



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-15-01/2012
P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/192 - Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych w latach 2010-2012 (trzy kwartały)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Maciej Gajdzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83060 z dnia 29 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Plac Teatralny 2, 87 100 Toruń
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dowód: akta kontroli str. 163)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła m.in. pozytywne oceny cząstkowe dotyczące prowadzenia rejestru organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych, prowadzenia postępowań w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru oraz prowadzenia kontroli przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły błędnych numerów NIP w rejestrze, dokonywania wpisu do rejestru w czasie dłuższym niż 7 dni od daty złożenia wniosku, zaświadczenia o wpisie do rejestru z datą poprzedzającą faktyczny dzień podpisania zaświadczenia, wpisaniu do rejestru przedsiębiorcy nieposiadającego ważnej gwarancji w dniu złożenia wniosku oraz w dniu wpisu do rejestru, a także przeprowadzenia kontroli na podstawie nieprawidłowego upoważnienia.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przez marszałków województw

Opis stanu faktycznego

Komórkami organizacyjnymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego zwanego dalej „Urzędem”, które były odpowiedzialne za prowadzenie spraw związanych z działalnością gospodarczą w turystyce, w zakresie realizacji zadań Marszałka, wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych², nazywanej dalej „ustawą o usługach turystycznych”, były kolejno: Departament Rozwoju Przedsiębiorczości, Departament Planowania Strategicznego i Gospodarczego (od 17 grudnia 2010 r.), Departament Promocji i Turystyki (od 21 czerwca 2011 r.) oraz Gabinet Marszałka (od 11 lipca 2012 r.). Zakres czynności pracownika prowadzącego rejestr uwzględniał to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 4-11)

W badanym okresie prowadzenie spraw związanych z działalnością gospodarczą w turystyce nie było przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli instytucjonalnej, wykonywanych przez Departament Kontroli i Audytu Urzędu. Na podstawie prowadzonej analizy ryzyka, realizacja zadań wynikających z ustawy o działalności turystycznej nie została uwzględniona w planie strategicznym zadań audytowych, planowanych do realizacji w latach 2013-2016. W powyższej sprawie Kierownik Biura Audytu podała, że występujące w 2012 r. okoliczności zewnętrzne, dotyczące świadczenia usług turystycznych, mają zostać uwzględnione w analizie ryzyka podczas sporządzania planu audytu na rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 12-27)

Wg stanu na koniec trzeciego kwartału 2012 r. do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, prowadzonego przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Marszałkiem”, wpisanych było 94 przedsiębiorców (75 osób fizycznych, 12 spółek prawa handlowego, 6 stowarzyszeń i jedna kościelna osoba prawna). Jako zabezpieczenie finansowe dla klientów w przypadku niewypłacalności 89 przedsiębiorców posiadało gwarancję ubezpieczeniową, 3 przedsiębiorców – gwarancję bankową, zaś dwóch przedsiębiorców odpowiednio – ubezpieczenie na rzecz klienta oraz rachunek powierniczy. Zabezpieczenie finansowe w minimalnej wymaganej wysokości zapewniało 79 przedsiębiorców (84%).

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

Rejestr organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych prowadzony był w formie wydruku i przechowywany był w tzw. pierwszej teczce rejestrowej (w Urzędzie brak było przepisów wewnętrznych określających sposób prowadzenia tego rejestru – we wrześniu 2012 r. uregulowania te były w trakcie opracowywania). Wykaz przedsiębiorców wpisanych do rejestru był udostępniony do pobrania ze strony WWW Urzędu jako dokument w formacie pdf. Wykaz ten zawierał również informacje o nazwie gwaranta oraz o wysokości i terminie zabezpieczenia finansowego. Informacje nt. danych zawartych w rejestrze przekazywane były osobom zainteresowanym także telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 45-52, 77-89, 164-166)

² Dz. U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm.

W latach 2010-2012 (trzy kwartały) do prowadzonego przez Marszałka rejestru zostało wpisanych 29 podmiotów. Do złożonych w badanym okresie wniosków o wpis do rejestru dołączone były wymagane umowy oraz oświadczenia. Wpisy w rejestrze w każdym przypadku obejmowały informacje o firmie, adresie, numerze identyfikacji podatkowej, przedmiocie działalności, zasięgu terytorialnym, siedzibie i (ewentualnie) oddziałach oraz osobach upoważnionych do reprezentowania przedsiębiorców wpisanych do rejestru. Co do zasady czas dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru nie przekraczał siedmiu dni.

(dowód: akta kontroli str. 136-139)

Kopie dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, były przesyłane właściwemu ministrowi pocztą, po zebraniu kilku kopii w jednej przesyłce w czasie od 2 do 64 od daty sporządzenia, albo pozyskania dokumentu (przypadek wysłania ww. dokumentów po ponad dwóch miesiącach od ich uzyskania wystąpił w okresie ponad dziesięciomiesięcznej nieobecności pracownika prowadzącego rejestr).

(dowód: akta kontroli str. 30, 136-139)

Co do zasady przedsiębiorcy wywiązywali się z obowiązku przedkładania Marszałkowi kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, umów ubezpieczenia na rzecz klientów, albo oświadczeń o przyjmowaniu wpłat na rachunek powierniczy. Na 30 przedsiębiorców objętych badaniem wszyscy wywiązali się z tego obowiązku, zachowując ciągłość zabezpieczenia.

Nie mniej jednak w okresie objętym kontrolą z rejestru organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych wykreślonych zostało czterech przedsiębiorców z powodu nieprzedłożenia ww. dokumentów (szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały opisane w punkcie 4 wystąpienia pokontrolnego; W okresie badanym nie było przypadków stwierdzenia przez Marszałka prowadzenia działalności organizatorów turystyki bez wymaganego wpisu do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 136-139)

W latach 2010-2012 (trzy kwartały) do Urzędu wpłynęło sześć skarg na organizatorów turystyki, wniesionych przez klientów niezadowolonych z wykonanej usługi. W dwóch przypadkach skargi spowodowały przeprowadzenie kontroli, która nie potwierdziła ich zasadności, w dwóch przypadkach wyjaśnienie sprawy z udziałem pracowników Urzędu skutkowało uwzględnieniem reklamacji, w jednym przypadku w wyniku trójstronnej korespondencji wyjaśniono incydent, będący przyczyną skargi, w jednym przypadku skargę przekazano zgodnie z właściwością Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 90-94)

W tym samym okresie do powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów, mających siedzibę na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, wpłynęły łącznie co najmniej 303 skargi na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (informacji udzieliło 16 z 23 rzeczników konsumentów, w tym Miejski Rzecznik Konsumentów w Bydgoszczy, Grudziądzu, Toruniu i Włocławku; 169 skarg, tj. 56% wszystkich skarg, wpłynęło do Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Toruniu; co najmniej do czterech powiatowych rzeczników konsumentów nie wpłynęła jakakolwiek skarga). Skargi te dotyczyły w szczególności:

- niewywiązania się z umów z klientami w zakresie warunków zakwaterowania, długości pobytu i zmian terminów imprezy, programu imprezy,
- złych warunków higienicznych i wad wyżywienia,
- stosowania klauzul niedozwolonych w umowach z klientami,

- sporów związanych z zapłatą za imprezę, dotyczących dopłat do pierwotnej ceny imprezy, odmowy zwrotu opłaty rezerwacyjnej, odmowy zwrotu zapłaty po odwołaniu imprezy, czy obciążenia nieuzasadnionymi opłatami.

Co najmniej w jednym przypadku skarga dotyczyła przedsiębiorcy mającego siedzibę za granicą (sprawa załatwiona pozytywnie dla konsumenta).

(dowód: akta kontroli str. 140-157)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na podstawie porównania rejestru organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych z Centralną Ewidencją Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych oraz rejestrem REGON stwierdzono, że w trzech przypadkach (na 94 pozycje rejestru) rejestr organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych zawierał błędne numery identyfikacji podatkowej przedsiębiorców (nr rej. 226, 237 i 719). Kierownik Biura ds. Usług Turystycznych podała, że było to spowodowane omyłkami pracownika prowadzącego rejestr (w jednym przypadku zamiast NIP podano nr telefonu przedsiębiorcy). Skutkiem powyższej nieprawidłowości był brak w pełni rzetelnych informacji w rejestrze organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 77-89, 167-169)

2. Na podstawie wniosków o wpis do rejestru oraz zaświadczeń o wpisie do rejestru stwierdzono, że na 30 wniosków o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, złożonych w badanym okresie, w dwóch przypadkach (6,7%, przedsiębiorcy wpisani do rejestru pod numerami 221 i 222) wpis do rejestru został dokonany po czasie dłuższym niż 7 dni od daty złożenia wniosku (odpowiednio 9 i 10 dni). Tymczasem zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³, zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”, organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony. Zgodnie z wyjaśnieniami pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru oraz pracowników sprawujących nadzór nad realizacją tego zadania (Kierownik Biura ds. Usług Turystycznych, Naczelnik Wydziału Turystyki) przyczyną nieprawidłowości był niesprawny obieg dokumentacji. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było istotne naruszenie terminu wystawienia zaświadczenia o wpisie do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 114-124, 159-162)

3. Na podstawie wniosków o wpis do rejestru, zaświadczeń o wpisie do rejestru oraz metryk postępowań w powyższych sprawach, stwierdzono, że na 30 wniosków o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, złożonych w badanym okresie, w trzech przypadkach (10%), dotyczących przedsiębiorców wpisanych do rejestru pod numerami 236, 237, 238, zaświadczenia o wpisie do rejestru sporządzane były z datą poprzedzającą faktyczny dzień ich podpisania (odpowiednio 4, 2 i 5 dni). Zgodnie

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

z wyjaśnieniami pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru oraz pracowników sprawujących nadzór nad realizacją tego zadania: (1) projekty zaświadczeń były przekazywane Marszałkowi w terminie wystawienia zaświadczenia, jednak ze względu na liczne obowiązki osoby sprawującej funkcję organu rejestrowego, nie było możliwe uzyskanie podpisu w terminie wystawienia zaświadczenia oraz (2) planuje się przygotowywanie projektów zaświadczeń o wpisie do rejestru z pozostawieniem wolnego miejsca na uzupełnienie daty wystawienia zaświadczenia w momencie jego podpisania. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było sporządzenie zaświadczeń zawierających błędną datę ich wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 125-132, 159-162)

4. Na podstawie akt postępowania o wpis do rejestru stwierdzono, że w jednym przypadku (przedsiębiorcy zarejestrowanego pod nr 213) wnioski o wpis do rejestru rozpatrzono pozytywnie oraz dokonano wpisu w rejestrze w lipcu 2010 r., pomimo że dołączony do niego dokument gwarancji obowiązywał dopiero od następnego miesiąca (data wpływu wniosku - 16 lipca 2010 r., omyłkowa data zaświadczenia o wpisie do rejestru - 15 czerwca 2010 r., data wysłania stronie zaświadczenia - 20 lipca 2010 r., początek obowiązywania gwarancji - 1 sierpnia 2010 r.). Tymczasem zgodnie z art. 7 ust. 4 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a-b ustawy o usługach turystycznych do wniosku o wpis do rejestru dołącza się oryginał umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, mającej umożliwić zapewnienie klientom zwrotu części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie rejestru oraz pracownicy sprawujący nadzór nad realizacją tego zadania podali w swoich wyjaśnieniach, że na skutek pomyłki w trakcie weryfikacji wniosku, jako data początku obowiązywania ww. gwarancji została przyjęta data sporządzenia tej gwarancji. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było prowadzenie przez dziewięć dni przez ww. przedsiębiorcę działalności bez odpowiedniej gwarancji zabezpieczającej prawa klientów.

(dowód: akta kontroli str. 102-111, 159-162)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (trzy kwartały) nie wystąpiły przypadki niewypłacalności organizatorów turystyki występujących w rejestrze Marszałka. W związku z tym samorząd województwa nie dokonywał wydatków w celu pełnej realizacji zadań ciążących na przedsiębiorcach turystycznych w przypadku ich niewypłacalności albo upadłości.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Kierownik Biura ds. Usług Turystycznych, podała w swoich wyjaśnieniach, że: (1) zgodnie z art. 9 ustawy o usługach turystycznych marszałek województwa nie ma uprawnień do kontroli dokumentów finansowych przedsiębiorcy prowadzącego działalność turystyczną, umożliwiającą pełną analizę wysokości zabezpieczeń przedsiębiorcy, (2) analiza wysokości gwarancji wykonywana była w trakcie kontroli poprzez porównanie wysokości sumy gwarancji z wartością przeprowadzonych imprez turystycznych, (3) dokumenty potwierdzające istnienie zabezpieczeń finansowych sprawdzane były zgodnie z wymogami określonymi w przepisach wykonawczych, (4) na prośbę Ministerstwa Sportu i Turystyki urzędy marszałkowskie dokonały analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, wskazując na brak odpowiednich narzędzi do kontroli i analizy wysokości zabezpieczeń finansowych (opis tej analizy został zamieszczony w następnym punkcie niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Wykorzystanie przez marszałków województw wyników analiz sporządzanych przez jednostki zajmujące się turystyką i ochroną konsumentów do określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki oraz ich płynnością finansową.

Opis stanu
faktycznego

Ustalenia dotyczące aktualności dokumentów potwierdzających zabezpieczenie finansowe klientów w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki opisane zostały w punkcie pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

Kierownik Biura ds. Usług Turystycznych podała w swoich wyjaśnieniach że: (1) ustawa o usługach turystycznych nie zawiera przepisów umożliwiających marszałkowi województwa wkorzystywanie informacji uzyskanych z analiz, sporządzanych przez podmioty zajmujące się turystyką i ochroną konsumentów, oraz sprawozdań, składanych przez organizatorów turystyki, w tym - do określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki oraz ich płynnością finansową, (2) ww. informacje, w tym dotyczące kondycji finansowej przedsiębiorcy, nie są wymagane i nie mogą być wykorzystywane ani podczas kontroli tych podmiotów, ani przy dokonywaniu wpisu do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

Alfred Rak, Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Urzędu podał w powyżej sprawie, że analizę ryzyka na obszarach działania departamentów Urzędu przeprowadzają dyrektorzy tych departamentów, zaś (stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego oraz procedur systemu zarządzania jakością) Departament Kontroli i Audytu nie jest właścicielem ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

W odpowiedzi na skierowane do Marszałka pismo podsekretarza stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki z dnia 22 sierpnia 2012 r., pracownicy Urzędu wskazali na następujące problemy, związane ze stosowaniem przepisów o usługach turystycznych: (1) niedostateczne zabezpieczenie finansowe klientów, potwierdzone przez fakt, że wartość gwarancji bywała nieadekwatna do wartości organizowanych imprez turystycznych, (2) brak możliwości sprawdzenia kondycji

finansowej kontrolowanego przedsiębiorcy oraz przedsiębiorcy ubiegającego się o wpis do rejestru, a także (3) brak regulacji dotyczących sprzedaży grupowej poprzez portale internetowe.

W związku z tym zaproponowano:

- zwiększenie minimalnych kwot gwarancji, utworzenie funduszu gwarancyjnego, uzupełniającego gwarancje,
- istotne poszerzenie obowiązków przedsiębiorców, związanych z zawartością wniosku o wpis do rejestru (obowiązek dołączenia sprawozdań finansowych z ostatnich dwóch lat, zeznań podatkowych, zaświadczeń o niezaleganiu z podatkami i składkami, informacji o prowadzonych wobec przedsiębiorcy postępowaniach egzekucyjnych),
- zwiększenie uprawnień kontrolnych marszałka województwa,
- wprowadzenie legalnej definicji sprzedaży grupowej usług turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 133-135)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie z rejestru organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych wykreślonych zostało pięciu przedsiębiorców (jedna decyzja w 2010 r., trzy decyzje w 2011 r. i jedna decyzja w 2012 r., w czasie kontroli - nieprawomocna) oraz nie wydawano decyzji o stwierdzeniu wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem do rejestru i zakazie wykonywania takiej działalności. W czterech przypadkach przyczyną wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru było nieprzedłożenie Marszałkowi umów potwierdzających istnienie zabezpieczenia finansowego klientów w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy (wymóg art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych), zaś w jednym przypadku złożenie niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności organizatora turystyki oraz zawarcie umowy w sprawie organizacji imprezy turystycznej bez uprzedniego zawarcia umowy gwarancji ubezpieczeniowej, bankowej, albo umowy ubezpieczenia na rzecz klientów (wymóg art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a-b ww. ustawy). Jako podstawę prawną wydania powyższych decyzji wskazywano art. 9 ust. 3 pkt 1 i art. 10a pkt 1 i 2 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 71 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Czas od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji wynosił od 16 do 34 dni (w tym czasie wzywano przedsiębiorcę do przedłożenia aktualnego dokumentu potwierdzającego zabezpieczenie, względnie umożliwiano zapoznanie się ze zgromadzonymi materiałami i złożenie wyjaśnień w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania).

(dowód: akta kontroli str. 32-44)

W badanym okresie Urząd nie zawiadamiał organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organizatorów turystyki, względnie – pośredników

turystycznych (w tym czasie nie wystąpiły przypadki niewypłacalności organizatorów turystyki występujących w rejestrze Marszałka).

(dowód: akta kontroli str. 31, 159-162)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 (trzy kwartały) przeprowadzone zostały łącznie 24 kontrole organizatorów turystyki (16 w 2010 r. i 8 w 2012 r.), w tym jedna kontrola – w wyniku złożonych skarg. Przyczyną braku zaplanowania i prowadzenia w 2011 r. kontroli organizatorów turystyki był fakt, że pracownik zatrudniony na jednoosobowym stanowisku ds. organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w okresie od 1 stycznia do 1 listopada 2011 r. był nieobecny w pracy, zaś zastępujący go pozostali trzej pracownicy Biura ds. Usług Turystycznych wykonywali jedynie zadania bieżące (niekontrolne). Analiza ryzyka przeprowadzona w powyższej sytuacji, przy uwzględnieniu zasobów kadrowych Biura ds. Usług Turystycznych, uzasadniała prowadzenie kontroli organizatorów turystyki w dalszej perspektywie czasowej, tj. od 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 30, 45-52)

Wydane pracownikom ww. Biura upoważnienia do kontroli zawierały następujące informacje: podstawę prawną kontroli, nazwę kontrolującego organu, datę i miejsce wystawienia, imię i nazwisko pracownika przeprowadzającego kontrolę oraz numer jego legitymacji służbowej, zakres kontroli oraz (co do zasady) nazwę przedsiębiorcy, a także datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli. Upoważnienia zawierały także podpis osoby upoważniającej z oznaczeniem jej funkcji oraz pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego. Jako zakres przedmiotowy kontroli w upoważnieniach wskazywano treść art. 9 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o usługach turystycznych. Podczas kontroli badano następujące dokumenty: umowy z konsumentami, wraz z towarzyszącymi im materiałami informacyjnymi, umowy ubezpieczenia, umowy agencyjne, a także dokumenty potwierdzające uprawnienia pilotów wycieczek i przewodników,

(dowód: akta kontroli str. 45-52, 73-74)

Na podstawie zbadanej próby 10 kontroli stwierdzono, że w 4 przypadkach po przeprowadzeniu kontroli skierowano do kontrolowanych przedsiębiorców zalecenia w sprawie:

- usunięcia klauzul niedozwolonych oraz zmianę niezgodnych z prawem warunków uczestnictwa w imprezach turystycznych (3 przypadki),
- przestrzegania obowiązku ubezpieczenia uczestników imprezy turystycznej od następstw nieszczęśliwych wypadków (2 przypadki),
- zawieranie umów z uczestnikami imprez turystycznych z rozróżnieniem umowy pośredniczenia (1 przypadek),
- zawieranie umów o świadczenie usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych w formie pisemnej (1 przypadek),
- zmiana wpisu do rejestru organizatorów turystyk i pośredników turystycznych, obejmująca wykonywanie działalności pośrednika (1 przypadek).

O realizacji tych zaleceń kontrolowani przedsiębiorcy informowali zwrotnie Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 55-72)

Podstawowym kryterium wytypowania przedsiębiorcy do kontroli w planie na dany rok była data ostatnio przeprowadzonej kontroli, a także ewentualne skargi na tego przedsiębiorcę, wpływające do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

Pismem z 20 lipca 2012 r. (data wpływu 27 lipca) Dyrektor Gabinetu Marszałka w Urzędzie została poinformowana o sprzedaży imprez turystycznych przez Biuro Podróży „Atena” w Oświęcimiu za pośrednictwem mającego siedzibę na terenie Torunia przedsiębiorcy, prowadzącego stronę WWW umożliwiającą zakupy grupowe. Do czasu niniejszej kontroli NIK, mający w Toruniu siedzibę przedsiębiorca prowadzący stronę WWW umożliwiającą zakupy grupowe imprez turystycznych nie został skontrolowany przez pracowników Urzędu (w celu sprawdzenia, czy w umowach zawieranych z klientami jednoznacznie wskazuje właściwego organizatora turystyki, którego reprezentuje, względnie – czy działa na podstawie ważnej umowy agencyjnej oraz, czy nie przekracza jej zakresu).

(dowód: akta kontroli str. 45-52, 75-76)

Kierownik Biura ds. Usług Turystycznych w powyższej sprawie podała w swoich wyjaśnieniach, że Urząd analizuje działalność i przygotowuje się do kontroli ww. podmiotu, zaś od 26 września 2012 r. radca prawny Urzędu dokonuje analizy regulaminu zakupów, opublikowanego na jego stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

Na podstawie metryk postępowań towarzyszących wpisowi przedsiębiorców do rejestru stwierdzono, że w powyższym postępowaniu brało udział czterech pracowników (pracownik weryfikujący dokumenty i sporządzający projekt zaświadczenia, dwóch pracowników akceptujących projekt oraz pracownik podpisujący zaświadczenie).

(dowód: akta kontroli str. 127, 129, 132)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Na podstawie próby 10 kontroli prowadzonych przez Urząd u organizatorów turystyki stwierdzono, że w w jednym przypadku (w 2010 r.) pracownik Urzędu przeprowadził kontrolę na podstawie sporządzonego w 2009 r. „stałego” upoważnienia, niezawierającego informacji o nazwie kontrolowanego przedsiębiorcy, a także o datach rozpoczęcia i zakończenia kontroli. Tymczasem zgodnie z art. 79a ust. 6 pkt 5 i 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej upoważnienie do kontroli zawiera oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą oraz wskazanie daty

rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli. Kierownik Biura ds. Usług Turystycznych podała w powyższej sprawie, iż takie upoważnienia były stosowane w celu umożliwienia kontroli przedsiębiorców, co do których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także do kontroli doraźnej przedsiębiorców, na których wpływają skargi. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było przeprowadzenie ww. kontroli bez właściwego upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 162)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Roczny harmonogram kontroli organizatorów turystyki sporządzany był w Urzędzie z uwzględnieniem częstości kontroli przeprowadzanych u danego przedsiębiorcy oraz treści ewentualnych skarg. Jednocześnie do analizy ryzyka nie wykorzystywano w szerszym zakresie ewentualnych analiz działalności organizatorów turystyki, sporządzanych przez podmioty zajmujące się turystyką i ochroną konsumentów. W ocenie NIK, informacje zawarte w powyższych opracowaniach również mogłyby być uwzględniane w analizie ryzyka poprzedzającej sporządzenie harmonogramu kontroli organizatorów turystyki.

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 Kontroli⁴, wnosi o:

1. Sprostowanie pomyłek w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.
2. Podjęcie działań umożliwiających wydawanie w terminie zaświadczeń o wpisie do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82

3.

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 dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Bydgoszcz, dnia października 2012 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Maciej Gajdzik
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis