



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KNO-4101-08-04/2012
P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych (P/12/192)

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontroler

Ilona Kielan-Glińska – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83210 z 30 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Sportu i Turystyki [00-082 Warszawa, ul. Senatorska 14, zwane dalej: MSiT lub Ministerstwem.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Od 18 listopada 2011 r. Ministrem Sportu i Turystyki jest Pani Joanna Mucha. Poprzednio funkcję tę pełnił Pan Adam Giersz.

(dowód: akta kontroli str.146)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra Sportu i Turystyki w zakresie tworzenia mechanizmów zabezpieczeń finansowych na rzecz konsumentów usług turystycznych nie były wystarczające¹.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Przyjęte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych² oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych rozwiązania prawne nie gwarantują skutecznego zabezpieczenia finansowego konsumentów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych Minister Finansów jest zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnej wysokości sumy gwarancji, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ww. ustawy, uwzględniając zakres i rodzaj działalności wykonywanej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz termin i wysokość przyjmowanych przedpłat. Minister ten, w porozumieniu z Ministrem Sportu i Turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń, określa również w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy, szczegółowy zakres obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. ustawy, termin powstania obowiązku ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc w szczególności pod uwagę specyfikę wykonywanej działalności oraz jej zakres

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 j.t., zwana dalej: *ustawą o usługach turystycznych* lub *ustawą*.

Ocenę tę uzasadnia fakt, iż w latach 2010-2012 (III kw.) na 21 przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w 13 z nich (tj. 62%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły bądź na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju (4, tj. 31%)³, bądź na zwrot wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych (9, tj. 69%).

Efektywność systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, którego podstawą są umowy gwarancji bankowych, ubezpieczeniowych oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów zawierane przez przedsiębiorców, była poddawana w wątpliwość na etapie konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych w latach 2009-2010⁴.

Część podmiotów prowadzących działalność w branży turystycznej, w tym Polska Izba Turystyki wskazywało na konieczność wprowadzenia dodatkowych instrumentów prawnych w celu zapewnienia pełnej ochrony interesów konsumentów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Zwracano również uwagę na niewystarczające instrumenty nadzoru nad działalnością tych przedsiębiorców. Pomimo tego, Minister Sportu i Turystyki nie podjął skutecznych działań mających na celu istotne wzmocnienie funkcjonującego systemu zabezpieczeń turystycznych. Do czasu zakończenia kontroli przyjęte w kwietniu 2010 r. uregulowania prawne funkcjonowały w niezmienionym kształcie. Dopiero we wrześniu 2012 r., w celu przyspieszenia prac nad projektem ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym spowodowanego nasileniem przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, Minister Sportu i Turystyki wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, z prośbą o umieszczenie w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów ww. projektu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że Minister SiT nie prowadził kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010-2011. Takie kontrole przeprowadzone zostały dopiero w drugiej połowie 2012 r. w okresie nasilenia przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki. W kontrolach tych dokonywano wglądu w sytuację finansową organizatorów turystyki, przekraczając uprawnienia kontrolne, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez Ministra Sportu i Turystyki Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, sprawowanie nadzoru nad działalnością marszałków województw w zakresie wynikającym z ustawy o usługach turystycznych oraz przeprowadzanie kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a także wykorzystywanie wyników analiz w zakresie funkcjonowania rynku turystycznego składanych przez urzędy marszałkowskie oraz inne podmioty m.in. do określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki.

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

³ W tym jeden przypadek w trakcie postępowania sądowego Urzędu Województwa Śląskiego z ubezpieczycielem, który odmówił wypłaty sumy zabezpieczenia finansowego.

⁴ Dotyczy prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń przyjętej w dniu 29 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 672).

- 1) przeprowadzenie oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych w celu określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych z udziałem szerokiego grona podmiotów prowadzących działalność w branży turystycznej oraz marszałków województw,
- 2) podjęcie w drugiej połowie 2012 r. intensywnych prac nad wzmocnieniem systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego,
- 3) współpracę z marszałkami województw w zakresie rozpatrywania skarg na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- 4) monitorowanie realizacji zadań kontrolnych przez marszałków województw w zakresie wynikającym z ustawy o usługach turystycznych, w tym określanie ryzyk związanych z działalnością przedsiębiorców turystycznych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niepełnej prezentacji danych dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpisanych do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych wymaganych uprzednio w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych⁵, a następnie w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. o tym samym tytule⁶.

Wpływ na ocenę ogólną miała również uwaga NIK dotycząca niewystarczającej obsady kadrowej stanowiska do spraw obsługi systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych skutkującej istotnym opóźnieniem we wprowadzaniu zmian dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz dokonywaniu nowych wpisów tych przedsiębiorców w stosunku do dokumentacji przekazywanej przez marszałków województw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres i skuteczność działań Ministra Sportu i Turystyki na rzecz regulacji rynku turystycznego oraz ochrony interesów konsumentów usług turystycznych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki⁷ Minister ten kieruje działami administracji rządowej: *kultura fizyczna i turystyka*. Dział *turystyka* – w myśl art. 27a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸ – obejmuje sprawy zagospodarowania turystycznego kraju oraz mechanizmów regulacji rynku turystycznego.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 28, zwanego dalej: *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 2005 r.*

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 225, poz. 1353, zwanego dalej: *rozporządzeniem MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji*.

⁷ Dz. U. z 2011 r., Nr 248, poz. 1489.

⁸ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437, ze zm.

1.1. Przygotowanie kadrowe Ministerstwa Sportu i Turystyki do realizacji zadań Ministra w zakresie przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych

Zgodnie z §27 ust. 6 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki, przyjętego zarządzeniem Ministra z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MSiT, zadania określone dla ministra właściwego do spraw turystyki w ustawie o usługach turystycznych są realizowane przez Departament Turystyki (DT).

Do zakresu spraw objętych jego właściwością należy również prowadzenie prac związanych z tworzeniem mechanizmów regulacji rynku turystycznego, w szczególności w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, podnoszenia jakości oraz ochrony konsumentów usług turystycznych oraz dokonywaniem oceny funkcjonalnej sektora usług turystycznych. Zadania związane z funkcjonowaniem organizatorów turystyki i pośredników turystycznych są realizowane przez czterech pracowników Wydziału Gospodarki Turystycznej DT (w tym jednego z nich okresowo). Obsługa systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, w tym dokonywanie wpisów przedsiębiorców, należy do obowiązków jednego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 6, 19-36)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niewystarczającą obsadę kadrową stanowiska do spraw obsługi systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego wskazano nieprawidłowości w funkcjonowaniu ww. Ewidencji, polegające w szczególności na istotnym opóźnieniu we wprowadzaniu zmian dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz dokonywaniu wpisów danych dotyczących nowych przedsiębiorców w niepełnym zakresie w stosunku do danych zawartych w rejestrach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonych przez marszałków województw. Wyjaśnienia dotyczące tej kwestii złożone przez Panią Katarzynę Sobierajską, podsekretarz stanu w MSiT, zamieszczono w rozdziale 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

1.2. Działania Ministra Sportu i Turystyki na rzecz zabezpieczenia interesów konsumentów usług turystycznych – nowelizacja ustawy o usługach turystycznych (kwiecień 2010 r.)

Opis stanu
faktycznego

W pierwszej połowie 2010 r. Ministerstwo zakończyło prace nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych przyjętą przez Sejm RP w sierpniu 1997 r., a obowiązującą od 1 lipca 1998 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń wskazano, iż powodem zmian był niewystarczająco skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów. W *Założeniach nowelizacji ustawy o usługach turystycznych* (projekt z dnia 20 czerwca 2008 r.) – opracowanych przez Zespół do spraw przygotowania projektu założeń ustawy zmieniającej ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych powołany na podstawie zarządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2008 r. – stwierdzono, iż nieskuteczność systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów wynika zarówno z *niewystarczających środków uzyskiwanych z zabezpieczeń w formie*

gwarancji, jak i z funkcjonowania na rynku podmiotów o złej sytuacji finansowej, zadłużonych, których system zabezpieczeń nie eliminuje z tego rynku odpowiednio wcześnie.

