



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-25-01/2012
P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Stanisław Nowak, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 821127 z dnia 5 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski w Łodzi (kod 90-051), ul. Piłsudskiego 8, zwany dalej „Urzędem Marszałkowskim”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego (dowód: akta kontroli str. 115)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła:

- 1) Prawidłowe prowadzenie w okresie objętym kontrolą, elektronicznego rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w myśl art. 7 ust. 1 i ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o usługach turystycznych”. Zawartość danych rejestru, była zgodna z katalogiem danych określonym w art. 7 ust. 3 tej ustawy.
- 2) Należyte wypełnianie obowiązku przesyłania do Ministra Sportu i Turystyki kopii zaświadczeń o wpisie organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych oraz kopii: umów gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, albo umów ubezpieczenia na rzecz klienta, lub oświadczenia o prowadzeniu rachunku powierniczego, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1-8 ustawy o usługach turystycznych.
- 3) Należyte wypełnianie ustawowego obowiązku wydawania decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorców działalności objętej wpisem oraz wykreślanie ich z rejestru, w przypadku nie wywiązywania się z obowiązku składania Marszałkowi oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, w myśl art. 71 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej” oraz art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych.
- 4) Podejmowanie działań na rzecz oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i aktów wykonawczych, a w szczególności przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonych przez Marszałka Województwa Łódzkiego.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, w Departamencie Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Referat Turystyki wydzielono Referat ds. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W Referacie tym zatrudnione są m.in. trzy osoby zajmujące się - zgodnie z posiadanymi zakresami czynności - realizacją zadań zleconych z zakresu turystyki, w tym m.in.: „prowadzeniem Wojewódzkiego Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 27-50)

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

Według stanu na dzień 1 stycznia.2010 r. w rejestrze organizatorów turystyki województwa łódzkiego figurowało 111 przedsiębiorców turystycznych. W latach 2010, 2011 i 2012 (do 30 września) liczba tych przedsiębiorców systematycznie rosła i na koniec ww. okresów wynosiła odpowiednio: 130, 143 i 167, w tym liczba przedsiębiorców będących tylko organizatorami turystyki wzrosła z 32 na koniec 2010 r. do 34 na koniec września 2012 r.

Liczbę organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w województwie łódzkim, w latach 2010-2012 (do 30 września) przedstawia w sposób bardziej szczegółowy poniższa tabela.

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.	98	32	0
2	2011 r.	119	34	0
3	2012 r.(30 września)	133	34	0

Według stanu na dzień 30 września 2012 r., w województwie łódzkim było zarejestrowanych ogółem 167 przedsiębiorców turystycznych, w tym: 34 przedsiębiorców będących wyłącznie organizatorami imprez turystycznych oraz 133 przedsiębiorców będących organizatorami i jednocześnie pośrednikami turystycznymi. Wśród tych przedsiębiorców - 141, tj. 84,2% stanowiły osoby fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych: - 160 przedsiębiorców posiadało aktualne umowy gwarancyjne (w tym: 155 (93,3%) posiadało gwarancje ubezpieczeniowe, 3 przedsiębiorców posiadało gwarancje bankowe i 2 przedsiębiorców posiadało ubezpieczenia na rzecz klientów), a 7 pozostałych przedsiębiorców, wykonujących usługi wyłącznie na terenie kraju, zadeklarowało posiadanie rachunków powierniczych do przyjmowania wpłat klientów.

W badanym okresie nie było żadnego przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego wpisanego do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 2, 74, 75, 76 i 116)

1.2. Prawdliwość wpisu przedsiębiorców do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonego przez Marszałka województwa łódzkiego.

Stosownie do art. 7 ustawy o usługach turystycznych Marszałek Województwa Łódzkiego prowadzi od dnia 1 stycznia 2006 r. „Rejestr organizatorów turystyki” województwa łódzkiego”, zwany dalej „Rejestrem”. Rejestr ten jest rejestrem jawnym, prowadzonym w formie elektronicznej, przy użyciu programu Microsoft Access. Rejestr zawiera wszystkie dane organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wymagane przepisami ustawy o usługach turystycznych (art. 7 ust. 3 i 6).

Wpisy do Rejestru dokonywane były w terminie 7 dni od daty wpływu stosownego wniosku do Urzędu, tj. zgodnie z art. 67 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 79-88, 119-134)

W latach 2010 – 2012 (do 30 września) Marszałek Województwa Łódzkiego, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych przesłał do Ministra Sportu i Turystyki kopie:

- 148 zaświadczeń o wpisie do rejestru,
- 545 dokumentów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 1a i 1b ustawy,
- 39 decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru lub o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru wydanych z urzędu,
- 31 decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru, wydanych na wniosek przedsiębiorcy,
- 2 decyzje o stwierdzeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru,
- 3 zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru;
- 2 decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru,
- 8 zawiadomień o zawieszeniu, przedłużeniu zawieszenia lub wznowieniu przez przedsiębiorcę wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Kopie ww. dokumentów, zostały przesłane do Ministra Sportu i Turystyki w formie papierowej, w terminie od 1 do 14 dni od daty ich wydania.

(dowód: akta kontroli str. 117)

1.3. Zmiany w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w wyniku decyzji Marszałka o wykreśleniu.

W latach 2010-2012 (do 30 września) - 40 przedsiębiorców (organizatorów i pośredników turystycznych) zostało wykreślonych z „Rejestru Organizatorów Turystyki” województwa łódzkiego, w tym:

- 38 przedsiębiorców zostało wykreślonych w drodze decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego (16 przedsiębiorców wykreślono w 2010 roku, 14 przedsiębiorców w 2011 roku oraz 8 przedsiębiorców w roku 2012. (wszystkie ww. decyzje są prawomocne),
- 2 przedsiębiorców zostało wykreślonych z powodu przekazania ich akt odpowiednio do: Marszałka Województwa Opolskiego i Marszałka Województwa Mazowieckiego, właściwych ze względu na siedziby przedsiębiorców

Wykreśleń tych dokonano w oparciu o następujące podstawy prawne:

- 30 wpisów przedsiębiorców turystycznych, na podstawie art. 73 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. na wniosek tych przedsiębiorców. Czas od wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego do wydania decyzji administracyjnych w tych sprawach kształtował się w granicach od 1 do 21 dni;
- 4 wpisy na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 9 ust. 3 w związku z art. 10 a pkt 2 i art. 51 b ustawy o usługach turystycznych. Czas od wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego do wydania decyzji administracyjnych w tych sprawach kształtował się w granicach od 1 do 2 dni;
- 3 wpisy na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 9 ust. 3 w związku z art. 10 a pkt 2 ustawy o usługach turystycznych. Czas od wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego do wydania decyzji administracyjnych w tych sprawach kształtował się w granicach od 12 do 15 dni;
- 1 wpis na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 9 ust. 3 w związku z art. 10 a pkt 2 i pkt 6 ustawy o usługach turystycznych. Czas od wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie wynosił 17 dni;
- 1 wpis, z powodu przekazania akt do Marszałka Województwa Opolskiego właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy;
- 1 wpis z powodu przekazania akt do Marszałka Województwa Mazowieckiego właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 89-95)

W latach 2010-2012 (do 30 września) Marszałek Województwa, stosownie do art. 9 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wydał - dwie decyzje stwierdzające wykonywanie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, bez wymaganego wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz o zakazie wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem do rejestru przez okres trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 65-73)

- 1.4. Przekazywanie Marszałkowi Województwa przez przedsiębiorców kolejnych umów potwierdzających zabezpieczenia finansowe.

Na podstawie losowo wybranych spraw dotyczących 10% przedsiębiorców w każdym badanym roku (ogółem 45 przedsiębiorców) ustalono, że przedsiębiorcy ci w 95,6% (43 przedsiębiorców) wywiązali się z obowiązku terminowego składania Marszałkowi oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, a w przypadku nieprawidłowości w tym zakresie, dot. dwóch przedsiębiorców Marszałek Województwa niezwłocznie wszczął postępowanie w sprawie wydania zakazu prowadzenia działalności, z których jedno zostało umorzone (przedsiębiorca doręczył gwarancję), a w drugim przypadku – uchylono decyzję zakazującą (przedsiębiorca załączył gwarancję, z której wynikało, że ciągłość zabezpieczenia finansowego została zachowana).

(dowód: akta kontroli str. Notatka 1.6 17-26, 51-62)

- 1.5. Skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

W latach 2010-2012 (do 17 września) wpłynęło do Urzędu Marszałkowskiego ogółem 61 skarg na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w tym: 25 skarg w 2010 roku, 25 skarg w 2011 roku i 11 skarg w 2012 roku (do 17 września). W przypadku 48 skarg niezwłocznie udzielono skarżącym pisemnych odpowiedzi (m.in. pouczono o możliwości dochodzenia roszczeń), w przypadku 11 skarg – były to wyłącznie reklamacje do wiadomości Urzędu. W jednym przypadku, po otrzymaniu informacji o wynikach kontroli Inspekcji Handlowej – wydano zalecenia pokontrolne dotyczące dostosowania warunków uczestnictwa do wymogów ustawy o usługach turystycznych w zakresie ochrony klienta (przedsiębiorca poinformował o wykonaniu zaleceń). Jedna skarga jest nadal w toku postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

Ocena cząstkowa W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (pkt III.1) nie stwierdzono nieprawidłowości

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

W latach 2010-2012 (do 30 września) nie było żadnego przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego wpisanego do rejestru działalności regulowanej. W badanym okresie Urząd Marszałkowski w Łodzi nie angażował własnych środków finansowych na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju. Nie uruchamiano ani razu środków finansowych z gwarancji ubezpieczeniowych/bankowych/OO organizatora turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 75, 76)

W związku z powyższym w badanym okresie nie było żadnego przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego wpisanego do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 75, 76)

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.

W latach 2010-2012 (do 30 września) na terenie województwa łódzkiego nie było żadnego przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego wpisanego do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 75, 77)

4. Wykorzystanie wyników analiz sprawozdań składanych do Urzędu Marszałkowskiego 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.

Pismem z dnia 24 września 2012 r. Urząd Marszałkowski w Łodzi przekazał do Ministerstwa Sportu i Turystyki „Analizę funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń konsumenta usług turystycznych”, w której zwrócono uwagę m.in. na:

- „brak przepisu, z którego wynika, że naruszenie przepisów rozdziału 3 ustawy może być rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności.” (zaproponowano – „przywrócenie w art. 10a ustawy pkt 3”, co dałoby możliwość „interweniowania w sprawach uporczywego naruszania ustawy w zakresie ochrony klienta”);
- „brak przepisu wskazującego, że pobieranie przedpłat niezgodnie z terminem wskazanym w gwarancji jest rażącym naruszeniem wykonywania działalności.” (zaproponowano – „uwzględnienie , w art. 10a ustawy przepisu wskazującego, że pobieranie przedpłat niezgodnie z terminem wskazanym w gwarancji jest rażącym naruszeniem wykonywania działalności”, co dałoby „możliwość nadzoru nad zgodnością treści gwarancji z prowadzoną działalnością gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych”).

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

Ocena częściowa W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (pkt III.4) nie stwierdzono nieprawidłowości

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 w sprawach ochrony praw klientów.

W badanym okresie Marszałek Województwa, po stwierdzeniu rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej, stosownie do art. 9 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie

działalności gospodarczej wydał ogółem 8 decyzji administracyjnych, zakazujących wykonywania działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu imprez turystycznych i pośredniczeniu, na zlecenie klientów, w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, w tym: 5 decyzji w 2010 roku, 2 decyzje w roku 2011 i jedną decyzję w roku 2012. Powyższe postępowania trwały od 1 do 17 dni, a rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności było, we wszystkich przypadkach nieprzedłożenie Marszałkowi Województwa, mimo wezwania, oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 1a i 1b ustawy o usługach turystycznych. Ponadto, w jednym z przypadków – rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności było prowadzenie tej działalności poza zakresem terytorialnym, określonym we wniosku (art. 10a pkt 6 ustawy o usługach turystycznych).

(dowód: akta kontroli str. 89-95, 101-114)

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (pkt III.5) nie stwierdzono nieprawidłowości

6. Prowadzenie 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.

W badanym okresie Urząd Marszałkowski przeprowadził ogółem 50 kontroli u przedsiębiorców turystycznych, tj. 17 kontroli w 2010 roku, 20 kontroli w 2011 roku i 13 w roku 2012 (do 30 września). Kontroli skargowych oraz kontroli u przedsiębiorców będących wyłącznie pośrednikami turystycznymi, w latach 2010-2012 (do 30 września) Urząd Marszałkowski nie prowadził.

Zakres przedmiotowy przeprowadzonych kontroli, obejmował przede wszystkim:

- przestrzeganie warunków wykonywania działalności określonych w ustawie o usługach turystycznych,
- zgodność prowadzonej działalności gospodarczej z wpisem do rejestru organizatorów i pośredników turystycznych oraz z treścią gwarancji ubezpieczeniowej, a ponadto w 11 przypadkach również
- zgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w oświadczeniu załączonym do wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej .

(dowód: akta kontroli str. 3, 139-144)

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

Najczęstsze nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonych w badanym okresie, to:

- brak w zawartych umowach z klientami - informacji, o których mowa w art. 14 ustawy o usługach turystycznych oraz,
- pobieranie przedpłat za imprezy turystyczne w terminie odbiegającym od zapisu w treści gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

- 6.3. Działania Marszałka Województwa w stosunku do przedsiębiorców, u których stwierdzono rażące naruszenie warunków wykonywania działalności organizatora i pośrednika turystycznego.

W badanym okresie stwierdzono ogółem 8 przypadków rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności organizatora i pośrednika turystycznego, o których mowa w art. 10 a pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, tj. nieprzedłożenia, mimo wezwania, Marszałkowi Województwa oryginału lub potwierzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 1 a i 1 b.

Marszałek Województwa Łódzkiego, w każdym z ww. przypadków, jak już wyżej wspomniano po upływie od 1 do 17 dni od wszczęcia postępowania administracyjnego wydał decyzje zakazujące wykonywania działalności.

(dowód: akta kontroli str. 89-95, 101-114)

Ocena częściowa W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (pkt III.6) nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Łódź, dnia 26 października 2012 r.

Kontroler
Doradca techniczny
Stanisław Nowak



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Janusz Maj



.....
podpis

² Dz. U. z 2012 r., poz.82

