z zaprzestaniem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru, trzy – stwierdzenia wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru i o zakazie wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez okres 3 lat, a 92 – umorzenia postępowania w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 175-211)

Uwagi NIK

Do szczegółowego badania wybrano 63 decyzje (24,3%) dotyczące wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat. Z analizy powyższych dokumentów wynika, że okres, jaki upłynął od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat wynosił: do 30 dni w przypadku 24 decyzji (38,1%), od 31 do 60 dni – 31 decyzji (49,2%), a także od 61 a 80 dni - 8 decyzji (12,7%).

Uwaga NIK dotyczy tej ostatniej sytuacji, w której wydanie decyzji administracyjnej wyniosło od 61 do 80 dni. Z wyjaśnień złożonych pana Waldemara Kulińskiego Sekretarza Województwa wynika, że na okres, jaki upływał od daty wszczęcia postępowania do daty wydania decyzji, bezpośredni wpływ miał termin odebrania przez przedsiębiorcę zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. W wielu przypadkach pisma, wysyłane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, były zwracane do tutejszego Urzędu jako nieodebrane przez przedsiębiorców, mimo dwukrotnego ich awizowania. Zdarzały się sytuacje, że zwrotnych potwierdzeń odbioru nie zwracano do Urzędu i dopiero po złożeniu reklamacji w terminie jednego miesiąca od wysłania, Urząd otrzymywał informację o dacie ich odebrania przez przedsiębiorcę, co znacznie wydłużało czas trwania postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 115-116, 374-375)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez Marszałka Województwa Mazowieckiego postępowań i podejmowanie decyzji w sprawach ochrony praw klientów, o których mowa w ustawie o usługach turystycznych oraz zawiadamianie właściwych organów w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa oszustwa, pomimo niedochowania dwumiesięcznego terminu wydania decyzji administracyjnych w przypadku ośmiu przedsiębiorców.

6. Przeprowadzanie kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych, w tym sprawdzanie, czy w kontrolowanej działalności nie występują nieprawidłowości uzasadniające podejrzenie korupcji.

6.1. Zakres kontroli przeprowadzonych przez marszałka województwa u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie wszystkie wydane przez Marszałka upoważnienia do kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (tj. 93) spełniały wymogi określone w art. 79a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 244-263)

W latach 2010-2012 (III kw.) Urząd przeprowadził łącznie 44 kontrole w siedzibach przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie organizowania imprez turystycznych (tj. odpowiednio 11, 16 i 17). W badanym okresie Urząd nie prowadził kontroli pośredników turystycznych ani kontroli w wyniku skarg złożonych przez klientów. Zakresem przedmiotowym kontroli objęto w szczególności: zgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy, zgodność wykonywanej działalności z uzyskanym wpisem do rejestru oraz przestrzeganie warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą. Pracownicy Urzędu analizowali treść i realizację umów gwarancji ubezpieczeniowych, umów agencyjnych, umów o świadczenie usług turystycznych zawartych z klientami, danych z systemu rezerwacyjnego na temat wysokości i terminów dokonywania przedpłat przez klientów.

(dowód: akta kontroli str. 109-111, 215-222, 264-329, 404-417)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

6.2. Wyniki kontroli i wnioski skierowane przez Marszałka Województwa do przedsiębiorców turystycznych

Opis stanu faktycznego

Spośród 44 skontrolowanych przedsiębiorców uchybień i nieprawidłowości nie stwierdzono u 25 podmiotów (56,8%). W pozostałych przypadkach stwierdzono między innymi: stosowanie we wzorcach umów zapisów noszących znamiona klauzul niedozwolonych, zbyt niską wysokość sum gwarancji ubezpieczeniowych w stosunku do terminów i wysokości faktycznie pobieranych od klientów przedpłat, a także naruszenie art. 13 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych (poprzez brak informacji dla klienta o szczególnych zagrożeniach życia i zdrowia na odwiedzanych obszarach oraz o możliwości ubezpieczenia z tym związanego), a także niezachowanie terminu przedłożenia aktualnej umowy gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 215-222, 264-329)

Wnioski kierowane do przedsiębiorców dotyczyły w szczególności podniesienia wysokości sumy zabezpieczenia finansowego oraz zachowania terminu określonego w ustawie o usługach turystycznych na złożenie marszałkowi nowego zabezpieczenia finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 215-222, 264-329)

W badanym okresie w województwie mazowieckim nie stwierdzono przypadków rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 89-95)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawowanie przez Marszałka Województwa Mazowieckiego nadzoru nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

7. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Warszawie w 2009 r.

Opis stanu
faktycznego

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2009 r. przez Delegaturę NIK w Warszawie do Marszałka skierowano pięć wniosków, w tym trzy dotyczyły sprawowania nadzoru nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (tj. uzupełnienia wpisów w rejestrze oraz wyegzekwowania od jednego przedsiębiorcy prawidłowej gwarancji ubezpieczeniowej). Marszałek prawidłowo zrealizował wnioski zgłoszone przez NIK w 2009 r.

Uwaga NIK dotyczy wniosku dotyczącego terminowości przekazywania dokumentacji do Centralnej Ewidencji Organizatorów i Pośredników Turystycznych, co zostało opisane w części wystąpienia dotyczącej prowadzenia rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 89-94)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób realizacji wniosków przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o usprawienie:

- 1) przekazywania przedsiębiorcom zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania z urzędu decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat,
- 2) przekazywania Ministrowi Sportu i Turystyki dokumentów (w formie papierowej) dotyczących zmian w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Województwa Mazowieckiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 24 października 2012 r.

Kontroler

Margonobe Ostowska

Dyrektor
Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa
Narodowego

Grzegorz Buczyński
Grzegorz Buczyński

W dniu 23 listopada 2012 r. Małgorzata Orłowska, główny specjalista k.p. NIK na podstawie art. 35c ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) dokonała w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w następujący sposób:

- na stronie 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w podpunkcie 2.2. lit. b. wprowadzono zapis „koszty sprowadzenia turystów do kraju – 810.377,06 zł,
- na stronie 10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w drugim akapicie oraz na stronie 14 w akapicie czwartym wskazano, że wysokość środków własnych województwa wydatkowanych na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur wyniosła 190.162,03 zł.

Małgorzata Orłowska