Wśród projektowanych zmian wymieniono m.in. zróżnicowanie wysokości minimalnych sum zabezpieczeń, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności oraz pozostawienie odpowiedzialności przedsiębiorcy (wobec każdego klienta korzystającego z zabezpieczenia) do pełnej wysokości wniesionych wpłat i kosztów powrotu do kraju. Jednocześnie założono ograniczenie całkowitej sumy odpowiedzialności podmiotu udzielającego zabezpieczenia do określonego wskaźnika procentowego rocznych przychodów (12% dla organizatorów turystyki zagranicznej wyjazdowej i 6% dla organizatorów turystyki krajowej). Zaplanowano również rozważenie wprowadzenia mechanizmu podwyższania sum gwarancyjnych w przypadku ich niewystarczalności oraz mechanizmu kontroli przychodów (opartego na ewidencji prowadzonej przez przedsiębiorców), a także upowszechnienie wśród przedsiębiorców koncepcji udziału w funduszu gwarancyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1133)

Regulacje dotyczące zabezpieczeń turystycznych na rzecz klientów stały się również przedmiotem zarzutów formalnych (naruszenie 2007/4445) sformułowanych przez Komisję Europejską w piśmie z dnia 19 lutego 2009 r. skierowanym do Rządu Polskiego. Stwierdzono w nim, iż Rzeczpospolita Polska w związku z niezapewnieniem skutecznego systemu zabezpieczeń gwarantującego konsumentowi zwrot całości nadpłaconych pieniędzy oraz powrót do kraju w przypadku upadłości organizatora turystyki nie dokonała należytej transpozycji art. 7 dyrektywy 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek⁹. W ocenie Komisji, w celu ochrony konsumentów przed zagrożeniami wynikającymi z upadłości organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej w art. 7 dyrektywy 90/314/EWG ustanowiono *zobowiązanie skutku* (C-140/97, pkt 74) polegające na *zapewnieniu konsumentowi skutecznej gwarancji zwrotu całości nadpłaconych pieniędzy oraz powrotu do kraju* (C-140/97, pkt 64). Oznacza to, iż gwarancja nie może podlegać ograniczeniu. Celem podjętych prac legislacyjnych było zatem pełne wdrożenie ww. dyrektywy 90/314/EWG oraz dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1139-1142)

Na kolejnych etapach prac legislacyjnych nad przedmiotową ustawą Ministerstwo otrzymało opinie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, tj. opinię Komitetu Integracji Europejskiej z 19 października 2009 r. oraz opinię Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 5 marca 2010 r. i 20 kwietnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1205)

Podczas prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych Departament Turystyki MSiT przygotował – na podstawie materiałów nadesłanych z ambasad RP w krajach Unii Europejskiej – opracowanie pn. *Zestawienie informacji o implementowaniu artykułu 7 Dyrektywy Rady 90/314 z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży,*

⁹ Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990, str. 59; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 10, str. 132), zwanej dalej: *dyrektywą 90/314/EW*.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36.

wakacji w krajach Unii Europejskiej, które wskazywało obowiązujące w tych krajach formy zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów (m.in. w Czechach – gwarancje ubezpieczeniowe, w Danii – gwarancje finansowe i fundusz gwarancyjny, we Francji – gwarancje finansowe oraz ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej związanej z prowadzoną działalnością, w Hiszpanii i Niemczech – gwarancje finansowe i polisy ubezpieczeniowe, na Węgrzech – gwarancje finansowe, polisy ubezpieczeniowe i fundusz gwarancyjny, a w Wielkiej Brytanii – fundusz gwarancyjny, polisy ubezpieczeniowe, rachunek powierniczy).

(dowód: akta kontroli str.1209-1225)

Ministerstwo przeprowadziło również analizę informacji zebranych od urzędów marszałkowskich na temat uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych od chwili przekazania przedmiotowych zadań z Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki w 1999 r., najpierw wojewodom w latach 1999-2005, a następnie marszałkom województw od 1 stycznia 2006 r. W lipcu 2012 r. analiza została uzupełniona o dane z 2011 i 2012 roku (szerzej w rozdz. 3.1 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 51-71)

Ponadto w 2010 r. MSiT zleciło zewnętrznemu ekspertowi wykonanie dwóch opracowań ekonomiczno-prawnych: *Wzmocnienie systemu zabezpieczeń turystycznych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz Kompleksowa koncepcja utworzenia i zasad funkcjonowania uzupełniającego funduszu gwarancyjnego organizatorów turystyki i pośredników turystycznych* (łącznie wartość zleceń - 52,2 tys. zł). Ich celem było wsparcie merytoryczne Ministerstwa w znalezieniu optymalnego rozwiązania w obszarze wzmocnienia systemu zabezpieczeń finansowych, które zapewniłoby zarówno pełną ochronę interesów klientów, jak również pozwoliłoby zredukować zwiększone obciążenia finansowe dla przedsiębiorców turystycznych. Wyniki pierwszego opracowania wskazywały na konieczność włączenia do systemu zabezpieczeń turystycznych dodatkowego funduszu gwarancyjnego uzupełniającego funkcjonujące zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, w przypadku gdy środki z tych źródeł okażą się niewystarczające dla pokrycia zwrotu wpłat za niezrealizowane imprezy turystyczne lub zapewnienie powrotu do kraju uczestnikom imprez zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-9,19-36)

W dniu 22 lipca 2009 r., w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych, Polska Izba Turystyki (PIT) przedłożyła Ministrowi opracowanie pn. *Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych*, które w ramach konsultacji społecznych zostało przesłane organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządowi gospodarczemu i zawodowemu oraz stowarzyszeniom, działającym w tej dziedzinie, a także przedstawicielom branży ubezpieczeniowej i bankowej. Najważniejszym elementem proponowanego przez PIT systemu zabezpieczeń turystycznych było utworzenie funduszu gwarancyjnego, pochodzącego ze składek organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jako instrumentu uzupełniającego podstawowe zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów.

Zakładano, że proponowane rozwiązanie pozwoli również na ochronę sektora turystycznego przed znacznym wzrostem kosztów działalności spowodowanym zwiększeniem się stawek

ubezpieczeniowych lub kosztów gwarancji bankowych wynikających z konieczności poszerzenia zakresu dotychczasowych ubezpieczeń i gwarancji dla organizatorów turystyki.

Inicjatywa Polskiej Izby Turystyki została pozytywnie oceniona przez większość podmiotów zaproszonych do konsultacji społecznych. Jednakże przedstawione założenia potraktowano jako wstępne i wymagające dalszych prac nad szczegółowymi rozwiązaniami organizacyjnymi. Z informacji przekazanej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki wynika, iż nieuwzględnienie propozycji PIT dotyczącej powołania funduszu zabezpieczeń turystycznych w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych – przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2009 r. i przekazanym do Marszałkowi Sejmu RP w listopadzie 2009 r.¹¹ – było związane również ze stanowiskiem Rządowego Centrum Legislacji. W opinii Centrum uregulowanie kwestii związanych z funduszem gwarancyjnym powinno nastąpić w odrębnej ustawie ze względu na zbyt szeroki zakres przeprowadzanej nowelizacji, którą należy ograniczyć do bezwłocznego dostosowania przepisów ustawy o usługach turystycznych do postanowień art. 7 Dyrektywy 90/314/EWG.

W Uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – kodeks wykroczeń z listopada 2009 r.¹² wskazano, iż część uwag zgłoszonych podczas konsultacji została zrealizowana przez rezygnację z wprowadzenia do ustawy tych rozwiązań, które budziły kontrowersje i były negatywnie oceniane. Dotyczy to m.in. [...] wprowadzenia nowego systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Projektodawca wyraził również konieczność wprowadzenia systemowej regulacji (w formie odrębnej ustawy) dotyczącej włączenia do ww. systemu dodatkowego funduszu gwarancyjnego uzupełniającego zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 208-213, 226)

Wynikiem prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych było m.in. uchylene przepisu wskazującego proporcjonalne obniżenie wypłat ze środków zabezpieczenia finansowego w przypadku, gdy są one niewystarczające oraz podniesienie wysokości minimalnych kwot zabezpieczenia finansowego poprzez zmianę aktów wykonawczych, w ramach istniejącego upoważnienia ustawowego, tj. na podstawie art. 10 ust. 1 ww. ustawy.

¹¹ Proces konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych na temat nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. (trwających odpowiednio od marca i kwietnia 2009 r.) zakończył się w czerwcu 2009 r. Opracowany w wyniku ww. konsultacji i uzgodnień projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – kodeks wykroczeń został przekazany w czerwcu 2009 r. do dalszych prac w ramach Rady Ministrów.

¹² Dokument dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, http://bip.msit.gov.pl/portal/bip/125/341/Ustawa_o_zmianie_ustawy_o_uslugach_turystycznych_oraz_o_zmianie_ustawy_Kodeks_.html

1.3. Współpraca Ministra Sportu i Turystyki z Ministrem Finansów w zakresie przygotowania projektów rozporządzeń wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych (kwiecień – grudzień 2010 r.)¹³.

Na podstawie z art. 10 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Sportu i Turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń, określił w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. ustawy, termin powstania obowiązku ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc w szczególności pod uwagę specyfikę wykonywanej działalności oraz jej zakres.

W dwóch rozporządzeniach Ministra Finansów wydanych na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych, tj. w rozporządzeniu z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹⁴ oraz w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹⁵ wprowadzono zróżnicowanie minimalnej wysokości sum gwarancyjnych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zależności od ryzyka z jakim wiążą się poszczególne rodzaje imprez turystycznych (tj. w zależności od zasięgu terytorialnego i środka transportu oraz terminu i wysokości przyjmowanych przedpłat) i podniesiono wysokości wymaganych zabezpieczeń finansowych z poziomu 6% rocznych przychodów do poziomu od 12% do 20% rocznych przychodów dla imprez obarczonych największym ryzykiem organizowanych z wykorzystaniem lotów czarterowych do krajów europejskich i pozaeuropejskich. Jednocześnie obniżeniu uległa wysokość wymaganych zabezpieczeń z poziomu 6% do 3% rocznych przychodów w odniesieniu do turystycznych imprez krajowych i organizowanych na terytorium krajów, mających lądową granicę z Polską.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciła się do Ministra Finansów o wyjaśnienie sposobu określenia minimalnych wysokości sum gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej i ubezpieczenia na rzecz klientów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy o usługach turystycznych.

Minister Finansów wskazał, iż przygotowując wersję projektu rozporządzenia, która została skierowana do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych opierano się na opracowaniu StatConsulting sp. z o.o., które zostało przedstawione przez Polską Izbę Ubezpieczeń oraz na propozycjach Ministra Sportu i Turystyki. W przedmiotowym opracowaniu Polskiej Izby Ubezpieczeń (*Raport określający minimalną kwotę gwarancyjną organizatorów turystyki*, kwiecień 2010 r.) przedstawione zostały następujące wskaźniki procentowe (w zależności od pobieranych przedpłat) do ustalenia minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej w odniesieniu do: organizatorów turystyki prowadzących działalność w zakresie organizacji turystyki wyjazdowej z transportem lotami czarterowymi (od 34,18% do 34,49%), organizatorów turystyki i pośredników prowadzących

¹³ W rozdziale 3.2 wystąpienia pokontrolnego opisano współpracę Ministra Sportu i Turystyki z Ministrem Finansów podjętą w drugiej połowie 2012 r. w celu wzmocnienia obowiązującego systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów biur podróży.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1584.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 252, poz. 1690.

działalność w turystyce wyjazdowej innymi środkami transportu (w zakresie od 18,11% do 23,51%) oraz organizatorów turystyki krajowej (w zakresie od 14,06% do 18,36%).

Minister Finansów wskazał jednak, iż mając na uwadze, że znaczne podniesienie wysokości wskaźników mogłoby negatywnie wpłynąć na konkurencyjność polskiego rynku turystycznego i spowodować podwyższenie cen wycieczek i kosztów usług świadczonych przez podmioty objęte regulacją, za podstawę przyjęto wskaźnik zaproponowany przez Ministra Sportu i Turystyki w wysokości 18%.

(dowód: akta kontroli str. 1171)

W uzasadnieniu do projektów rozporządzeń Ministra Finansów wskazano, iż dostępne dane dotyczące uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych w związku z niewypłacalnością biur turystycznych za lata 2007-2009 stanowiły podstawę do oszacowania udziału zgłoszonych roszczeń klientów biur turystycznych w stosunku do sumy posiadanych zabezpieczeń. Szacunkowy udział zgłoszonych roszczeń w stosunku do przychodów biur turystycznych kształtował się na poziomie 11,1% w 2007 r. oraz 14,2% w 2009 r. W 2008 r. nie odnotowano ogłoszenia niewypłacalności biur turystycznych natomiast dane za 2010 r. (do października włącznie), w którym to roku biura *Orbis* i *Selectours* ogłosiły niewypłacalność, są niepełne. W 2007 r. i 2009 r. znaczące kwoty wypłat z tytułu zgłaszanych przez klientów roszczeń stanowiły koszty sprowadzenia klientów do kraju.

(dowód: akta kontroli str. 689)

Z dokumentacji przedłożonej przez Ministra Finansów wynika, iż na etapie uzgodnień międzyresortowych Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że projektowane rozporządzenia z dnia 6 października 2010 r. (*w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej... oraz w sprawie ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych*) utrzymują obowiązujący system obliczania wysokości sumy gwarancyjnej, który został uznany przez Komisję Europejską za niewystarczający i niespełniający wymogów art. 7 dyrektywy 90/314/EWG. Komisja Europejska, w zarzutach formalnych z dnia 24 lutego 2009 r., zarzuciła m.in. że poprzez wprowadzenie metody obliczania sumy zabezpieczenia uczestnika imprezy turystycznej na podstawie ustalonego procentu rocznych przychodów z działalności gospodarczej prowadzonej w poprzednim roku obrotowym, polski system prawny nie pozwala na aktualizowanie kwoty zabezpieczenia, tak aby uwzględnić ewentualny znaczny wzrost liczby rezerwacji w roku bieżącym w porównaniu z poprzednim rokiem.

W związku z powyższym, uwagi Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożonych przez Ministra Finansów projektów rozporządzeń dotyczyły przeanalizowania kwestii zapewnienia możliwości aktualizowania kwoty zabezpieczenia w sposób uwzględniający ewentualny znaczny wzrost liczby rezerwacji w roku bieżącym w porównaniu z poprzednim rokiem lub wskazania na brak takiej konieczności z powodu zastosowania odpowiednich wskaźników procentowych rocznych przychodów, które będą uwzględniać wszelkie ryzyka i w każdych warunkach będą gwarantować pełne pokrycie ewentualnej szkody uczestnika imprezy turystycznej.

