



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-26-01/2012  
P/12/192

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler (kontrolerzy)	Stanisław Tarnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82768 z dnia 30.08.2012 r. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 1]</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, 40-037 Katowice ul. Ligonia 46, zwany dalej UMWŚ lub Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Matusiewicz, Marszałek Województwa Śląskiego od 2 grudnia 2010 r. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 2-3]</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działania Marszałka Województwa Śląskiego<sup>2</sup>, wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>3</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono w szczególności następujące obszary działalności: prowadzenie elektronicznego Rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych<sup>4</sup> (z wyjątkiem opisanych niżej nieprawidłowości); prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorców działalności objętej wpisem oraz o wykreśleniu ich z Rejestru, w przypadku przedsiębiorców niewywiązujących się z obowiązku składania Marszałkowi oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, w myśl art. 71 ust.1 pkt. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>5</sup> i art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych; ochronę klientów, w przypadkach ogłoszenia niewypłacalności przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych; przeprowadzanie kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków prowadzenia działalności; realizacja wniosków z kontroli NIK numer P/09/130.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: pominięcia w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych numeru identyfikacji podatkowej NIP przedsiębiorcy turystycznego, pomimo wymogu określonego w art. 7 ust. 6 w zw. z ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych; nieokreślanie w upoważnieniach do kontroli przedsiębiorców turystycznych praw i obowiązków kontrolowanego.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Zwanego dalej „Marszałkiem”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.

<sup>4</sup> zwanego dalej „Rejestrem Marszałka” lub „Rejestrem”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.

Wpływ na ocenę ogólną miały również uwagi NIK dotyczące: podawania w Rejestrze kwoty zabezpieczenia finansowego organizatorów turystyki i /lub pośredników turystycznych na rzecz klientów, w walucie niezgodnej z podaną w umowie gwarancyjnej oraz brak należytej staranności w sporządzaniu protokołów kontroli przedsiębiorców turystycznych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przez Marszałka Województwa Śląskiego.**

##### **1.1. Dane organizacyjne**

Opis stanu  
faktycznego

Na podstawie zapisów zawartych w regulaminach organizacyjnych Urzędu<sup>6</sup>, w okresie objętym kontrolą, realizację zadań wynikających z przepisów ustawy o usługach turystycznych przypisano Wydziałowi Turystyki i Sportu<sup>7</sup>. Do zadań Wydziału TS należało m.in.: prowadzenie rejestru; weryfikacja zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych; przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców turystycznych; dokonywanie wpisów do centralnych komputerowych baz danych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Prowadzenie Rejestru powierzono w zakresach obowiązków i odpowiedzialności dwóm pracownikom Wydziału TS. Do zadań szczegółowych tych pracowników należało także: rozpatrywanie wniosków dotyczących wpisu do Rejestru, przygotowywanie projektów zaświadczeń o wpisie do Rejestru, prowadzenie bieżącej analizy posiadanych przez organizatorów imprez turystycznych umów gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, wszczynanie w razie potrzeby stosownego postępowania administracyjnego, rozpatrywanie interwencji klientów biur podróży, kontrola przedsiębiorców prowadzących działalność organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych oraz bieżąca aktualizacja Centralnej Ewidencji Organizatorów i Pośredników Turystycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-10]

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010–2012 (III kw.) do Rejestru Marszałka wpisano odpowiednio 418, 424 i 436 przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie usług turystycznych. Przedsiębiorcy, będący jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, stanowili od 71,1% do 70,9% ogółem ujętych w Rejestrze, a 28,9% do 29,1% przedsiębiorców prowadziło działalność tylko jako organizatorzy turystyki. Spośród wybranej próby 34 przedsiębiorców ujętych w Rejestrze<sup>8</sup>, 54% stanowiły osoby fizyczne, 29% spółki z o.o. (w tym jedna zagraniczna), 3% spółki akcyjne, 11% spółki cywilne a 3% stowarzyszenia. Liczbę organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ujętych w Rejestrze Marszałka, według stanu na 30 września 2012 r., obrazuje tabela:

<sup>6</sup> stanowiących załączniki do Uchwał Zarządu Województwa Śląskiego: nr 3442/334/III/2009 z dnia 22 grudnia 2009, 1005\_372\_III\_2010 z dnia 4 maja 2010 r., nr 1360\_383\_III\_2010 z dnia 15 czerwca 2010 r., nr 3147\_426\_III\_2010 z dnia 8 listopada 2010 r., nr 59\_4\_IV\_2010 z dnia 16 grudnia 2010 r., nr 939\_40\_IV\_2011 z dnia 14 kwietnia 2011 r., nr 1574\_56\_IV\_2011 z dnia 14 czerwca 2011 r. nr 2758\_85\_IV\_2011 z dnia 6 października 2011 r., nr 495\_12\_IV\_2012 z dnia 23 lutego 2012 r. i nr 1549\_159\_IV\_2012 z dnia 12 czerwca 2012 r.

<sup>7</sup> zwanego dalej „Wydziałem TS”.

<sup>8</sup> W tym 29 wybranych losowo i 5 przedsiębiorców, którzy stali się niewypłacalni w okresie objętym kontrolą.

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba przedsiębiorców będących jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi na koniec okresu z kol. 2	Liczba przedsiębiorców będących tylko organizatorami turystyki na koniec okresu z kol. 2	Liczba przedsiębiorców będących tylko pośrednikami turystycznymi na koniec okresu z kol. 2
1	2	3	4	5
1	2010 r.	297	121	0
2	2011 r.	300	124	0
3	2012 r.	308	126	0

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W badanej próbie 34 przedsiębiorców, 30 (86,0%) posiadało zabezpieczenie finansowe w formie umowy ubezpieczeniowej, jeden (3,0%) w formie umowy gwarancji bankowej oraz czterech (11,0%) w formie rachunku powierniczego. Według zapisów ww. umów, sumy gwarancji ustalono na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Zgodnie z przywołanym przepisem, kwoty zabezpieczeń finansowych dotyczą minimalnej wysokości sumy gwarancji.

[Dowód: akta kontroli str.89]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Rejestr Marszałka prowadzono w formie elektronicznej, jako aplikacja programu Microsoft ACCESS o nazwie *Wnioski*. Rejestr ten prowadzono od 1999 r. Aplikację przechowywano na serwerze Urzędu Marszałkowskiego. W komputerach Wydziału TS znajdował się skrót do aplikacji, umożliwiający udostępnienie Rejestru i wprowadzanie danych. Udostępnianie danych z Rejestru było możliwe tylko za pośrednictwem pracowników Wydziału TS, poprzez wydruk z Rejestru podstawowych informacji o danym przedsiębiorcy oraz nazwy ubezpieczyciela, daty ważności gwarancji zabezpieczenia finansowego i danych o zawieszeniu działalności lub wykreśleniu przedsiębiorcy z Rejestru.

W Rejestrze odnotowano: nr wniosku organizatora turystyki i/lub pośrednika turystycznego o wpis do Rejestru, datę jego wpływu, firmę przedsiębiorcy oraz nazwiska właściciela i osoby upoważnionej do kierowania działalnością, formę prawną firmy, miejsce wykonywania działalności, przedmiot i zasięg terytorialny wykonywanej działalności, nazwę ubezpieczyciela, kwotę ubezpieczenia i termin ważności umowy ubezpieczeniowej oraz informacje o wpisie do rejestru i ewentualnym wykreśleniu lub zawieszeniu działalności, tj. elementy określone w art. 7 ust. 3 pkt 1 i 3 - 6 ustawy o usługach turystycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 17-19, 23-55, 88]

W wyniku badania 34 wniosków<sup>9</sup> o wpis do Rejestru, złożonych przez przedsiębiorców do Marszałka w latach 2010-2012 (do 30 września) stwierdzono, że wszystkie wnioski, w tym również złożone przez przedsiębiorców, którzy stali się niewypłacalni, były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 7 ust. 3 – 5 ustawy o usługach turystycznych.

W 29 przypadkach, z 34 badanych wniosków, wpisu do Rejestru dokonano w terminie do 7 dni od daty wpływu wniosku, tj. w terminie określonym w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>10</sup>. W pięciu pozostałych przypadkach, wpisu do Rejestru dokonano po upływie od 12 do 22 dni. Opóźnienia - jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału TS - w 4 przypadkach spowodowała konieczność uzupełniania wniosków przez przedsiębiorców, a w jednym przypadku wpisu do rejestru dokonano z datą rozpoczęcia obowiązywania zawartej przez przedsiębiorcę umowy gwarancji.

[Dowód: akta kontroli str. 56-67, 88]

<sup>9</sup> dotyczy przedsiębiorców wspomnianych powyżej,

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.

Ponadto, w Wydziale TS prowadzono rejestr w formie papierowej, w którym zapisywano kolejno wpływające wnioski przedsiębiorców w sprawie wpisania do Rejestru Marszałka, w którym odnotowywano: kolejny numer wniosku, nazwę przedsiębiorcy składającego wniosek i przedmiot działalności (organizator i/lub pośrednik).

Pracownicy Wydziału TS prowadzili także bieżącą aktualizację Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystycznych i Pośredników Ministra Sportu i Turystyki, w zakresie modułu danych przypisanych Marszałkowi, gdzie zapisywano następujące dane: liczba porządkowa, numer ewidencyjny zaświadczenia, datę wpisu, treść wniosku, nazwę przedsiębiorcy, formę prawną przedsiębiorcy i NIP, jego adres i województwo.

[Dowód: akta kontroli str. 88-89]

Ustalone  
nieprawidłowości

W ww. Rejestrze nie wpisywano numeru identyfikacji podatkowej NIP przedsiębiorcy, wymaganego na podstawie art. 7 ust. 6 w zw. z ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych. Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału TS, numeru NIP nie wprowadzono do Rejestru, gdyż nie było odpowiedniej rubryki. Zdaniem NIK, wyjaśnienie to nie usprawiedliwia powyższej nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 17-19, 74]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Kwoty gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, z tytułu ubezpieczenia na rzecz klientów celem zapewnienia ochrony ich praw, wpisano do Rejestru w złotych. Natomiast w umowach gwarancji kwoty te podano w euro. Dyrektor Wydziału TS wyjaśnił ten błąd problemami technicznymi programu obsługującego Rejestr.

[Dowód: akta kontroli str. 79, 82, 90]

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

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą z Rejestru wykreślono 102 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w tym 73 (71,6%) na ich wniosek, zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych oraz 29 (28,4%) na podstawie decyzji Marszałka zakazujących prowadzenie działalności, w myśl art. 9 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. W decyzjach administracyjnych o wykreśleniu z Rejestru, za podstawę prawną podano art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, art. 73 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>12</sup> oraz art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Wspomniane decyzje wydano po upływie od 1 do 9 dni od wszczęcia postępowania. Spośród 73 decyzji o wykreśleniu z rejestru na wniosek przedsiębiorcy, 69 (94,5%) przesyłano do Ministra Sportu i Turystyki<sup>13</sup> w terminie do 8 dni od daty ich wydania, a pozostałe cztery przesyłano po upływie od 17 do 25 dni.

Decyzje zakazujące prowadzenia działalności przesyłano w okresie od 14 do 51 dni od ich wydania. Powyższy okres obejmował czas niezbędny na uprawomocnienie się decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. 89-91]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### **1.5. Przekazywanie marszałkowi województwa przez przedsiębiorców kolejnych umów potwierdzających zabezpieczenie finansowe.**

Opis stanu  
faktycznego

Na podstawie analizy umów zabezpieczenia finansowego stwierdzono, że spośród 34 przedsiębiorców 33 przekazało Marszałkowi oryginały dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, przed upływem terminu obowiązywania umowy poprzedniej. Natomiast firma LIATSAS TOUR przekazała Marszałkowi kolejną umowę gwarancji ubezpieczeniowej 8 marca 2012 r., po upływie ważności poprzedniej, która obowiązywała do 28 lutego 2012 r. Art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych zobowiązywał przedsiębiorcę, by umowę gwarancji ubezpieczeniowej złożył Marszałkowi nie później jak do 14 lutego 2012 r. Pomimo upływu ww. ustawowego terminu, do czasu otrzymania umowy gwarancji nie wszczęto procedury

<sup>11</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwanej dalej „kpa”.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.

<sup>13</sup> Zwanego dalej „MSiT”.

wydania decyzji zakazującej prowadzenie działalności, zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o działalności gospodarczej. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału TS, przedsiębiorca powiadomił telefonicznie Urząd, że posiada aktualną gwarancję ubezpieczeniową i w związku z tym przygotowanego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie wysłano. Umowę przekazaną Marszałkowi z opóźnieniem 22 dni, firma LIATSAS TOUR zawarła 9 lutego 2012 r. czyli 19 dni przed upływem ważności poprzedniej umowy.

Spośród przedsiębiorców ujętych w Rejestrze, w okresie objętym kontrolą, 26 nie dostarczyło w wymaganym terminie oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancyjnych lub podwyższenia sumy gwarancji. Wobec wszystkich tych przedsiębiorców Marszałek wszczął postępowanie i zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z art. 10a pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, wydał decyzje o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 3 lat. Przedsiębiorców tych również wykreślono z Rejestru.

[Dowód: akta kontroli str. 79, 82, 89-90]

Ustalono  
nieprawidłowości

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

### **1.6. Skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010–2012 (do 30 września) do Wydziału TS wpłynęły 92 skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Skargi te dotyczyły niewywiązywania się przedsiębiorców z warunków umów o świadczenie usług, zawartych z klientami. Pisma te traktowano jako *prośby o interwencję*, gdyż nie miały charakteru skargi lub wniosku w rozumieniu przepisów zawartych w dziale VIII kpa.

[Dowód: akta kontroli str. 109, 111, 114-117]

W odpowiedziach na 92 reklamacje, do klientów biur podróży skierowano pisma, w których wskazywano możliwe do podjęcia kroki w celu wyegzekwowania należnego odszkodowania i jednocześnie informowano, że Marszałek nie posiada kompetencji do rozstrzygania sporów cywilno-prawnych wynikających z zawartych umów. Wysyłano również pisma interwencyjne do organizatorów lub pośredników turystycznych z prośbą o wyjaśnienie sprawy i rozwiązanie sporu. Wydział TS skontrolował około 20% przedsiębiorców, których dotyczyły pisma interwencyjne. Ustalenia dotyczące zakresu tych kontroli i ich wyniki przedstawiono w punkcie 6 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 109 ]

Poza omówionymi powyżej interwencjami klientów biur podróży, w dniu 11 lipca 2012 r. do Urzędu wpłynęło pismo (numer rkp 063027/12) byłego pracownika jednej ze spółek z o.o., zajmujących się działalnością turystyczną, informujące o nieprawidłowościach w działalności spółki, z równoczesną prośbą o przeprowadzenie kontroli. Zdaniem informującego, odwołano go z kierowniczego stanowiska, ponieważ domagał się dofinansowania spółki i skutecznego wyegzekwowania zobowiązań od niektórych jej klientów. Ponadto, Spółka rzekomo wytransferowała w formie pożyczki kwotę ponad 320.000,00 zł do spółki słowackiej oraz zmieniła adres swojej siedziby. W odpowiedzi z dnia 13 lipca 2012 r. poinformowano skarżącego, że Marszałek Województwa nie jest kompetentny do rozwiązywania sporów, które wynikają ze stosunków między przedsiębiorcami oraz problemów organizacyjno-kadrowych przedsiębiorców w branży turystycznej. Kolejnym pismem z dnia 13 września 2012 r. Dyrektor Wydziału Organizacyjnego i Kadr poinformował skarżącego o efektach przeprowadzonych czynności sprawdzających, a także o planowanej kontroli Spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 111-112, 118-124 ]

Według informacji przekazanych przez 33 rzeczników konsumentów z terenu województwa śląskiego<sup>14</sup>, w okresie 2010–2012 (III kw.) klienci biur podróży skierowali do rzeczników łącznie 556 skarg. Zakres i ilość skarg na działalność organizatorów turystyki i pośredników

<sup>14</sup> Spośród 34 rzeczników, do których skierowano pisma na podstawie art. 29 ust.2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. ,poz. 82) w sprawie podania liczby i zakresu otrzymanych skarg na biura podróży.

turystycznych, przesłanych do powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów prezentuje poniższe zestawienie:

Lp.	Zakres skargi	2010 r.	2011 r.	2012 r. III kw.	Razem
1	Nienależyte wykonanie umowy w zakresie warunków zakwaterowania, wyżywienia, usytuowania hotelu,	128	157	68	353
2	Rozliczenia finansowe: całkowity lub częściowy zwrot ceny imprezy turystycznej z uwagi na rezygnację klienta, odwołanie imprezy, zwrot nadpłaty,	25	38	19	82
3	Skrócenie pobytu i żądanie obniżenia ceny	13	10	3	26
4	Zmiana programu imprezy: niepełna realizacja, zmiana miejsca wylotu lub przyloty,	10	9	3	22
5	Przewóz: niewłaściwe warunki, opóźnienia przylotów i odlotów oraz odjazdów autokarów	12	16	3	31
6	Nienależyta opieka rezydenta, organizatora, medyczna	1	5	-	6
7	Odwołanie imprezy bez powiadomienia klienta lub powiadomienie przed samym wyjazdem	1	1	3	5
8	Pozostałe, w tym brak pełnej informacji o przedmiocie skargi	11	10	10	31
	<b>Razem</b>	<b>185</b>	<b>237</b>	<b>104</b>	<b>556</b>

[Dowód: akta kontroli str. 109-110 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010–2012 w województwie śląskim pięciu przedsiębiorców turystycznych (biur podróży) nie zrealizowało w pełni zawartych umów o świadczenie usług turystycznych. Poza firmą INTER HOLIDAYS Sp. z o.o., pozostali czterej przedsiębiorcy ogłosili formalnie swoją niewypłacalność. Spółka ta od 7 października 2010 r. nie realizowała zobowiązań wynikających z uprzednio zawartych z klientami umów. Nie dostarczyła również Marszałkowi dokumentu potwierdzającego zawarcie kolejnej umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej na rzecz klientów, mimo iż upłynął termin obowiązywania poprzedniej. W dniu 28 kwietnia 2011 r. Marszałek wystosował zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności turystycznej oraz wykreślenia z Rejestru. Zawiadomienie zwrócono z adnotacją „adresat wyprowadził się”. Dnia 24 maja 2011 r. Marszałek wydał decyzję o zakazie prowadzenia działalności turystycznej przez przedsiębiorcę i wykreśleniu go z Rejestru.

Poniższe zestawienie prezentuje nazwy przedsiębiorców i ich formę organizacyjno-prawną, którzy stali się niewypłacalni:

1. MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o. - organizator turystyki i pośrednik turystyczny, spółka z o. o.
2. AQUAMARIS S.A.- organizator turystyki i pośrednik turystyczny, spółka akcyjna.
3. LIATSAS TOURS- Biuro Podróży i Usług - organizator turystyki i pośrednik turystyczny, osoba fizyczna.
4. WITOURS Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego s.c. - organizator turystyki, spółka cywilna.

5. INTER HOLIDAYS Sp. z o.o. - organizator turystyki i pośrednik turystyczny, spółka z o.o.

[Dowód: akta kontroli str. 145, 148-185]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Biuro MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o.<sup>15</sup>, którego zakres terytorialny działalności obejmował kraje europejskie i pozaeuropejskie, miało 2 gwarancje ubezpieczeniowe w firmie Signal Iduna. Gwarancja o numerze M 217333 na kwotę 166.412,40 zł obejmowała okres od 1 marca 2011 r. do 28 lutego 2012 r., natomiast gwarancja M 217471 na kwotę 254.448,00 zł na okres od 1 marca 2012 r. do 28 lutego 2013 r. W związku z ogłoszeniem przez Biuro niewypłacalności w dniu 7 października 2012 r., Marszałek podjął działania w celu sprowadzenia do kraju 206 klientów Biura. Sprowadzenie ich, łącznie z opłatami za zagraniczne przelewy bankowe, kosztowało 255.881,50 zł. W ramach gwarancji M 217471, Marszałek uruchomił 217.752,78 zł na sfinansowanie powrotu turystów, którzy zawarli umowy z Biurem po 1 marca 2012 r., czyli w okresie obowiązywania ww. gwarancji. Ubezpieczyciel odmówił jednak udostępnienia kwoty 38.128,71 zł twierdząc, że nie ma dowodów potwierdzających zawarcie umów przed 28 lutego 2012 r. (tj. w okresie obowiązywania gwarancji M 217333) pomiędzy Biurem a klientami na imprezy, które odbyły się w sierpniu 2012 r. Ponadto, zdaniem ubezpieczyciela, termin i wysokość pobranych zaliczek wskazywały, że imprezy turystyczne objęte gwarancją M 217333 powinny się zakończyć do czerwca 2012 r. Marszałek skierował pismo do ubezpieczyciela informujące, że termin i wysokość pobieranych przedpłat nie narusza praw beneficjenta gwarancji do dochodzenia roszczeń z gwarancji przez okres 365 dni po ostatnim dniu jej obowiązywania. W związku z powyższym, w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu do kraju polskich turystów z Egiptu i Tunezji, Marszałek sfinansował koszty ich powrotu z budżetu województwa - z działu 630, rozdziału 63095 i § 4300, co opisano poniżej.

Firma AQUAMARIS S.A miała gwarancję ubezpieczeniową w firmie TU EUROPA w wysokości 500.000,00 zł. Zakres działalności biura obejmował kraje na wszystkich kontynentach. Oświadczenie o niewypłacalności firma ogłosiła 2 sierpnia 2012 r. Rozliczanie akcji sprowadzania klientów biura trwało do końca kontroli NIK. Sprowadzenie do kraju 665 klientów przez Marszałka, w ramach środków z gwarancji ubezpieczeniowej, z Egiptu, Grecji i Bułgarii kosztowało 488.609,04 zł. i na taką kwotę rozliczono zaliczkę z gwarancji w wysokości 500.000,00 zł. Przewidywana wysokość zgłoszonych roszczeń przez około 2 tys. klientów oszacowano na 2.800.000,00 zł. (na dzień 30 września 2012 r., zgłoszone roszczenia wynosiły ok. 2.100.000,00 zł.).

Biuro LIATSAS TOURS Biuro Podróży i Usług miało 2 gwarancje ubezpieczeniowe w firmie TUZ: na kwotę 53.771,01 zł i na kwotę 44.640,00 zł. Oświadczenie o niewypłacalności ogłoszono 16 maja 2012 r. Nie zachodziła natomiast konieczność poniesienia przez Marszałka kosztów sprowadzania klientów z zagranicy. Do końca kontroli NIK trwała akcja określania wysokości zgłaszanych przez klientów roszczeń. Przewidywana wartość zgłoszonych roszczeń oszacowano na kwotę 60.000,00 zł. W dniu 25 maja 2012 r. potwierdzono przyjęcie zawiadomienia o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę w zakresie organizowania imprez turystycznych.

Firma WITOURS Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego s.c. miała dwie gwarancje ubezpieczeniowe w firmie AXA Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji: na kwoty 158.700,00 zł i 271.476,19 zł. Oświadczenie o niewypłacalności ogłoszono 1 września 2011 r. Sprowadzenie do kraju przez Marszałka 191 klientów z Grecji i Albanii ze środków

<sup>15</sup> Zwane dalej „Biurem”

gwarancji ubezpieczeniowej kosztowało 101.113,52 zł. Zgłoszone roszczenia przez około 300 klientów wyniosły 195.334,39 zł. Uruchomiono łącznie 296.447,91 zł. Zgłoszone roszczenia klientów pokrył w 100 % ubezpieczyciel.

Firma INTER HOLIDAYS Sp. z o.o. miała gwarancję ubezpieczeniową w firmie TU Europa na kwotę 300.000,00 zł. Po odwołaniu przez firmę imprez turystycznych, nie było kontaktu z organizatorem. Do zakończenia kontroli przedsiębiorca nie ogłosił niewypłacalności. Nie zachodziła konieczność poniesienia przez Marszałka kosztów sprowadzenia klientów z zagranicy. Wysokość zgłoszonych roszczeń przez pięciu klientów biura wyniosła 4.832,65 zł i środki te wypłacił ubezpieczyciel.

We wszystkich omówionych powyżej umowach zabezpieczenia finansowego podano, że wysokość sumy gwarancji ustalono na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych.

Oryginały umów gwarancji ubezpieczeniowych czterech z ww. pięciu przedsiębiorców, tj. MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o., AQUAMARIS S.A., WITOURS Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego s.c. i INTER HOLIDAYS Sp. z o.o. wpłynęły do Urzędu 14 dni przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy ubezpieczeniowej, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych. Umowa ubezpieczeniowa firmy LIATSAS TOURS wpłynęła do Urzędu 8 marca 2012 r., podczas gdy poprzednia umowa ubezpieczeniowa obowiązywała do 28 lutego 2012 r. Przypadek ten opisano w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 146-147-210 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

W ocenie NIK, Marszałek w 2012 r. wydatkował bez podstawy prawnej z budżetu województwa kwotę 38.128,71 zł, na pokrycie kosztów powrotu do kraju polskich turystów, którzy pozostali poza granicami w związku z niewypłacalnością Biura MATI WORLD HOLIDAYS.

Zadania marszałka województwa (i jego kompetencje), w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, określił ustawodawca w art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów treść gwarancji lub umowy ubezpieczenia obejmuje upoważnienie dla marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju. Drugi upoważnia marszałka województwa do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów. Obowiązujące uregulowania prawne nie przewidują – z wyłączeniem pomocy konsularnej<sup>16</sup> – upoważnienia dla organów administracji rządowej lub samorządowej do dokonywania wydatków z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży, w sytuacji gdy ubezpieczyciel odmówił uruchomienia środków z gwarancji ubezpieczeniowej.

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

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału TS, ubezpieczyciel bezpodstawnie odmówił udostępnienia środków z drugiej gwarancji, gdyż zgodnie z informacją przekazaną Marszałkowi przez Biuro MATI WORLD HOLIDAYS część sprowadzanych klientów Biura zawarła umowy przed 28 lutym 2012 r. Ponadto, w piśmie skierowanym do ubezpieczyciela Marszałek stwierdził, że termin i wysokość pobieranych zaliczek (co było jednym z powodów odmowy uruchomienia środków z gwarancji ubezpieczeniowej), stanowiły podstawę do ustalenia wysokości sumy gwarancji, natomiast nie ogranicza to praw beneficjenta

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, ze zm.)

gwarancji do dochodzenia roszczeń przez okres 365 dni po ostatnim dniu jej obowiązywania. W związku z odmową ubezpieczyciela, powrót do kraju klientów Biura Marszałek sfinansował z środków budżetowych, a wydatkowanie ich nastąpiło „w imię wyższej konieczności”. Ponadto, odmowa ubezpieczyciela wypłaty środków z gwarancji – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału TS - będzie podstawą do domagania się zwrotu tych środków na drodze sądowej.

[Dowód: akta kontroli str. 146, 197 - 198]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

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

Opis stanu faktycznego

Po ogłoszeniu przez organizatorów turystyki niewypłacalności, Marszałek podjął następujące działania w celu sprowadzenia do kraju 972 klientów biur podróży:

- wystąpił do przedsiębiorców o przekazanie wykazów klientów, którzy w ramach wykupionych imprez przebywali za granicą,
- zapewnił środki transportu na powrót do kraju, nawiązując w tym celu kontakt telefoniczny i mailowy z hotelami, lokalnymi biurami podróży, liniami lotniczymi, innymi przewoźnikami, a także z zagranicznymi kontrahentami, którzy wykonywali usługi dla Marszałka, dla sprowadzenia do kraju klientów biur, które ogłosiły niewypłacalność,
- podjął współpracę z ubezpieczycielami celem uzyskania środków (zaliczek) na realizację zadań,
- nawiązano kontakt z konsulatami w poszczególnych krajach.

Po powrocie ostatniego klienta do kraju rozpoczęto rozliczanie akcji poprzez regulowanie wszystkich wydatków na podstawie faktur.

Zgodnie z zapisami umów gwarancyjnych, Marszałek miał 60 dni, aby rozliczyć się z gwarantem z otrzymanych zaliczek. Rozliczenia kosztów sprowadzenia klientów niewypłacalnych biur do kraju (Aquamaris – 665 osób, Mati World – 206 osób i Witours – 101 osób) nastąpiło do 5 września 2012 r. Podczas trwania akcji sprowadzania klientów na stronie internetowej Urzędu zamieszczono formularz zgłoszenia szkody oraz numer informacyjny dla poszkodowanych klientów. Procedura gromadzenia wniosków o odszkodowania, zgodnie z wyjaśnieniem pracownika Wydziału TS, będzie trwała do roku po terminie obowiązywania gwarancji.

[Dowód: akta kontroli str. 199-212]

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

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

Na terenie województwa śląskiego nie wystąpiły przypadki niewypłacalności przedsiębiorców turystycznych nie wpisanych do Rejestru Marszałka.

W latach 2010–2012 (do 30 września) wystąpiła konieczność korzystania z ustanowionych form zabezpieczeń klientów, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, w przypadku wymienionych w punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego 5 przedsiębiorców wpisanych do Rejestru, tj. biura MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o., LIATSAS TOURS- Biuro Podróży i Usług, firmy WITOURS Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego s.c., AQUAMARIS S.A oraz firmy INTER HOLYDAYS , która zaprzestała realizowania zobowiązań wobec klientów i została wykreślona z Rejestru.

W przypadkach niewypłacalności przedsiębiorców turystycznych z terenu województwa śląskiego oraz zaprzestania działalności i skreślenia z Rejestru firmy INTER HOLYDAYS były aktualne wszystkie dokumenty dotyczące zabezpieczeń finansowych tych organizatorów turystyki i/lub pośredników turystycznych na rzecz klientów, celem zapewnienia ochrony ich praw, a także dokumenty składane Marszałkowi w celu dokonania wpisu do Rejestru, tj. wnioski i oświadczenie.

[Dowód: akta kontroli str. 147]

Zgodnie z wyjaśnieniem pracownika komórki ds. organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w wyniku analizy trudnej sytuacji na rynku branży turystycznej, biorąc pod uwagę takie kryteria jak: zakres terytorialny i przedmiot działalności (Egipt, Grecja- czartery), skalę działalności oraz reklamacje od niezadowolonych klientów, wytypowano do kontroli w 2012 r. dwa spośród biur, które ogłosiły niewypłacalność tj. MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o. oraz AQUAMARIS S.A. Wyniki kontroli przedstawiono w punkcie 6 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 211]

Marszałek przekazał w dniu 19 września 2012 r. do MSiT analizę i ocenę funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i jej aktów wykonawczych, której wyniki przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Przepis prawa (lub ew. brak przepisu prawa)	Problem	Proponowana treść zmiany	Oczekiwany efekt zmiany
1	Możliwość uruchomienia gwarancji	Organizator odwołuje imprezę a nie zwraca środków klientom	Możliwość uruchomienia gwarancji w przypadku opisanym w kolumnie 2	Zmiana w ustawie oraz w treści gwarancji
2	Osoba odpowiedzialna za kierowanie	Licznie powstające biura podróży bez odpowiednio wykwalifikowanej kadry kierowniczej	Powrót zapisów z przed 2010r. dotyczących wymagań od osoby odpowiedzialnej za kierowanie	Ograniczenie dostępu do branży osobom nie przygotowanym merytorycznie do prowadzenia biura podróży, zapis ten też powinien „odstraszyć” zagranicznych przedsiębiorców do zakładania BP, jak się okazało w 2012 po upadku licznych BP większość były to nowe biura z zagraniczną kadrą kierowniczą
3	Co ma otrzymać klient przed realizacją imprezy – bilet powrotny	Brak zapewnienia przez upadłych organizatorów powrotu klienta do kraju i w konsekwencji prowadzenie kosztownej i skomplikowanej akcji sprowadzania klienta do kraju	Organizator ma obowiązek przekazania klientowi przed realizacją imprezy bilet powrotny do kraju	W momencie kiedy na organizatorze zostanie nałożony obowiązek przekazania biletu powrotnego do kraju zwiększy się bezpieczeństwo turysty za granicą oraz zmniejszy koszty sprowadzania klienta do kraju
4	Składanie wniosków poszkodowanych klientów po upadku biura podróży	Brak potrzeby składania roszczeń najpierw do UM i potem do ubezpieczyciela, klienci powinni składać wnioski bezpośrednio do ubezpieczyciela	Poszkodowani klienci mogą składać wnioski wraz z załącznikami bezpośrednio do gwaranta (treść gwarancji powinna jasno i wyraźnie o tym mówić)	Zmiana treści gwarancji

[Dowód: akta kontroli str. 216-217 ]

We wspomnianej analizie przedstawiono m.in. najczęściej stwierdzane w toku kontroli nieprawidłowości (niezapewnienie opieki pilota, brak potwierdzonej znajomości języka obcego przez pilota wycieczek, pobierania przedpłat niezgodnie z zapisami zabezpieczenia finansowego) i dokumenty w oparciu o które można podjąć decyzję o konieczności podniesienia sumy zabezpieczenia (umowy z klientami i dowody wpłat: KP i potwierdzenia przelewów). Dla ukierunkowania dalszych działań administracji Marszałek zaproponował, aby ustawodawca wprowadził możliwość nakładania na przedsiębiorców turystycznych innych sankcji (np. ograniczenie zakresu terytorialnego ich działalności) oraz wydawania decyzji zakazującej działalności dla przedsiębiorców, którzy nie odpowiedzą na wystąpienie pokontrolne bądź się do niego nie dostosują (stwierdzone podczas drugiej kontroli). Jako propozycje instrumentów, umożliwiających ocenę kondycji finansowej przedsiębiorców turystycznych podczas kontroli, Marszałek wymienił możliwość badania rozliczeń finansowych pomiędzy kontrahentami, tj. hotelami oraz firmami transportowymi, bądź innymi biurami podróży, będącymi jednocześnie kontrahentami organizatora. Ponadto Marszałek wskazał potrzebę rozszerzenia kompetencji kontrolnych marszałka województwa i ministra właściwego do spraw turystyki lecz nie określił zakresu tych kompetencji.

[Dowód: akta kontroli str. 215 ]

Podczas przeprowadzonych kontroli przez pracowników Wydziału TS u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych badano rzetelność określania wysokości sum gwarancyjnych poprzez weryfikację umów o świadczenie usług turystycznych, zawartych z klientami pod kątem wysokości i terminów pobieranych zaliczek i zgodności tych danych z określonymi w umowie gwarancji ubezpieczeniowej.

[Dowód: akta kontroli str. 73-75, 246-294]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Marszałek, w okresie objętym kontrolą, wydał łącznie 102 decyzje administracyjne, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych. Nie wydawał natomiast decyzji na podstawie art. 10b ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Czas wydania decyzji o wykreśleniu z Rejestru Marszałka, na wniosek, 73 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wynosił od 1 do 9 dni. Natomiast 30 decyzji o wykreśleniu z Rejestru i zakazie prowadzenia działalności, wymagającej wpisu do Rejestru, wydano w związku z rażącym naruszeniem przez przedsiębiorców turystycznych warunków wykonywania działalności, stosownie do postanowień art. 10a ustawy o usługach turystycznych. W 25 przypadkach powodem wszczęcia postępowania było niedostarczenie dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy zabezpieczenia interesów klienta. Termin wszczynania postępowania, licząc od daty utraty gwarancji, wynosił od 1 do 22 dni. Natomiast w 4 przypadkach powodem wydania decyzji było:

- przelanie kwoty zaliczek za imprezę turystyczną na konto firmowe, zamiast na rachunek powierniczy,
- niedostarczenie zaświadczenia o zawieszeniu działalności,
- nieuzupełnienie kwoty gwarancji ubezpieczeniowej po wykorzystaniu części kwoty gwarancyjnej na pokrycie roszczeń klientów w wyniku ogłoszenia niewypłacalności firmy,
- prowadzenie działalności turystycznej wymagającej wpisu do Rejestru, bez takiego wpisu.

Decyzje te wydawano w terminie od 10 do 53 dni od wszczęcia postępowania, za wyjątkiem firmy Centrum Informacji Turystycznej ZABRZE, w przypadku której decyzję wydano 93 dni po wszczęciu postępowania. Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału TS przedsiębiorca nie odebrał pierwszego zawiadomienia o wszczęciu postępowania, w związku z czym wysłano drugie. Potwierdzenie odbioru drugiego zawiadomienia pomyłkowo skierowano do innej komórki organizacyjnej Urzędu i dopiero po jego otrzymaniu w Wydziale TS wydano decyzję zakazującą.

W okresie objętym kontrolą, Wydział TS nie zawiadamiał właściwych organów o przypadkach podejrzenia oszustwa przez przedsiębiorców turystycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 97-107, 299, 300, 320]

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

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

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

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą u przedsiębiorców turystycznych pracownicy Wydziału ST przeprowadzili odpowiednio 59, 57 i 34 kontrole działalności, z czego 45 (76%), 47 (82%) i 31 (91% ) kontrole dotyczyło organizatorów turystyki. Pozostałe kontrole (odpowiednio: 14, 10 i 3) przeprowadzono u pośredników turystycznych. Kontrole przeprowadzone w wyniku reklamacji klientów biur podróży przekazanych Marszałkowi, stanowiły około 20% ogółem przeprowadzonych kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 15, 321]

W wyniku zbadania 19 protokołów kontroli, spośród 150 kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2012 (III kw.) przez pracowników Wydziału TS (w tym 15 wybranych losowo i czterech wytypowanych w doborze celowym) ustalono, że w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli podano informacje zgodnie z art. 79a ust. 6 pkt 1-8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Natomiast prawa i obowiązki kontrolowanego podano w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania kontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 223-234, 242-298, 321]

W treści analizowanych protokołów podano, m.in.: dane przedsiębiorcy, w tym przedmiot działalności (we wszystkich protokołach wpisano: *organizator turystyki, pośrednik turystyczny bez względu na faktycznie prowadzoną działalność*), zasięg terytorialny wykonywanej działalności objęty wpisem do Rejestru, wysokość i termin pobierania zaliczek od klientów (w odniesieniu do określonej gwarancji ubezpieczeniowej) kwotę gwarancji i termin jej ważności oraz uwagi wynikające z ustaleń kontroli. Jako przedmiot kontroli każdorazowo podano: „*zgodność działalności organizatora, pośrednika, agenta turystyki z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych*”.

[Dowód: akta kontroli str. 236-298, 321]

W upoważnieniach do kontroli nie określono praw i obowiązków kontrolowanego, pomimo wymogu wynikającego z art. 79a ust. 6 pkt 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 79a ust. 7 ww. ustawy, dokument który nie spełnia wymagań, o których mowa w ustępie 6, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli. Dyrektor Wydziału TS powyższe wyjaśnił tym, że przedsiębiorca był za każdym razem informowany

Ustalone  
nieprawidłowości

o przysługujących mu prawach i obowiązkach w momencie otrzymywania zawiadomienia o wszczęciu kontroli, ponieważ dokument ten zawierał na drugiej stronie czytelnie wypunktowane prawa i obowiązki. Natomiast upoważnienie do kontroli opracowano na podstawie wzorów upoważnień - załącznika do Regulaminu Kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 299, 301, 324]

Uwagi dotyczące  
kontrolowanej  
działalności

W analizowanych 19 protokołach kontroli, zapisy dotyczące ustaleń i wynikających z nich uwag były w znacznym stopniu nieczytelne. W protokołach brak jednoznacznych zapisów potwierdzających przeprowadzenie kontroli w zakresie określonym w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału TS, w toku kontroli przedsiębiorców turystycznych pracownicy Urzędu mieli trudne warunki pracy (brak biurka, ograniczona przestrzeń biurowa). Zachodziła również konieczność pisania części protokołu ręcznie. Treść protokołu – jak podał dalej w wyjaśnieniu Dyrektor - była odczytana i zaakceptowana przez kontrolowanego, czego dowodem jest złożona paraafa. Skoro w podsumowaniu kontroli nie stwierdzono naruszeń w stosunku do całej ustawy o usługach turystycznych, to zdaniem Dyrektora nie zachodziła potrzeba do wypunktowania wszystkich jej skontrolowanych obszarów. W ocenie NIK, wyjaśnienie to nie usprawiedliwia stwierdzonych nieprawidłowości. Zgodnie bowiem z § 12 pkt 2 i §14 ust. 1 pkt 7 *Regulaminu kontroli instytucjonalnej wydziałów, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, wojewódzkich osób prawnych oraz innych podmiotów*<sup>17</sup>, kontrolujący zobowiązany jest m.in. do rzetelnego udokumentowania wyników kontroli. Protokół kontroli powinien natomiast zawierać m.in. opis stanu faktycznego i porównanie ze stanem wymaganym poprzez wskazanie obowiązujących w tym zakresie przepisów i procedur.

[Dowód: akta kontroli str. 237-294, 299-301, 322]

## **6.2. Wyniki kontroli i wnioski skierowane przez marszałka województwa do przedsiębiorców turystycznych.**

W 13 protokołach kontroli zamieszczono adnotację, że *nie stwierdzono uchybień w prowadzonej działalności organizatora turystyki/pośrednika turystycznego w stosunku do przepisów ustawy o usługach turystycznych*. W 6 protokołach kontroli<sup>18</sup> (w tym przeprowadzonej 26 lipca 2012 r. w MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o.) odnotowano następujące nieprawidłowości:

- pobieranie zaliczek za imprezy turystyczne w terminach niezgodnych z postanowieniami umów gwarancji ubezpieczeniowych (u dwóch przedsiębiorców),
- przyjmowanie zaliczek za imprezy turystyczne na rachunek firmy, zamiast na rachunek powierniczy (jeden przedsiębiorca),
- prowadzenie działalności bez uzyskania wpisu do Rejestru (jeden przedsiębiorca),
- niestosowanie pisemnej formy umów sprzedaży usług turystycznych zawieranych z klientami (jeden przedsiębiorca),
- zaangażowanie na imprezach zagranicznych pilotów nieposiadających potwierdzonej w legitymacji znajomości języka obcego powszechnie znanego w odwiedzanym kraju (u dwóch przedsiębiorców).

[Dowód: akta kontroli str. 322]

## **6.3. Działania marszałka województwa w stosunku do przedsiębiorców, u których stwierdzono rażące naruszenie warunków wykonywania działalności organizatora i pośrednika turystycznego.**

W wyniku kontroli nr TSRT.53.26/2012, przeprowadzonej 22 czerwca 2012 r. w biurze podróży AQUAMARIS SA, stwierdzono pobieranie zaliczek w terminach powyżej 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej. Zgodnie z umową gwarancji wartość zabezpieczenia określono w wysokości stanowiącej 13% rocznych przychodów z tytułu wykonywanej działalności, zakładając że termin pobierania zaliczek nie będzie przekraczał

<sup>17</sup> Wprowadzony uchwałą nr 725/363/III/2010 Zarządu Województwa z dnia 1 kwietnia 2010 r.

<sup>18</sup> o symbolach: TSRT.5223.34/2012, TSRT.53.26/2012, TSRT.522.41.06.2012, TSRT.5223.1/2012, TSRT.5223.31/2011, TSRT.5223.37/2011

180 dni. W wystąpieniu pokontrolnym wezwano przedsiębiorcę do podniesienia minimalnej sumy gwarancji ubezpieczeniowej dostosowanej do faktycznych terminów pobierania przedpłat, zgodnie z wymaganiami 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<sup>19</sup>. O realizacji zaleceń przedsiębiorcę zobowiązano do powiadomienia Marszałka w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 225 i 322 ]

W wyniku kontroli TSRT.522.41.06.2012, przeprowadzonej 18 czerwca 2012 r. w Agencji Turystycznej MOTOREX Marszałek wszczął postępowanie w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz wykreślenia przedsiębiorcy z Rejestru. Dnia 10 lipca 2012 r. Marszałek wydał decyzję nr 2001/TS/2012 o zakazie wykonywania działalności w zakresie organizowania przez przedsiębiorcę imprez turystycznych przez okres 3 lat oraz o wykreśleniu przedsiębiorcy z Rejestru. W uzasadnieniu decyzji podano, że wpłat dokonanych przez klientów dokonano na rachunek firmy z pominięciem rachunku powierniczego, co zgodnie z artykułem 10a pkt 7 ustawy o usługach turystycznych stanowiło rażące naruszenie warunków wykonywania działalności.

[Dowód: akta kontroli str. 322]

Kontrola nr TSRT.5223.1/2012 przeprowadzona w Centrum Survivalu, Narciarstwa i Alpinizmu VANCROLL w Gliwicach w dniu 25 stycznia 2012 r. wykazała, że przedsiębiorca prowadził działalność bez wymaganego wpisu do Rejestru. W związku z powyższym Marszałek wydał 14 lutego 2012 r. decyzję zakazującą przedsiębiorcy prowadzenie działalności w zakresie usług turystycznych przez okres 3 lat.

[Dowód: akta kontroli str. 322]

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Oddziału Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego Ziemi Gliwickiej (po kontroli nr TSRT.5223.37/2011 przeprowadzonej w dniu 24 sierpnia 2011 r.) podano, że przedsiębiorca naruszył art. 14 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, w związku z brakiem wymaganej pisemnej formy umów z klientami, zobowiązując przedsiębiorcę do prowadzenia działalności zgodnie z przywołanym przepisem. W odpowiedzi z dnia 4 października 2011 r. Prezes Zarządu Oddziału PTTK Ziemi Gliwickiej poinformował o wprowadzeniu przez Oddział pisemnych umów z kontrahentami w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej realizację tego zalecenia, co Dyrektor Wydziału TS wyjaśnił tym, że nie minął jeszcze rok od daty złożenia deklaracji kontrolowanego przedsiębiorcy i kontrola zostanie zaplanowana w najbliższym czasie.

[Dowód: akta kontroli str. 228 i 323]

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## **7. Realizacja wniosków z kontroli planowej przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Katowicach w 2009 r.**

### **7.1 Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w okresie od 15 lipca do 12 sierpnia 2009 r. przez NIK w zakresie realizacji przez Marszałka Województwa Śląskiego zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2009 r.**

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1584.

W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr P/09/130 dotyczącej realizacji przez Marszałka Województwa Śląskiego zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2009 r. NIK wniosowała o:

1. Objęcie kontrolą okresową z urzędu wszystkich organizatorów szkoleń 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 kpa.

[Dowód: akta kontroli str. 325-332]

W celu realizacji wniosków pokontrolnych podjęto następujące działania:

Ad. 1) Uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego rozszerzono plan kontroli Wydziału TS na 2009 r. o trzy podmioty posiadające stałe upoważnienia do przeprowadzania szkoleń dla kandydatów na przewodników lub pilotów wycieczek, tj. o Górnośląski Oddział PTTK w Katowicach, Oddział PTTK im St. Lechowicza w Bytomiu i Towarzystwo Edukacji Bankowej SA z siedzibą w Poznaniu, Filia w Częstochowie.

Ad. 2) W dniu 14 września 2009 r. skierowano pismo do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach z prośbą o przedstawienie kandydatur na członka komisji egzaminacyjnej dla przewodników turystycznych terenowych po Województwie Śląskim oraz Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej, a także na członka komisji egzaminacyjnej dla przewodników górskich po części zachodniej Beskidów Zachodnich.

Ad. 3) Wezwano dwie osoby, które nie podpisały oświadczenia o niekaralności zawartego we wnioskach, do jego podpisania oraz zobowiązano pracowników Wydziału TS zajmujących się turystyką do bezwzględnego przestrzegania procedur przyjmowania wniosków.

Ad. 4) Pracowników przygotowujących projekty zarządzeń Marszałka zobowiązano do niepowoływania w skład zespołu egzaminacyjnego osób, które uczestniczyły w szkoleniu osób egzaminowanych, jako organizator, kierownik szkolenia lub wykładowca.

Ad. 5) Pracowników załatwiających skargi na działalność przewodników turystycznych i pilotów wycieczek zobowiązano do ich załatwiania zgodnie z terminem określonym w art. 237 kpa.

(Dowód: akta kontroli str. 333-334)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w celu realizacji wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli NIK o numerze P/09/130.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne  
Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

1. **Uzupełnienie Rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Marszałka Województwa Śląskiego o zapisy dotyczące numeru identyfikacji podatkowej NIP.**
2. **Określanie w upoważnieniach do kontroli przedsiębiorców turystycznych praw i obowiązków kontrolowanego.**
3. **Rzetelne dokumentowanie kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców turystycznych.**
4. **Kontynuowanie działań w celu wyegzekwowania zwrotu 38.128,71 zł kosztów sprowadzenia do kraju klientów Biura MATI WORLD HOLIDAYS Sp. z o.o.**

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>20</sup> 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 Katowicach

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

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

Katowice, dnia 9 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba kontroli  
Delegatura w Katowicach

**Dyrektor**  
**Edmund Sroka**

**Kontroler**  
**Stanisław Tarnowski**  
**specjalista kontroli państwowej**

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej „ustawą o NIK”