



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 4 września 2009 r.

**Pan
Bogusław Śmigielski
Marszałek
Województwa Śląskiego**

LKA-410-27-01/2009
P/09/130

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach² w zakresie realizacji przez Marszałka Województwa Śląskiego zadań wynikających z *ustawy o usługach turystycznych*³, w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 25 sierpnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Marszałka Województwa Śląskiego zadań w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

- I. Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, w okresie objętym kontrolą pozytywnie ocenia:

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm. - zwanej dalej „ustawą o NIK”.

² Zwanym dalej „Urzędem”.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.) - zwana dalej „ustawą o usługach turystycznych”.

1. Prowadzenie Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych Marszałka Województwa Śląskiego⁴.

Rejestr zawierał dane organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, wymagane przepisami *ustawy o usługach turystycznych*. Wpisów do rejestru dokonywano w oparciu o wnioski złożone przez przedsiębiorców w terminie zgodnym z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*⁵. Kopie wydanych zaświadczeń o wpisie do rejestru przesyłano ministrowi właściwemu ds. turystyki.

NIK zwraca jednak uwagę, że spośród 44 przeprowadzonych postępowań o wpis do rejestru objętych badaniem, w 3 postępowaniach przedsiębiorcy złożyli oświadczenia, stanowiące załączniki do wniosków, w których brak było oznaczenia miejsca i daty ich złożenia oraz wskazania funkcji pełnionej przez podpisującego oświadczenie, co naruszało art. 7 ust. 5 pkt 2 i 3 *ustawy o usługach turystycznych*, a w 1 przypadku wpisu dokonano z opóźnieniem 9 dni w stosunku do terminu 7 dni, określonego w art. 67 ust. 1 *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.

2. Monitorowanie organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zakresie wywiązywania się z obowiązku, określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 *ustawy o usługach turystycznych*, składania Marszałkowi oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia przed upływem obowiązywania umowy poprzedniej.

Spośród 80 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych objętym badaniem, Marszałek zawiadomił 34 przedsiębiorców o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, w związku z niedostarczeniem aktualnej umowy gwarancji lub ubezpieczenia. Po otrzymaniu zawiadomienia przedsiębiorcy niezwłocznie składali Marszałkowi aktualne umowy gwarancji lub ubezpieczenia, które były podstawą do wydania decyzji umarzającej wszczęte postępowania w sprawie wydania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Kopie otrzymanych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych umów gwarancji lub ubezpieczenia przesyłano ministrowi właściwemu ds. turystyki.

⁴ Zwanego dalej „rejestrem”,

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm. – zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”. Terminowość nie dotyczyła jednego przypadku zwłoki, spowodowanej zmianą Zarządu Woj. Śląskiego.

Jak ustalono, postępowanie wszczęte na podstawie zawiadomienia z dnia 16 stycznia 2007 r., wobec jednego przedsiębiorcy, w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem, w związku z niedostarczeniem aktualnej umowy gwarancji lub ubezpieczenia, zostało umorzone dopiero w dniu zakończenia niniejszej kontroli, tj. 12 sierpnia 2009 r., pomimo przekazania przez przedsiębiorcę 13 lutego 2007 r. aktualnej umowy gwarancji ubezpieczeniowej. Ponadto, w stosunku do dwóch przedsiębiorców Marszałek nie wszczął postępowań w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności, w związku z niedostarczeniem aktualnej umowy gwarancji lub ubezpieczenia. Przedsiębiorcy ci, z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 38 i 40 dni, przesłali aktualne umowy.⁶ We wszystkich opisanych wyżej przypadkach przedsiębiorcy przedłożyli umowy gwarancji lub ubezpieczenia, wskazujące na zachowanie ciągłości ochrony konsumentów usług turystycznych.

3. Korzystanie przez Marszałka z prawa do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji lub ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów.

Marszałek dwukrotnie skorzystał z tego prawa, w związku z niewykonaniem zobowiązań umownych wobec klientów przez organizatorów turystyki. W wyniku tych działań klienci otrzymali zwroty wpłat w pełnej wysokości, czym Marszałek przyczynił się do skutecznej ochrony praw poszkodowanych konsumentów usług turystycznych.

4. Przeprowadzanie kontroli w zakresie:
 - zgodności działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego z przepisami *ustawy o usługach turystycznych*,
 - zgodności prowadzonej działalności organizatora szkoleń z wydanym stałym upoważnieniem,
 - ważności uprawnień pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz zgodności tych uprawnień z otrzymanymi zleceniami, a także zapewnienia przez organizatorów turystyki opieki przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek nad uczestnikami imprez turystycznych,

⁶ Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Turystyki i Sportu (dalej WTiS) postępowanie w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności gospodarczej nie zostało umorzone z powodu niedopatrzenia, natomiast w odniesieniu do zaniechania działań wobec dwóch przedsiębiorców, którzy nie złożyli aktualnej umowy gwarancji lub ubezpieczenia, podał, że postępowania w sprawie zakazu wykonywania działalności organizatora turystyki nie zostały wszczęte, gdyż przedsiębiorcy ci, jak i ubezpieczyciele, informowali telefonicznie o przygotowywanych zabezpieczeniach finansowych i niezwłocznym dostarczeniu umowy do tut. Urzędu.

- używania nazw rodzajowych, oznaczenia kategorii wyposażenia obiektu oraz świadczonych usług zgodnie z przepisami *ustawy o usługach turystycznych*.

Przeprowadzono 45 kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, 20 kontroli organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, 25 kontroli wykonywania zadań przez przewodników i pilotów oraz 168 kontroli w obiektach hotelarskich, z tego 147 kontroli okresowych, o których mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. *w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie*⁷. Z czynności kontrolnych sporządzano protokoły kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Marszałek kierował stosowne wystąpienia pokontrolne.

NIK zwraca uwagę, że w wydanych od 2008 r. przez Marszałka upoważnieniach do przeprowadzenia ww. kontroli niewłaściwie określano organ przeprowadzający kontrolę, wskazując Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego zamiast Marszałka Województwa Śląskiego, a w 4 wydanych upoważnieniach brak było oznaczenia organu przeprowadzającego kontrolę, czym naruszono art. 79 a ust. 6 pkt 2 *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.

5. Powoływanie przez Marszałka komisji egzaminacyjnych dla przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek, a także przeprowadzających egzaminy z języków obcych. Członkowie ww. komisji spełniali wymogi, określone w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006 r. *w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*⁸.

6. Organizowanie egzaminów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek oraz ze znajomości języka obcego, sporządzanie protokołów z ich przebiegu oraz ustalanie wynagrodzeń dla egzaminatorów.

Przeprowadzono łącznie 100 egzaminów. Do egzaminów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek dopuszczono osoby, które ukończyły odpowiednie szkolenia i odbyły zajęcia praktyczne oraz wniosły opłatę egzaminacyjną. Z przeprowadzonych egzaminów sporządzano protokoły egzaminacyjne, które podpisali wszyscy członkowie zespołu egzaminacyjnego oraz sekretarz, do protokołów załączano listę osób, które zgłosiły się na egzamin, oceny wystawione przez egzaminatorów, testy

⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie obiektów hotelarskich”,

⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 15, poz. 104, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek”,

egzaminacyjne, a także uwagi zgłaszane w trakcie trwania egzaminu. Naliczone i wypłacone wynagrodzenia dla członków zespołu egzaminacyjnego były zgodne z kwotami ustalonymi w § 29 *rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*.

Jak ustalono, spośród 307 osób objętych badaniem – dopuszczonych do egzaminu na przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, 32 przedstawiły zaświadczenia o ukończeniu kursu i odbyciu zajęć praktycznych dla kandydatów na przewodnika lub pilota, a 18 wniosło opłaty egzaminacyjne po terminie wynikającym z § 16 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, tj. 14 dni przed egzaminem.

Również spośród 111 osób objętych badaniem - dopuszczonych do egzaminu z języka angielskiego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, 14 wniosło opłaty egzaminacyjne po terminie określonym w § 23 ust. 3 ww. rozporządzenia, tj. nie później niż 7 dni przed terminem egzaminu⁹.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie przedstawiono kontrolującym 25 dowodów opłat za egzamin ze znajomości języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, które winny być dołączone do składanych zgłoszeń do egzaminu, zgodnie z § 23 ust. 3 ww. rozporządzenia, przy czym w trakcie kontroli okazano potwierdzenia wpływu środków z tytułu ww. opłat na konto bankowe Urzędu.

7. Prowadzenie postępowań o nadanie uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek.

Marszałek wydał 1 004 decyzje nadające uprawnienia pilota wycieczek i 275 decyzji nadających uprawnienia przewodnika turystycznego. Wydane przez Marszałka decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰. Ww. postępowania prowadzono w terminach zgodnych z art. 35 K.p.a

⁹ Wyjaśniając przyczyny dopuszczenia do egzaminu osób, które przedstawiły zaświadczenia oraz wniosły opłaty egzaminacyjne w terminie krótszym niż wynikający z przepisów, Dyrektor WTiS podał, m.in. że odstępowano w niektórych przypadkach od bezwzględnego stosowania norm prawnych, kierując się chęcią załatwienia sprawy mając na względzie słuszny interes obywateli. Wszystkie osoby otrzymujące zaproszenia na egzamin otrzymywały jednocześnie informację o warunkach dopuszczenia do egzaminu zgodnie z § 16 ust. 1 oraz § 23 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Jednocześnie zaznaczył, że liczba egzaminów i osób przystępujących do egzaminu jest ograniczona ze względu na środki przekazywane przez wojewodę oraz dysponowanie przez Urząd tylko jedną salą umożliwiającą przeprowadzenie egzaminu w warunkach spełniających wymagania egzaminacyjne. Niedopuszczenie osób, które nie zastosowały się w pełni do wymagań ww. rozporządzenia spowodowałoby utrudnienia w organizowaniu egzaminów.

¹⁰ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwaną dalej „K.p.a.”,

Stwierdzono jednak, że spośród 210 postępowań objętych badaniem, 3 wnioski o nadanie uprawnień nie zostały podpisane przez wnioskodawców, a zatem nie spełniały wymogów określonych w art. 63 § 3 K.p.a., a w 1 postępowaniu Marszałek nadał uprawnienia pilota wycieczek ważne do 31 lipca 2012 r., podczas gdy w zaświadczeniu lekarskim orzeczono zdolność do wykonywania zadań pilota wycieczek do 31 lipca 2011 r. Podczas kontroli NIK, w dniu 11 sierpnia 2009 r., Marszałek wydał postanowienie o sprostowaniu ww. błędu w decyzji.

8. Prowadzenie postępowań w zakresie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju oraz nadania mu kategorii.

Marszałek wydał 87 decyzji zaszeregowujących obiekty hotelarskie do określonego rodzaju i kategorii oraz 1 decyzję odmowną. Objęte badaniem 35 decyzji w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich spełniały wymogi określone w art. 107 K.p.a.

Stwierdzono, że spośród 35 postępowań objętych badaniem, 1 wniosek nie posiadał wskazania osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu o ustalenie rodzaju i nadanie kategorii, wymaganego zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich*. Dziewięć postępowań w sprawie zaszeregowania obiektu hotelarskiego przeprowadzono w terminie do jednego miesiąca, 13 postępowań do dwóch miesięcy, w pozostałych postępowaniach okres od złożenia wniosku do wydania decyzji wynosił od 86 dni do 149 dni, co spowodowane było składaniem przez przedsiębiorców niekompletnych wniosków o zaszeregowanie oraz wzywaniem przedsiębiorców do ich uzupełnienia, a także wzywaniem do uzupełnienia braków i usterek stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli obiektów.

9. Wydawanie przez Marszałka decyzji (promes) zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii.

Marszałek wydał 24 promesy na podstawie wniosków, które spełniały wszystkie wymogi określone w art. 39 a ustawy o usługach turystycznych.

10. Prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich, składającej się z kart ewidencyjnych obiektów, oddzielnie dla każdego rodzaju obiektu.

Karty ewidencyjne zawierały wszystkie dane określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich. Wpisów do 22 kart ewidencyjnych objętych badaniem dokonano zgodnie z wymogami określonymi w § 15 ww. rozporządzenia.

- II. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia następujące nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli:

1. W odniesieniu do trzech organizatorów szkoleń, którym wydano stałe upoważnienie do szkolenia kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek, Marszałek nie przeprowadził kontroli w wymaganym okresie, tj. nie rzadziej niż raz na 3 lata - zgodnie z § 3 ust. 10 *rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*¹¹.
2. Nie powołano, w skład Komisji Egzaminacyjnej Przewodników Turystycznych Terenowych oraz Miejskich po Katowicach i Górnośląskim Okręgu Przemysłowym, przedstawiciela Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach, co było niezgodne z postanowieniami art. 25 ust. 4 *ustawy o usługach turystycznych*, jak również nie podjęto działań zmierzających do jego powołania.
3. Spośród 210 postępowań objętych badaniem o nadanie uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, w 2 postępowaniach do wniosku o nadanie uprawnień nie załączono oświadczenia o niekaralności, wymaganego § 6 ust. 3 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*. Marszałek nadał te uprawnienia nie wzywając wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, zgodnie z wymogami art. 64 § 2 K.p.a.
4. Powołanie do składu zespołu egzaminacyjnego, przeprowadzającego egzamin w dniu 15 czerwca 2009 r. na przewodnika turystycznego, członka komisji będącego jednocześnie organizatorem i wykładowcą szkolenia dla niektórych kandydatów na przewodnika, którzy w tym dniu przystąpili do egzaminu, czym naruszono zakaz określony w § 15 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*. Zdaniem NIK, naruszanie zakazu łączenia funkcji egzaminatora oraz organizatora i wykładowcy szkoleń, stanowi potencjalny mechanizm korupcjogenny.
5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwie skargi na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Jedna ze skarg została rozpatrzona i załatwiona po terminie określonym w art. 237 ust. 1 K.p.a.

¹¹ Wyjaśniając przyczyny zaniechania kontroli niektórych organizatorów szkoleń Dyrektor WTiS podał, że wstępny plan kontroli przewidywał przeprowadzenie kontroli ww. organizatorów, jednak okazał się on niemożliwy do zrealizowania w związku ze zwiększoną liczbą egzaminów. Obecnie kontrole są wykonywane zgodnie z przyjętym planem, natomiast podmioty, które winny zostać skontrolowane jeszcze w tym roku zostaną wprowadzone do planu kontroli na 2009 r. - kontrole te zostaną wykonane w ostatnim kwartale tego roku.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Objęcie okresową kontrolą z urzędu wszystkich organizatorów posiadających stałe upoważnienia do przeprowadzania szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek.**
- 2. Podjęcie działań w celu powołania przedstawiciela Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach do Komisji Egzaminacyjnej Przewodników Turystycznych Terenowych oraz Miejskich po Katowicach i Górnośląskim Okręgu Przemysłowym.**
- 3. Wydawanie decyzji nadających uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek na podstawie kompletnych wniosków składanych przez wnioskodawców.**
- 4. Powoływanie w skład zespołu egzaminacyjnego członków komisji, którzy nie uczestniczyli w szkoleniu osób egzaminowanych, jako organizator, kierownik szkolenia lub wykładowca.**
- 5. Załatwianie skarg na działalność przewodników turystycznych i pilotów wycieczek zgodnie z terminem określonym w art. 237 K.p.a.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.