(dowód: akta kontroli str. 454-455, 514-515, 1139-1142)

W piśmie z dnia 26 października 2010 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego zwrócił uwagę, iż zaprojektowane minimalne sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz górne granice odpowiedzialności gwaranta są zbyt niskie i nie zapewniają pełnego pokrycia ewentualnych roszczeń klientów. Przeciwną opinię wyraził Marszałek Województwa Pomorskiego (pismo z 25 października 2010 r.), wskazując jednocześnie na konieczność rozszerzenia instrumentów nadzoru o możliwość prowadzenia kontroli dokumentów finansowych w celu weryfikacji wysokości zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 531-532, 549-550)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż na etapie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych oraz projektami rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących minimalnych wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz ubezpieczenia na rzecz klientów pojawiały się wątpliwości dotyczące skuteczności projektowanych zmian w systemie zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, w tym niewystarczających instrumentów nadzoru nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Efektywność systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów była poddawana w wątpliwość na etapie konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, tj. w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych w latach 2009-2010. Większość podmiotów prowadzących działalność w branży turystycznej, w tym Polska Izba Turystyki wskazywało na konieczność wprowadzenia dodatkowych instrumentów prawnych w celu zapewnienia pełnej ochrony interesów konsumentów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Pomimo tego, Minister Sportu i Turystyki nie podjął skutecznych działań mających na celu istotną zmianę funkcjonującego systemu zabezpieczeń turystycznych, którego podstawą są w szczególności zawierane przez przedsiębiorców umowy gwarancji bankowych, ubezpieczeniowych oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Do czasu zakończenia kontroli przyjęte w kwietniu 2010 r. uregulowania prawne funkcjonowały w niezmienionym kształcie. Dopiero we wrześniu 2012 r., w celu przyspieszenia prac nad projektem ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym spowodowanego nasileniem przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, Minister SiT wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, z prośbą o umieszczenie w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów ww. projektu.

Odnosząc się do powyższej kwestii, Pani Katarzyna Sobierajska, podsekretarz stanu w MSiT wskazała, iż w *Założeniach nowelizacji ustawy o usługach turystycznych* opracowanych w 2008 r. zaproponowano rozszerzenie katalogu form zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki o: poręczenie dobrowolnego funduszu gwarancyjnego (składkowego) uzupełniającego gwarancje (przedsiębiorca uczestniczący w takim, wybranym przez siebie funduszu, przedstawiałby gwarancję na sumę niższą niż wymagane minimum, a różnicę uzupełniałoby poręczenie funduszu) oraz o rachunek powierniczy (tylko w odniesieniu do organizatorów organizujących imprezy turystyczne w kraju). Jednakże w toku prac nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o usługach turystycznych uznano, iż fakultatywność przynależności do takiego funduszu sprawi, że nie będzie on zabezpieczał wszystkich klientów biur podróży a jedynie klientów tych biur, które z poręczenia tego

funduszu skorzystają. Było to powodem rezygnacji z wprowadzenia do ustawy o usługach turystycznych tej formy zabezpieczenia.

Stwierdziła również, iż możliwość rozszerzenia zapisów art. 5 nowelizowanej ustawy o usługach turystycznych o formę zabezpieczenia w postaci obligatoryjnego funduszu gwarancyjnego rozważano w trakcie prac parlamentarnych. Jednak wobec kontrowersji w środowisku branży turystycznej co do formy, zasad organizacji i funkcjonowania takiego funduszu zrezygnowano z tego zamiaru.

Podkreśliła, iż obowiązujące rozwiązania prawne nakładają na przedsiębiorcę obowiązek przedstawienia gwarancji na poziomie wystarczającym do spełnienia zobowiązań wobec klientów, a więc w wysokości adekwatnej do aktualnego rozmiaru prowadzonej działalności. Z przepisów ustawy nie wynika akceptacja dla gwarancji nie wystarczających na realizację celów określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, tj. zapewnienia klientom, na wypadek swojej niewypłacalności: pokrycia kosztów powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu, a także zapewnienia klientom zwrotu wniesionych wpłat za imprezę turystyczną.

(dowód: akta kontroli str. 1184)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra Sportu i Turystyki w zakresie tworzenia mechanizmów zabezpieczeń finansowych na rzecz ochrony konsumentów usług turystycznych nie były wystarczające.

2. Prawdliwość prowadzenia Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.

2.1. Sposób prowadzenia oraz zakres danych zawartych w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (CEOTiPT, Centralna Ewidencja).

Opis stanu faktycznego

Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych jest prowadzona przez Ministra Sportu i Turystyki w formie elektronicznych ksiąg ewidencyjnych ogólnodostępnych na stronie internetowej MSiT pod adresem: <http://www.turystyka.gov.pl/turystyka.aspx>.

Podstawą wpisu do CEOTiPT są przesyłane przez marszałków województw kopie dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych (m.in. zaświadczenia o wpisie przedsiębiorcy do rejestru właściwego marszałka, umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, decyzje marszałków dotyczące zmian w rejestrze). Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych marszałkowie województw wprowadzają dane do systemu informatycznego Centralnej Ewidencji (moduł roboczy), które podlegają sprawdzeniu przez pracownika Ministerstwa pod względem zgodności z przesłaną dokumentacją. Po ich pozytywnej weryfikacji pracownik MSiT dokonuje wpisu przedsiębiorcy do CEOTiPT.

Badaniem w zakresie zgodności CEOTiPT z wymogami rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji objęto 20 ksiąg ewidencyjnych. Objęte kontrolą księgi

przedsiębiorców zawierały informacje przewidziane w §4 ust. 4 pkt 1 lit. a-g) oraz j-m), pkt 2-4 ww. rozporządzenia, tj.

- a) w dziale pierwszym m.in. numer ewidencyjny, numer rejestrowy, datę wpisu do Ewidencji, firmę (nazwę) przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, oznaczenie formy prawnej oraz przedmiot działalności objęty wpisem,
- b) w dziale drugim informacje m.in. o: formie zabezpieczenia finansowego, a w przypadku zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów – informacje o podmiocie udzielającym zabezpieczenia finansowego;
- c) w dziale trzecim informacje o wysokości sumy zabezpieczenia finansowego w przypadku zabezpieczenia finansowego w formie gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów;
- d) w dziale czwartym informacje m.in. o: wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz zakazie wykonywania działalności objętej wpisem dokonanych z urzędu przez marszałka województwa wraz z datą wykreślenia, wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru na wniosek przedsiębiorcy (wraz z datą wykreślenia) oraz o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru (wraz z datą).

W ramach Centralnej Ewidencji prowadzono również wykazy przedsiębiorców określone w art. 8 ust. 4 pkt 1-2 ustawy o usługach turystycznych, tj. wykreślonych z rejestru z urzędu i objętych zakazem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz przedsiębiorców, którzy wykonywali działalność bez wymaganego wpisu do rejestru.

Wykaz przedsiębiorców wykreślonych z rejestru z urzędu i objętych zakazem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru (art. 8 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy) zawierał dane obejmujące: nr ewidencyjny, nazwę przedsiębiorcy i województwa, na terenie którego znajduje się jego siedziba oraz rok wydania decyzji przez marszałka. Dalsze informacje wymagane w §8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji, tj. siedziba i adres przedsiębiorcy, a w przypadku osób fizycznych – adres miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru lub odpowiednio adres zamieszkania oraz termin obowiązywania zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru znajdowały się w księgach ewidencyjnych przedsiębiorców. W nagłówku do wykazu zamieszczono informację: *Podmioty po zakazie – 3 lata nie upłynęły; na dzień 1.09.2012; wykonane: 11.09.2012.*

(dowód: akta kontroli str. 78-80)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niepełnego zakresu danych zawartych Centralnej Ewidencji.

System informatyczny Centralnej Ewidencji (według stanu na połowę września 2012 r.) nie umożliwiał prezentacji niżej wymienionych informacji zarówno w odniesieniu do wpisów dokonanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2005 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, jak również w stosunku do nowych wpisów przedsiębiorców. Zgodnie z §10 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji wpisy do CEOTiPT dokonane na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów zachowują ważność w zakresie swoich danych do czasu

dostosowania ich do zakresu danych zawartych w CEOTiPT wynikającego z rozporządzenia MSiT z 2011 r., nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2012 r.

1. W 12 księgach ewidencyjnych przedsiębiorców (na 20 objętych kontrolą, tj. 60%) nie zamieszczono danych określonych w § 4 ust. 4 pkt 1 lit. h) rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji, a także rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2005 r., dotyczących zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych); w odpowiedniej rubryce przewidzianej do zamieszczenia takiej informacji był uwidoczniony zapis o treści: *wg rozporządzeń MF z dnia 16 i 21.12.2011.*
2. We wszystkich skontrolowanych księgach ewidencyjnych brakowało informacji, wymaganych w § 4 ust. 4 pkt 1 lit. i) rozporządzenia Ministra SiT w sprawie Centralnej Ewidencji, dotyczących zakresu i rodzaju prowadzonej działalności objętej wpisem do rejestru, a także terminu i wysokości przyjmowanych przez przedsiębiorców przedpłat od klientów – zgodnie z przepisami art. 10 ustawy o usługach turystycznych – a w przypadku przyjmowania przez przedsiębiorcę wpłat klientów na rachunek powierniczy – zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy – wskazania, że działalność prowadzona jest wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
3. W siedmiu przypadkach (35%) stwierdzono, iż wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru przez marszałka województwa nie było równoważne z usunięciem jego wpisu z Centralnej Ewidencji, pomimo wymogu określonego w § 4 ust. 8 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji.
4. Wykaz przedsiębiorców, którzy wykonywali działalność bez wymaganego wpisu do rejestru (art. 8 ust. 4 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych) nie zawierał informacji dotyczących terminu obowiązywania zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru, pomimo wymogu w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji.
5. Centralna Ewidencja nie zawierała wykazu przedsiębiorców, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie wykreślenia z rejestru, pomimo wymogu określonego w art. 8 ust. 4 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych; jednakże informacje dotyczące tej kwestii były zamieszczane w dziale czwartym ksiąg ewidencyjnych (dostępnych *online*) na podstawie zawiadomień marszałków województw o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru wraz z datą.

(dowód: akta kontroli str. 78-80)

Na dzień 21 września 2012 r. (godz. 9:50) bufor roboczy Centralnej Ewidencji zawierał 654 pozycje wprowadzone przez marszałków województw, które oczekiwały na weryfikację oraz wpis (lub zmianę zakresu danych) przez Ministra SiT. Najstarsza oczekująca pozycja została wprowadzona do bufora roboczego CEOTiPT przez pracownika urzędu marszałkowskiego województwa warmińsko-mazurskiego w dniu 3 września 2012 r., a dokumentacja stanowiąca podstawę wpisu (lub zmiany) w rejestrze marszałka została odebrana przez Ministerstwo w dniu 11 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 172-207)

Dyrektor Departamentu Turystyki MSiT – Pani Maria Napiórkowska wyjaśniła, iż aktualny system teleinformatyczny służący do prowadzenia Centralnej Ewidencji został

przygotowany i funkcjonował na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów (tj. ustawy o usługach turystycznych sprzed nowelizacji w kwietniu 2010 r. oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2005 r.). Opóźnienia związane z wprowadzeniem nowego systemu obsługującego Centralną Ewidencję są związane z niewykonaniem przez kontrahenta umowy zawartej na zaprojektowanie i realizację ww. systemu (grudzień 2011 r.) i związaną z tym koniecznością przeprowadzenia powtórnego postępowania o zamówienie publiczne, które zakończyło się podpisaniem umowy z kolejnym podmiotem (kwiecień 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 246-251)

Wyjaśniając przyczyny opóźnień we wprowadzaniu zmian w CEOTiPT, podsekretarz stanu w MSiT, Pani Katarzyna Sobierajska wskazała, iż nowelizacja ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 kwietnia 2010 r., która weszła w życie z dniem 17 września 2010 r., wprowadziła przepisy przejściowe, na mocy których dotychczasowe zabezpieczenia finansowe zachowały ważność przez jeden rok od dnia wejścia w życie tej nowelizacji ustawy czyli do dnia 16 września 2011 r. W związku z powyższym właśnie w połowie września br. przypada termin upływu ważności dużej części ww. umów gwarancji i ubezpieczeń i przedstawianie przez przedsiębiorców nowych zabezpieczeń, co skutkuje dużą ilością nowych danych wpisywanych do Centralnej Ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 1192-1193)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez Ministra Sportu i Turystyki Centralnej Ewidencji.

Ocena cząstkowa

3. Wykorzystywanie wyników analiz sporządzonych przez urzędy marszałkowskie oraz inne podmioty m.in. do określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki.

3.1. Niewypłacalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010-2012 (do III kw.) i jej skutki.

Opis stanu faktycznego

Według danych Ministerstwa Sportu i Turystyki w latach 2010-2012 (III kw.) miało miejsce 21 przypadków (a od 1999 r. – 53) uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w celu pokrycia kosztów powrotu klientów do kraju oraz pokrycia zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań, w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązкови nie wywiązał się z tego zadania (dwa w 2010 r., cztery w 2011 r. oraz 15 w 2012 r.). W 13 przypadkach (tj. 62%, a od 1999 r. w 17 przypadkach, tj. 32,1%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły odpowiednio: na pokrycie powrotu klientów do kraju (4, tj. 30,8%) oraz na pokrycie niewykonanych zobowiązań umownych (9, tj. 69,2%)¹⁶.

Największe nasilenie przypadków uruchomienia zabezpieczeń finansowych wystąpiło w 2012 r. Trudności z realizacją zobowiązań wobec klientów miało wówczas

¹⁶ Należy zwrócić uwagę, iż analizowane tutaj dane w odniesieniu do przypadków niewypłacalności biur podróży z 2011 r. i z 2012 r. są niepełne. Nadal trwa kompletowanie przez marszałków województw informacji dotyczących w szczególności: liczby klientów zgłaszających roszczenia, łącznej wysokości roszczeń klientów, szacowania stopnia pokrycia tych roszczeń z zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, itd.

15 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Wszyscy organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni, którzy ogłosili niewypłacalność w tym roku, posiadali gwarancje ubezpieczeniowe. Uruchomienie zabezpieczeń finansowych w latach 1999-2012 nastąpiło w 11 województwach: mazowieckim (16 zdarzeń), śląskim (12), pomorskim (7), małopolskim (4), dolnośląskim (4), wielkopolskim (3), opolskim (2), zachodniopomorskim (2), podlaskim (1), podkarpackim (1) oraz kujawsko-pomorskim (1). W latach 2010-2012 (III kw.) do uruchomienia zabezpieczeń finansowych doszło w siedmiu województwach: mazowieckim (7 zdarzeń), śląskim (5), pomorskim (3), wielkopolskim (2), małopolskim (2), dolnośląskim (1) oraz zachodniopomorskim (1).

W wyniku zaistniałych zdarzeń w latach 1999-2012 zapewniono powrót do kraju 15.901 polskim turystom, w tym 5.651 osobom w latach 1999-2009 oraz 10.250 (tj. 64,4%) – w latach 2010-2012 (III kw.). Najwięcej takich przypadków wystąpiło w województwie mazowieckim – 7.180 osób (tj. 45,2% wszystkich przypadków).

W przypadkach, w których w latach 1999-2012 doszło do uruchomienia zabezpieczeń finansowych, organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni posiadali gwarancje ubezpieczeniowe (44 przypadków) oraz ubezpieczenia na rzecz klientów (9 przypadków). W analizowanych przypadkach do 2006 r. organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni posiadali wyłącznie ubezpieczenia na rzecz klientów. W latach 2010-2012 tylko w jednym przypadku (województwo pomorskie) doszło do uruchomienia zabezpieczeń finansowych z ubezpieczenia na rzecz klientów.

Środki z budżetów marszałków województw na pokrycie kosztów powrotu klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju oraz pokrycie pozostałych roszczeń były uruchamiane tylko w 2012 r. Marszałkowie trzech województw w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego wydatkowali środki w łącznej wysokości 488 777,42 zł, w tym: 190 162,03 zł pochodziło z budżetu Marszałka Województwa Mazowieckiego, 38 128,71 zł – z budżetu Marszałka Województwa Śląskiego oraz 260 486,68 zł – z budżetu Marszałka Województwa Wielkopolskiego. W trakcie kontroli NIK, w urzędach marszałkowskich trwało szacowanie roszczeń zgłaszanych przez klientów biur podróży.

Szacunkowa kwota zgłoszonych roszczeń ze strony klientów wobec biur podróży, które ogłosiły niewypłacalność w latach 2010-2012 (III kw.), była oceniana (według danych MSiT na dzień 12 października br) łącznie na kwotę 16 060 425,59 zł (od 1999 r. łącznie 30 800 375,37 zł). W przypadku jednego z przedsiębiorców (AQUAMARIS) kwota zobowiązań wobec klientów z tytułu niezrealizowanych imprez turystycznych znacznie przekroczyła wysokość gwarantowanego zabezpieczenia finansowego (o ponad 2,5 mln).

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 12-13, 1187-1189)

W opinii podsekretarz stanu w MSiT, Pani Katarzyny Sobierajskiej przyczyną fali niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jaka miała miejsce w latach 2010-2012, było pogorszenie sytuacji gospodarczej kraju. Na stabilność branży turystycznej bezpośrednio oddziaływały również takie zjawiska jak: paraliż ruchu lotniczego wywołany pyłem wulkanicznym po wybuchu wulkanu na Islandii, wzrost kursu USD i EUR, powódź na terenie Polski w 2010 r. oraz rewolucje w krajach Afryki Północnej, będących głównym celem turystyki wyjazdowej Polaków. Na skuteczność zabezpieczeń finansowych posiadanych przez przedsiębiorców turystycznych, którzy ogłosili niewypłacalność, mogły

mieć duży wpływ przypadki naruszania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków określonych w umowach gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1189)

Na kwestię tę zwrócił również uwagę Konwent Marszałków Województw RP, który w dniu 5 lipca 2012 r. przedstawił stanowisko w sprawie zmiany systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych regulowanych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz aktami wykonawczymi do ww. ustawy. Odwołując się do wyników kontroli przeprowadzonych przez urzędy marszałkowskie w siedzibach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, Konwent Marszałków Województw RP wskazał następujące rodzaje naruszeń warunków prowadzonej przez nich działalności:

- 1) zaniżanie przychodów przedkładanych ubezpieczycielom do wyliczenia wysokości sumy gwarancyjnej;
- 2) pobieranie przedpłat od klientów na poczet imprez turystycznych, niezgodnie z zapisami umów gwarancji, co jest istotne ze względu na fakt wyliczania sumy gwarancji nie tylko jako określony procent rocznych przychodów z tytułu wykonywanej działalności, ale również w zależności od wysokości i terminów przedpłat przyjmowanych od klientów;
- 3) pobieranie przez agentów turystycznych wyższych przedpłat klientów, niż przewidują zapisy umów gwarancji oraz ich umowy agencyjne zawarte z organizatorami turystyki;
- 4) wykreślanie przez organizatorów turystyki swoich biur podróży z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i wpisywanie ich jako nowe firmy, które obowiązuje minimalna wysokość gwarancji jak dla przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność.

W opinii Konwentu Marszałków Województw RP obowiązujący system zabezpieczeń finansowych jest niewystarczający na pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej, na zapewnienie klientom zwrotów wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną oraz na zwrot części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną odpowiadającą jej części, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Wymaga on wzmocnienia ochrony interesów konsumentów usług turystycznych poprzez utworzenie funduszu gwarancyjnego stanowiącego rezerwę lub główny zasób środków na wypadek wyczerpania lub braku kwot zabezpieczonych poprzez umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub ubezpieczenia na rzecz klientów.

(dowód: akta kontroli str. 14, 38, 49-50)

W wyjaśnieniu dla NIK, Pani Katarzyna Sobierajska, podsekretarz stanu w MSiT wskazała również, iż według wstępnej oceny przyczyną niewypłacalności i problemów w zakresie płynności biur podróży może być sytuacja rynkowa umożliwiająca podmiotom dopiero rozpoczynającym działalność szybkie zwiększanie przychodów (obrotów) na rynku turystyki wyjazdowej (czarterowej) m.in. poprzez łatwość kontraktowania miejsc hotelowych i przewozów czarterowych bez wymagania odpowiednich zabezpieczeń finansowych ze strony kontrahentów. Analiza przypadków niewypłacalności w 2012 r. wskazuje, iż minimalne kwoty zabezpieczeń dla nowych przedsiębiorców turystycznych okazały się

niewystarczające, a przedsiębiorcy we własnym zakresie nie dostosowali ich do skali rozwijanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1189)

3.2. Działania Ministra Sportu i Turystyki w związku z przypadkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Opis stanu faktycznego

W związku z przypadkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jakie miały miejsce w 2012 r., Ministerstwo podjęło działania na rzecz wzmocnienia bieżącego monitoringu rynku usług turystycznych. W tym celu dyrektor Departamentu Turystyki MSiT, Pani Maria Napiórkowska skierowała pismo do komórek organizacyjnych urzędów marszałkowskich właściwych do spraw turystyki z prośbą o pilne i bieżące przekazywanie do Ministerstwa niepokojących sygnałów dotyczących niestabilnej sytuacji finansowej konkretnych organizatorów turystyki, a także o podjęcie kontroli przedsiębiorców pozostających we właściwości tych urzędów.

Ministerstwo pozostawało również w bieżącym kontakcie z pracownikami Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 13)

W dniu 4 lipca 2012 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego skierował pismo do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego sposobu rozdysponowania kwot gwarancji w celu zaspokojenia napływających roszczeń ze strony klientów w sytuacji niewystarczającej kwoty zabezpieczenia finansowego posiadanego przez niewypłacanego przedsiębiorcę.

W piśmie z 6 lipca 2012 r. dyrektor Departamentu Turystyki MSiT, Pani Maria Napiórkowska wskazała, iż ustawa o usługach turystycznych ani akty wykonawcze do tej ustawy nie zawierają przepisów, które regulowałyby sposób i kolejność rozdysponowywania środków z gwarancji ubezpieczeniowej w stosunku do poszkodowanych klientów niewypłacalnego biura podróży. Ogólną procedurę związaną z dokonywaniem przez gwaranta wypłat poszkodowanym klientom określa umowa gwarancji ubezpieczeniowej organizatora turystyki zawarta zgodnie ze wzorem umowy zawartym w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹⁷. Pani Dyrektor Maria Napiórkowska podkreśliła, że przepisy te nie nakładają na marszałka województwa obowiązku w zakresie wyliczenia należnych kwot oraz zwrotu tych kwot poszkodowanym klientom, lecz nakładają te obowiązki na gwaranta.

W opinii Departamentu Turystyki MSiT marszałek województwa powinien uzgodnić z gwarantem sposób rozdysponowania środków z gwarancji ubezpieczeniowej w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez organizatora turystyki oraz ustalić z nim jednolite podejście do rozdysponowania wszystkich środków z gwarancji. W przypadku *gdyby okazało się, iż środków z gwarancji na zwrot wszystkich wniesionych przez klientów wpłat wydaje się, iż sprawiedliwszym sposobem rozdysponowania pozostałych środków byłoby,*

¹⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 88, poz. 499.

aby wpłaty wszystkich klientów obniżane były proporcjonalnie do wysokości pozostałej sumy gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1229)

W dniu 22 sierpnia 2012 r., podsekretarz stanu w MSiT, Pani Katarzyna Sobierajska skierowała pismo do marszałków województw informujące o rozpoczęciu przez Ministra prac nad przygotowaniem *Analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń konsumenta usług turystycznych*. Zwróciła się w nim z prośbą o przesłanie informacji dotyczącej przypadków uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych w latach 1999 – 2012 (tj. od chwili przekazania przedmiotowych zadań z Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki w 1999 r. najpierw wojewodom, a następnie marszałkom województw od 1 stycznia 2006 r.), wniosków z kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przeprowadzonych przez urzędy marszałkowskie, a także o wskazanie zidentyfikowanych problemów w zakresie funkcjonowania obowiązujących regulacji, w tym zaproponowanie niezbędnych zmian.

Materiał przesłany przez urzędy marszałkowskie ma stanowić podstawę do podjęcia decyzji odnośnie ewentualnych zmian w systemie zabezpieczeń finansowych klientów usług turystycznych, jak również przedmiotem obrad na posiedzeniu Podkomisji stałej do spraw turystyki Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu RP zaplanowanej na listopad 2012 r.

Pismo w sprawie dokonania oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i jej aktów wykonawczych w zakresie przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych oraz zgłoszenia ewentualnych rekomendacji zostało również skierowane przez podsekretarza stanu w MSiT, Panią Katarzynę Sobierajską (21 sierpnia 2012 r.) do przedstawicieli branży turystycznej (w tym do Polskiej Izby Turystyki) oraz bankowej i ubezpieczeniowej (m.in. Polskiej Izby Ubezpieczeń).

(dowód: akta kontroli str. 13, 37-48)

Wyniki przeprowadzonej przez Ministerstwo wstępnej analizy przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wskazują, iż występujące po stronie przedsiębiorców turystycznych nieprawidłowości mogą ograniczać skuteczność przyjętych instrumentów prawnych, pomimo znacznego podniesienia wysokości zabezpieczeń finansowych. Trudności związane z brakiem płynności finansowej dotknęły głównie tych przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność w latach 2010-2012.

(dowód: akta kontroli str. 9)

W połowie 2012 r. Minister Sportu i Turystyki rozpoczął prace nad wzmocnieniem systemu zabezpieczeń finansowych klientów usług turystycznych w kierunku przyjęcia rozwiązań mających na celu ograniczenie nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców. W dniach 19 lipca i 10 września 2012 r. odbyły się spotkania przedstawicieli Ministerstwa Sportu i Turystyki z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, które służyły omówieniu następujących propozycji zmian przedstawionych przez MSiT:

- 1) uszczegółowienia definicji przychodów przedsiębiorców, które stanowią podstawę wyliczenia minimalnych sum zabezpieczeń,
- 2) doprecyzowania przepisów określających sposób obliczania minimalnych sum gwarancyjnych zabezpieczenia,

- 3) zmiany regulacji dotyczących minimalnych sum gwarancyjnych dla przedsiębiorców którzy się przekształcają, łączą z innymi przedsiębiorcami, zmieniają formę prawną, lub przejmują zobowiązania innych przedsiębiorców wynikające z zawartych przez nich umów o imprezę turystyczną,
- 4) podwyższenia minimalnych sum gwarancji i ubezpieczeń w przypadku przedsiębiorców dopiero rozpoczynających działalność organizatora turystyki i pośrednika turystycznego, którzy dotąd nie mieli przychodów osiągniętych z tej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

Minister Sportu i Turystyki przygotował wstępny projekt ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, który w sierpniu 2012 r. był przedmiotem konsultacji społecznych w środowisku branży turystycznej oraz bankowo-ubezpieczeniowej, a także wśród urzędów marszałkowskich. Na podstawie wyników tych konsultacji we wrześniu br. zostały podjęte dalsze działania legislacyjne (w tym przygotowanie raportu dotyczącego oceny skutków regulacji). W dniu 14 września 2012 r., w celu przyspieszenia prac nad projektem ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, Minister SiT wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, z prośbą o umieszczenie w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów ww. projektu oraz z prośbą o wyrażenie zgody na opracowanie projektu ustawy bez wymogu opracowania i uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 1189)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Sportu i Turystyki w powyższym obszarze.

4. Sprawowanie nadzoru instancyjnego w kontrolowanym zakresie nad działalnością marszałków województw

4.1. Realizacja zadań przez Ministra Sportu i Turystyki w zakresie sprawowania nadzoru instancyjnego od decyzji marszałków województw

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 (III kw.) Minister Sportu i Turystyki, jako organ wyższego stopnia w stosunku do marszałków województw w sprawach określonych w ustawie o usługach turystycznych, wydał rozstrzygnięcia w 32 sprawach związanych z odwołaniami przedsiębiorców od decyzji marszałków województw dotyczących w szczególności wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (m.in. z powodu nieprzedłożenia aktualnej umowy gwarancyjnej) oraz zakazu wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu takich umów przez okres 3 lat.

Decyzje Ministra SiT dotyczyły: utrzymania w mocy decyzji marszałka (16 przypadków), uchylecia decyzji marszałka w całości i przekazania do ponownego rozpatrzenia (5), uchylecia w całości i umorzenia postępowania w pierwszej instancji (1)

oraz umorzenia postępowania odwoławczego (1). W pozostałych przypadkach Minister wydał postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania lub odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (6) lub strona została poinformowana o pozostawieniu odwołania bez rozpatrzenia (2). W jednej sprawie – do czasu zakończenia kontroli – nie wydano decyzji. W trzech przypadkach przedsiębiorcy złożyli skargi na decyzje Ministra do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, które zostały przez ten sąd odrzucone.

(dowód: akta kontroli str. 147-171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.2. Skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 (III kwartały) do Ministerstwa na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpłynęło łącznie 45 skarg (w tym 14 reklamacji przysłanych przez klientów biur podróży do wiadomości Ministra), tj. 28 w 2010 r., 15 w 2011 r. i dwie w 2012 r. Przedmiotem skarg złożonych do Ministra Sportu i Turystyki na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych było w szczególności niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów o świadczenie usług turystycznych.

Otrzymywane skargi Minister SiT co do zasady przekazywał – na podstawie art. 232 § 1 kpa” – do rozpatrzenia marszałkom województw właściwym ze względu na siedzibę przedsiębiorcy, których zobowiązał do przekazania informacji o sposobie ich załatwienia. Zgodnie z art. 232 § 3 kpa o przekazaniu skargi Minister SiT zawiadomił skarżącego. Reklamacje otrzymane od klientów Minister SiT również przesyłał właściwym marszałkom województw. W trzech przypadkach Minister SiT bezpośrednio udzielił odpowiedzi osobie skarżącej.

Badanie kontrolne, którym objęto 10 skarg (22%), w tym siedem przekazanych właściwym marszałkom, wykazało, iż w stosunku do jednego organizatora turystyki i pośrednika turystycznego wszczęto postępowanie mające na celu wydanie decyzji o stwierdzeniu wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru; w przypadku jednej skargi Minister SiT uznał się za niewłaściwy do rozstrzygnięcia sporów wynikających ze stosunków cywilnoprawnych (przekazał jednocześnie sprawę do wiadomości właściwemu marszałkowi).

Natomiast w pozostałych przypadkach właściwi marszałkowie przeprowadzili postępowanie wyjaśniające (w tym zwrócili się do biur podróży o ponowne rozpatrzenie reklamacji złożonej przez klienta) oraz pouczyli skarżących o możliwości wystąpienia na drogę sądową w celu rozwiązania sporu z przedsiębiorcą. Ministerstwo otrzymało informację o wynikach postępowań wyjaśniających prowadzonych właściwe urzędy marszałkowskie.

W badanym okresie Minister SiT nie podejmował kontroli u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w wyniku złożonych skarg.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 759 -771)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie przez Ministra Sportu i Turystyki nadzoru nad działalnością marszałków województw w zakresie wynikającym z ustawy o usługach turystycznych.

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

5.1. Zakres i liczba kontroli prowadzonych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (III kw.) Ministerstwo przeprowadziło trzy kontrole działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w tym wszystkie w drugiej połowie 2012 r. Zakresem przedmiotowym kontroli objęto zgodność prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej z ustawą o usługach turystycznych, w tym w szczególności poprawność wyliczenia kwoty zabezpieczenia finansowego dla prowadzonej działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego.

Kontrolerzy Ministerstwa poddali analizie m.in. treść i realizację zobowiązań przedsiębiorców wynikających z umów gwarancji ubezpieczeniowych, umów agencyjnych, umów o świadczenie usług turystycznych, danych z systemu rezerwacyjnego na temat wysokości i terminu dokonywania przedpłat przez klientów, a także rachunki zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych, założony plan kont i fragmenty zasad polityki rachunkowości oraz oświadczenia przedsiębiorców w zakresie wysokości uzyskiwanych przychodów będących podstawą obliczenia wysokości zabezpieczenia finansowego.

Zakres danych w upoważnieniach do kontroli przedsiębiorców był zgodny z wymogami określonymi w art. 79a ust. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 772-898)

5.2. Wyniki kontroli i wnioski skierowane przez Ministra Sportu i Turystyki do przedsiębiorców turystycznych

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm., zwanej dalej: *ustawą o swobodzie działalności gospodarczej*.

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Sportu i Turystyki stwierdziło nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednego z trzech skontrolowanych przedsiębiorców prowadzących działalność organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Polegały one na zawieraniu z klientami umów o świadczenie usług turystycznych nieodpowiadających kryteriom zawartym w § 10 obowiązującej umowy gwarancyjnej¹⁹ dotyczącym dopuszczalnych wysokości i terminów pobieranych przedpłat (powyżej 30% ceny imprezy turystycznej lub usług turystycznych, w terminie od 30 dni do 90 dni przed dniem rozpoczęcia) oraz wysokości sumy gwarancyjnej, którą wykazano jako procent wysokości rocznego przychodu z działalności turystycznej, w związku z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Przedsiębiorca, pomimo pobierania od klientów wyższych od dopuszczalnych kwot przedpłat (zaliczek na poczet przyszłej imprezy turystycznej) w nieprawidłowych terminach, nie podniósł minimalnej wysokości sumy gwarancyjnej, co skutkowało brakiem wystarczającego zabezpieczenia finansowego na wypadek jego niewypłacalności. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do przedsiębiorcy przez Ministra sformułowano wnioski dotyczące w szczególności: zawierania z klientami usług turystycznych umów odpowiadających warunkom określonym w § 10 obowiązującej umowy gwarancyjnej oraz utworzenie odrębnego konta analitycznego w celu wyodrębniania faktycznych przychodów w tytule organizacji imprez i pośrednictwa turystycznego. W pozostałych dwóch przypadkach, w związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości Minister SiT odstąpił od formułowania wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 772-779, 792-797, 821-838)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu przez Ministra SiT uprawnień określonych w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych dotyczących zakresu przedmiotowego kontroli u przedsiębiorców.

Podczas kontroli przeprowadzonych przez Ministra SiT u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010-2012 (do 30 września) kontrolerzy Ministerstwa zażądali wglądu w ich sytuację finansową w celu sprawdzenia wysokości przychodów, będących podstawą do obliczenia wysokości zabezpieczenia finansowego. W aktach tych kontroli znajdowały się fragmenty sprawozdań finansowych (tj. rachunki zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych), a także zakładowy plan kont i fragmenty zasad polityki rachunkowości.

Pani Katarzyna Sobierajska, podsekretarz stanu w MSiT nie podzieliła oceny NIK dotyczącej braku uprawnień Ministra Sportu i Turystyki do kontroli wysokości przychodów uzyskanych przez podmioty świadczące usługi turystyczne, w tym do wglądu w ich sytuację finansową. Wyjaśniła, iż podstawę do prawidłowego wyliczenia kwoty gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej stanowi przychód uzyskany wyłącznie z tytułu działalności polegającej

¹⁹ Dotyczy umowy zawartej według wzoru umowy stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 88, poz. 499 ze zm.).

na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych w zamkniętym roku obrotowym poprzedzającym rok przedłożenia wniosku o zawarcie kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. W związku z powyższym ustalenie w toku kontroli prawidłowości wyliczenia i zgodności ze stanem faktycznym kwoty gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaga wglądu do podstawowych informacji finansowych podmiotu, niezbędnych do oceny tego stanu faktycznego.

Ma to na celu wyjaśnienie wszelkich wątpliwości, co do prawidłowości ustalenia wysokości przychodów, stanowiących podstawę wyliczenia kwoty do umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, do czego podmioty upoważnione do kontroli mają prawo na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1186)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa również, iż Minister SiT nie prowadził kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010-2011. Wszystkie zrealizowane w badanym okresie kontrole odbyły się dopiero w drugiej połowie 2012 r. w okresie nasilenia przypadków niewypłacalności przedsiębiorców funkcjonujących w branży turystycznej.

Pani Katarzyna Sobierajska, podsekretarz stanu w MSiT wyjaśniła, iż powyższa sytuacja była spowodowana zaangażowaniem Ministerstwa w prowadzenie intensywnych prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych oraz aktów wykonawczych do niej. Wskazała również, iż w tym okresie Ministerstwo monitorowało realizację zadań kontrolnych przez marszałków województw.

Z informacji przekazanej przez Ministerstwo wynika, iż w latach 2010-2011 marszałkowie województw przeprowadzili łącznie 568 kontroli (odpowiednio 249 i 319). W pięciu przypadkach stwierdzono wykonywanie działalności bez wpisu do rejestru i na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych wydano wobec przedsiębiorców trzyletni zakaz wykonywania działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. W pięciu przypadkach stwierdzono zbyt małą sumę gwarancji w stosunku do deklarowanego przychodu. Spośród kontrolowanych biur podróży w znakomitej większości nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień. Główne uchybienia stwierdzone w wyniku kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpisanych do rejestru dotyczyły: niewydawania klientom wpłacającym należność za imprezę turystyczną lub zaliczkę przekraczającą 10% tej sumy pisemnego potwierdzenia posiadania gwarancji lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów wraz ze wskazaniem sposobu ubiegania się o wypłatę środków z zabezpieczeń finansowych, umieszczania w warunkach uczestnictwa zapisów niezgodnych z przepisami ustawy o usługach turystycznych, stosowania niedozwolonych klauzul, nieokreślenia w umowie o świadczenie usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych wszystkich informacji wymaganych art. 14 ust. 2 ww. ustawy (np.: kategorii obiektu hotelarskiego, nazwy i adresu ubezpieczyciela, terminu zawiadomienia o przeniesieniu uprawnień na osobę spełniającą warunki udziału w imprezie i przejęciu przez tę osobę obowiązków wynikających z umowy oraz prowadzenia działalności wykraczającej poza zasięg terytorialny określony we wniosku o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych).

W tym przypadku została podjęta decyzja o wykreśleniu z rejestru i zakazie prowadzenia działalności przez trzy lata. Zastosowane środki pokontrolne dotyczyły przede

wszystkim: zobowiązania przedsiębiorcy do przechowywania w miejscu prowadzenia działalności umów z klientami oraz innych materiałów informacyjnych udostępnianych klientom, jak również dokumentów potwierdzających pobieranie przedpłat na imprezy turystycznej, dostosowania umów z klientami do warunków określonych w ustawie o usługach turystycznych, uzupełnienia druku umowy o aktualne dane organizatora turystyki i nazwę organu rejestrowego oraz zobowiązania przedsiębiorcy do umieszczenia w umowach o organizację imprez turystycznych informacji o ewentualnym udziale pilota wycieczek bądź jego braku.

(dowód: akta kontroli str. 1195)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Ministra SiT uprawnień kontrolnych w zakresie spełniania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) podjęcie działań legislacyjnych na rzecz zapewnienia wystarczającego zabezpieczenia interesów konsumentów usług turystycznych, w tym rozszerzenia uprawnień kontrolnych Ministra SiT i marszałków województw nad działalnością prowadzoną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- 2) prawidłowe prowadzenie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, w tym zapewnienie wystarczających zasobów kadrowych Ministerstwa Sportu i Turystyki do realizacji zadań Ministra SiT w ww. zakresie;
- 3) prowadzenie kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zgodnie z zakresem przedmiotowym określonym w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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, dnia2012 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg