



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101- 24-01/2012

P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Krzysztof Szliszka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82272 z 4 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego („Urząd”), 10 -562 Olsztyn, ul. Emilii Plater, nr statystyczny REGON: 510 75 03 09
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego („Marszałek”) - od 29 listopada 2006 r. (nadal) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia m.in. prowadzenie monitoringu ważności umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, które zabezpieczają interesy klientów w przypadku upadłości lub niewypłacalności organizatora turystyki, a także pośrednika turystycznego, niezwłoczne wydawanie decyzji o wykreśleniu przedsiębiorców² z Rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, prawidłowe wywiązywanie się z obowiązku przekazywania Ministerstwu Sportu i Turystyki wymaganych dokumentów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast m.in.:

- prowadzenia Rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych niezgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych³;
- niepełnej realizacji planów kontroli dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- przeprowadzenia 17 kontroli u organizatorów turystyki na podstawie upoważnień, które nie spełniały w pełni wymogów art. 79a ust. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴ i w związku z tym, nie mogły stosownie do postanowień art. 79a ust. 7 tej ustawy, stanowić podstawy do ich przeprowadzenia.

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

² podmiot wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

³ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.), zwana w dalszej treści ustawą o usługach turystycznych.

⁴ ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.), zwana dalej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Kontrolą objęto lata 2010-2012 (trzy kwartały).

W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania objęte kontrolą przypisano Zespołowi ds. Organizacji Turystyki, funkcjonującemu w ramach Departamentu Turystyki. W okresie objętym kontrolą, w Zespole zatrudnionych było trzech pracowników, których zadania zostały określone w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

W badanym okresie do wydawania decyzji administracyjnych oraz zaświadczeń dotyczących kontrolowanej działalności, upoważnieni byli:

- Dyrektor Departamentu Turystyki i Promocji Urzędu S.H. na podstawie upoważnienia z dnia 7 grudnia 2006 r. wydanego przez Marszałka (upoważnienie zostało odwołane z dniem 16 maja 2011 r.),
- Dyrektor Departamentu Turystyki D.Z. na podstawie upoważnienia z dnia 16 maja 2011 r. wydanego przez Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

Realizacja przez Urząd zadań określonych m.in. w ustawie o usługach turystycznych nie była w 2010 r. przedmiotem audytu wewnętrznego, natomiast objęto nim realizację tych zadań w 2011 r., który nie wykazał nieprawidłowości. W sprawozdaniu końcowym z przeprowadzonego audytu z dnia 25.04.2012 r., po dokonaniu analizy ryzyka, audytor wydała m.in. następujące zalecenia:

ryzyko średnie:

- opracowanie listy kontrolnej stanowiącej załącznik do protokołu kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- pozostawianie bez rozpatrzenia skarg wpływających do Departamentu Turystyki, które nie zawierają adresu i podpisu wnoszącego skargę;
- opracowanie precyzyjnej procedury w zakresie wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, celem zapewnienia sprawnego powrotu do kraju klientów biur podróży;

ryzyko niskie:

- opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur regulujących: działania Departamentu podejmowane w zakresie zapobiegania wykreślanii przedsiębiorców z Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych wobec braku informacji o wznowieniu wykonywania działalności oraz dokonywanie wpisów w ww. ewidencji;
- opracowanie i przekazanie do Ministerstwa Sportu i Turystyki propozycji legislacyjnych w zakresie usprawnienia procesów związanych z obsługą ww. ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 18-28)

W informacji przesłanej do Dyrektora Departamentu Audytu, dotyczącej podjętych i planowanych działań zmierzających do osiągnięcia akceptowalnego poziomu poszczególnych ryzyk, Dyrektor Departamentu Turystyki Urzędu D.Z. poinformowała m.in. że:

- procedura kontroli podmiotów świadczących usługi turystyczne jest szczegółowo określona w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a zalecenia pokontrolne są na bieżąco monitorowane i egzekwowane;
- opracowanie wzorów protokołów oraz listy kontrolnej stanowiącej załącznik do protokołu kontroli organizatorów i pośredników turystycznych będzie możliwe

- po zakończeniu służby przygotowawczej przez nowozatrudnionego pracownika – odpowiedzialnego za realizację zadań w tym zakresie;
- skargi bez adresu i podpisu skarżącego są pozostawiane bez rozpatrzenia;
- monitoring ważności umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej jest prowadzony na bieżąco poprzez funkcjonujący na stronie internetowej Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych system (wydruk tzw. raportów, które pozwalają na kontrolowanie ważności umów). Nie ma więc konieczności wprowadzania wewnętrznej procedury w tym zakresie;
- zapewnienie sprawnego powrotu do kraju klientów biur podróży, które zbankrutowały realizuje gwarant lub ubezpieczyciel. W przypadku, gdy biuro nie zapewni powrotu, Marszałek kieruje pismo do gwaranta lub ubezpieczyciela z żądaniem zapłaty kwoty niezbędnej na pokrycie kosztów powrotu;
- wpisy do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych są dokonywane zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, w którym minister określa organizację oraz szczegółowy sposób prowadzenia Centralnej Ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 29-34)

1. Prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

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

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 września 2012 r., w Rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych („Rejestr”) wpisanych było 109 przedsiębiorców, z których 107 było jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, a 2 wyłącznie organizatorami turystyki. Spośród nich, 66 przedsiębiorców to osoby fizyczne, 18 – spółki cywilne, 14 – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 4 – spółki jawne i po 1 – spółka akcyjna, spółka komandytowa, państwowa jednostka organizacyjna, samorządowa jednostka organizacyjna, przedsiębiorstwo państwowe, fundacja, stowarzyszenie. W przypadku 95 przedsiębiorców turystycznych zabezpieczeniem klientów były gwarancje ubezpieczeniowe, w 12 – gwarancje bankowe, a w 2 – umowa ubezpieczenia na rzecz klienta.

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

W kontrolowanym okresie do Rejestru wpisanych było:

- 2010 r. - 85 organizatorów turystyki będących jednocześnie pośrednikami turystycznymi oraz jeden będący tylko organizatorem turystyki,
- 2011 r. - 101 organizatorów turystyki będących jednocześnie pośrednikami turystycznymi oraz jeden będący tylko organizatorem turystyki,
- 2012 r. - 107 organizatorów turystyki będących jednocześnie pośrednikami turystycznymi oraz dwóch będących wyłącznie organizatorem turystyki (wg stanu na 30.09.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 35)

1.2. Prawidłowość wpisu przedsiębiorców do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonego przez Marszałka.

Rejestr prowadzony jest w formie papierowej, a dane w nim zawarte udostępniano zainteresowanym telefonicznie lub za pośrednictwem strony internetowej www.turystyka.gov.pl.

Z danych Departamentu Turystyki wynika, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewypłacalności lub upadłości przedsiębiorców wpisanych do Rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 38-43)

Analiza dokumentacji dot. rejestracji przedsiębiorców przeprowadzona na losowo wybranej próbie 27 z nich (10 spośród 18 wpisanych do Rejestru w 2010 r., 10 z 20 wpisanych w 2011 r. oraz 7 /wszystkich/ wpisanych w 2012 r.) wykazała m.in., że:

- wszystkie wnioski o wpis zawierały następujące dane: firmę przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, a w przypadku gdy przedsiębiorca był osobą fizyczną – adres zamieszkania, numer identyfikacji podatkowej (NIP), określenie przedmiotu działalności, określenie zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (obszar kraju, kraje europejskie lub kraje pozaeuropejskie), wskazanie głównego miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów, imiona i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz działalnością jego oddziałów;
- do wniosków o wpis do Rejestru załączono wszystkie załączniki wymagane art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, tj. oryginały umów zabezpieczających interesy klientów oraz oświadczenia przedsiębiorców;
- przedsiębiorcy składający wnioski o wpis zostali wpisani do Rejestru w terminie nie przekraczającym 7 dni od daty złożenia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 44-65)

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

W kontrolowanym okresie z Rejestru zostało wykreślonych 21 przedsiębiorców. Wszyscy oni złożyli wnioski o wykreślenie w związku z zaprzestaniem działalności. We wszystkich przypadkach zostały wydane decyzje administracyjne o wykreśleniu z Rejestru, w tym w dniu złożenia wniosku - 3 decyzje, a 18 decyzji w terminie od 1 do 9 dni od daty złożenia wniosku. Wg stanu na dzień 30.09.2012 r. wszystkie decyzje były prawomocne.

(dowód: akta kontroli str. 66-70)

Badanie dokumentacji 48 przedsiębiorców (z których 27 objęto badaniami w zakresie wpisu do Rejestru, a 21 badaniami dotyczącymi wykreślenia z Rejestru) wykazało, że Urząd posiadał w przypadku 42 przedsiębiorców potwierdzenie przekazania do Ministerstwa Sportu i Turystyki za pośrednictwem poczty dokumentów określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, z czego w 33 przypadkach dokumenty te przekazano w terminie od 1 do 7 dni od daty ich sporządzenia, a w pozostałych dziewięciu od 8 do 22 dni. W przypadku natomiast sześciu przedsiębiorców, wprawdzie nie posiadano potwierdzenia o przesłaniu tych dokumentów do ww. Ministerstwa, to jednak z danych zamieszczonych w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych wynika, że dokumenty te zostały przekazane adresatowi.

(dowód: akta kontroli str. 44-76)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Turystyki podała, że w ww. sześciu przypadkach mogło dojść do zaginięcia potwierdzeń odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 77-82)

1.4. Przekazywanie Marszałkowi przez przedsiębiorców kolejnych umów potwierdzających zabezpieczenie finansowe.

Analiza znajdującej się w Urzędzie dokumentacji dot. umów gwarancyjnych dokonana na próbie losowej 27 przedsiębiorców wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach przedsiębiorcy ci złożyli do Urzędu nowe umowy gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych przed upływem terminu ważności wcześniej zawartych umów.

W kontrolowanym okresie Marszałek wydał jedną decyzję (21.07.2010 r.) o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem do Rejestru, w związku z wystąpieniem sytuacji określonej w art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przesłanką wydania decyzji o ww. zakazie było nie złożenie przez przedsiębiorcę umowy przedłużającej ubezpieczenie zabezpieczenia finansowego. Marszałek nie wydał decyzji o wykreśleniu tego przedsiębiorcy z Rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 83-86)

1.5. Skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

W kontrolowanym okresie wpłynęły trzy skargi do Urzędu na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, tj.:

- 09.07.2010 r. – dotycząca warunków zakwaterowania dzieci w ośrodku kolonijnym. Pismem z dnia 25.08.2010 r. Dyrektor Departamentu Turystyki poinformował skarżącą, że z wyjaśnień organizatora wyjazdu wynika, że skarga jest bezzasadna;
- 14.07.2011 r. – na organizację wycieczki do Budapesztu. Pismem z dnia 19.07.2011 r. Dyrektor Departamentu Turystyki poinformowała skarżącą o bezzasadności skargi, powołując się na wyjaśnienia przedstawicieli skarżonego biura oraz wyniki dotychczasowych kontroli w biurze, przeprowadzonych przez Urząd;
- 24.09.2012 r. – na dwa biura turystyczne (jedno z siedzibą w Warszawie i drugie w Kruklankach), dotycząca odmowy zwrotu wpłaconej zaliczki za rejs w Chorwacji. Pismami z dnia 01.10.2012 r. Dyrektor wystąpiła do obydwu biur z prośbą o przekazanie wyjaśnień w tej sprawie.

Z informacji uzyskanych od 17 rzeczników praw konsumentów z terenu województwa warmińsko-mazurskiego (tj. od wszystkich, do których wystąpił kontroler NIK) wynika m.in. że:

- do siedmiu z nich (z Braniewa, Elku, Gołdapi, Iławy, Lidzbarka Warmińskiego, powiatu Olsztyn i Węgorzewo) w kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- spośród 26 skarg, które wpłynęły natomiast do pozostałych 10 (z Działdowa, Giżycka, Nidzicy, Nowego Miasta Lubawskiego, Mrągowa, Olecka, Ostródy, Olsztyna, Pisza i Szczytna) żadna nie dotyczyła przedsiębiorcy wpisanego do Rejestru. Skargi te dotyczyły m.in.:
- niezgodności oferty reklamowej przedsiębiorcy z rzeczywistymi warunkami imprez turystycznych (9 skarg),
- niewłaściwych warunków w zakresie zakwaterowania w trakcie imprez turystycznych (3),

- niewłaściwej organizacji wycieczek fakultatywnych (2),
- odmowy zwrotu wpłaconej zaliczki lub wniesionej opłaty za wyjazd (4),
- odmowy odszkodowania za zakwaterowanie w innym hotelu, skrócony pobyt (3),
- odmowy przesunięcia terminu wyjazdu i zwrotu części wniesionej zapłaty (1),
- odmowy zwrotu kwoty zapłaconej za bilet wyjazdowy i zakupiony niewykorzystany voucher (2),
- odszkodowania za niezrealizowaną imprezę turystyczną (1).

(dowód: akta kontroli str. 87-118)

W złożonym wyjaśnieniu odnośnie współpracy z rzecznikami praw konsumentów, Dyrektor Departamentu Turystyki podała (cyt.): „Jeżeli rzecznik praw konsumentów przekazałby skargę na przedsiębiorców turystycznych, Departament Turystyki zareagowałby na skargę, badając sprawę w ramach kompetencji i uprawnień nadanych ustawą o usługach turystycznych – w siedzibie skarżonego przedsiębiorcy. Rzecznik praw konsumentów byłby poinformowany o wynikach kontroli i zaleceniach pokontrolnych. Jednakże w okresie 2010-2012 (trzy kwartały) żaden z rzeczników nie przekazał tego typu skargi.”

(dowód: akta kontroli str. 119)

Ustalone
nieprawidłowości

Badanie na próbie losowej 27 przedsiębiorców, którzy w okresie objętym kontrolą złożyli wnioski o wpis do Rejestru wykazało, że nie zamieszczono w nim niektórych danych wymaganych przepisem art. 7 ust. 6 ustawy o usługach turystycznych:

- nazwy firmy przedsiębiorcy i jej siedziby (pięć przypadków) oraz jej adresu (we wszystkich 27 przypadkach). W 8 przypadkach nazwa firmy była niepełna;
- numeru identyfikacji podatkowej (27 przypadków);
- określenia przedmiotu działalności (27 przypadków);
- wskazania głównego miejsca działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów (27 przypadków);
- imion i nazwisk osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz działalnością jego oddziałów (27 przypadków).

Ustalono również, że w przypadku siedmiu przedsiębiorców nierzetelnie sporządzono zaświadczenia o wpisie do Rejestru, gdyż błędnie podano w nich datę złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o wpis.

Ponadto niektóre przyjęte przez Urząd dokumenty, stanowiące podstawę wpisu przedsiębiorcy do Rejestru, nie spełniały w pełni wymogów określonych w ustawie o usługach turystycznych, tj.:

- w jednym oświadczeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ww. ustawy nie było zapisu, że składający oświadczenie przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych;
- w siedmiu oświadczeniach nie podano funkcji pełnionej przez składającego oświadczenie, a w jednym brak było podpisu składającego oświadczenie, co było niezgodne z art. 7 ust. 5 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 44-65)

Dyrektor Departamentu Turystyki wyjaśniła, że przyczyną ww. nieprawidłowości były prawdopodobnie błędy pisarskie, przeoczenia lub oczywiste omyłki pracownika Departamentu Turystyki, któremu przydzielono realizację zadań w powyższym zakresie (pracownik ten rozwiązał umowę o pracę z dniem 29.02.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 121-127)

Ponadto w Rejestrze:

- pod poz. 8 w 2011 r. zarejestrowano wykreślenie z dniem 12.09.2011 r. przedsiębiorcy o nazwie „Drwęca”. Z dokumentacji dotyczącej tego przedsiębiorcy wynika natomiast, że 20.09.2009 r. złożył on do Urzędu wniosek o zmianę nazwy i adresu, a od 02.09.2011 r. ma zawieszoną działalność do dnia 30.06.2013 r.;
- w Rejestrze nie dokonano wpisu o wykreśleniu przedsiębiorcy HOLIDAYLINE.PL mimo, że zaprzestał on działalności we wrześniu 2011 r., a 12.09.2011 r. została wydana decyzja o jego wykreśleniu.

(dowód: akta kontroli str. 66-70, 128-133)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Turystyki podała, że: w ww. przypadku doszło do omyłkowego wpisania podmiotu pn. „DRWĘCA” jako wykreślonego z Rejestru, a w rzeczywistości podmiot ten zawiesił działalność. Pod niniejszą pozycją powinien być wpisany podmiot pod nazwą HOLIDAYLINE.PL.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 121-127)

Ustalono również, że po wydaniu przez Marszałka w dniu 21.07.2010 r. decyzji T.III.4240/H.WF/256/2/10 o zakazie prowadzenia działalności w zakresie organizowania i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych przez przedsiębiorcę, nie wydano decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z Rejestru, pomimo obowiązku określonego w art. 71 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 66, 85-86)

W sprawie nie wydania decyzji o wykreśleniu ww. przedsiębiorcy Dyrektor podała, że nie wie dlaczego nie wydano tej decyzji, gdyż w tym czasie nie pracowała w Departamencie Turystyki, a pracownik który prowadziła sprawę rozwiązał umowę o pracę z dniem 29.02.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 121-127)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie Rejestru w sposób niezgodny z wymogami ustawy o usługach turystycznych.

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewypłacalności lub upadłości przedsiębiorców turystycznych wpisanych do Rejestru, prowadzonego przez Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 43)

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

Analiza dokumentacji dotyczącej ww. 27 przedsiębiorców, którzy złożyli wnioski o wpis do Rejestru w kontrolowanym okresie wykazała, że wysokość sum gwarancyjnych w umowach zawartych z bankami lub ubezpieczycielami, nie była niższa od minimalnego poziomu określonego w rozporządzeniach Ministra Finansów:

- z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 32, poz. 279),
- z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690),
- z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 32, poz. 281).

(dowód: akta kontroli str. 44-65, 83)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Wykorzystywanie wyników analiz sporządzanych przez jednostki zajmujące się turystyką i ochroną konsumentów oraz sprawozdań składanych do Urzędu przez organizatorów turystyki m.in. do określenia ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki oraz ich płynnością finansową

Opis stanu
faktycznego

W złożonym wyjaśnieniu, Dyrektor Departamentu Turystyki Urzędu podała, że (cyt.): „Departament Turystyki nie otrzymywał wyników analiz sporządzonych przez jednostki zajmujące się turystyką i ochroną konsumentów. Organizatorzy turystyki nie składają do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdań dot. ich płynności finansowej.”

(dowód: akta kontroli str. 121-125)

Analiza próby losowej dotyczącej 27 przedsiębiorców (10 spośród 18 wpisanych do Rejestru w 2010 r., 10 spośród 20 wpisanych w 2011 r. oraz 7 /wszystkich/ wpisanych w 2012 r.), 21 przedsiębiorców, którzy w latach 2010-2012 (trzy kwartały)

zostali wykreśleni z ww. Rejestru oraz 27 przedsiębiorców, którzy zobowiązani byli do przedłużenia umów ubezpieczeniowych wykazała, że wszyscy oni składali do Urzędu aktualne dokumenty zgodnie z wymogami ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 83)

W odpowiedzi na pismo z dnia 22.08.2012 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki w sprawie „Analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń konsumenta usług turystycznych”, w którym zwrócono się o dokonanie oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, Dyrektor Departamentu Turystyki w przesłanym do Ministerstwa piśmie z 25.09.2012 r. wskazała m.in. na następujące problemy:

- występujące przypadki wyrejestrowywania się podmiotu oraz jego ponownej rejestracji w celu zaniżenia wysokości sumy gwarancji ubezpieczeniowej, bankowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów;
- brak „narzędzi” wyposażających urzędy marszałkowskie, banki oraz ubezpieczycieli w działania umożliwiające analizę działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przed zawarciem umów gwarancji ubezpieczeniowych, bankowych, czy ubezpieczeń na rzecz klientów, a także o weryfikację stanu faktycznego z deklaracjami składanymi we wnioskach;
- zakładanie i prowadzenie kolejnych podmiotów turystycznych przez osoby, które doprowadziły (jako właściciele lub członkowie zarządu do upadku firm poprzednich).

Wyeliminowanie tych problemów byłoby możliwe poprzez zamieszczenie w obowiązujących przepisach prawa zapisów regulujących ww. dziedzinę.

(dowód: akta kontroli str. 134-138)

Ustalono
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie z Rejestru wykreślonych zostało 21 przedsiębiorców. Wszyscy oni złożyli wnioski o wykreślenie w związku z zaprzestaniem działalności. We wszystkich przypadkach niezwłocznie wydane zostały decyzje o ich wykreśleniu, z tego w dniu złożenia wniosków 3 decyzje, a w terminie od 1 do 9 dni od daty ich złożenia - 18 decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 66-70)

Ustalono
nieprawidłowości

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

- w 19 spośród 21 decyzji o wykreśleniu przedsiębiorców z Rejestru podano niewłaściwą podstawę prawną /art. 162 paragraf 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r.

Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz art. 27 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807)/;

- w trzech decyzjach błędnie podano datę złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o wykreślenie.

(dowód: akta kontroli str. 67-70, 120)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

5. Przeprowadzanie kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych

Opis stanu faktycznego

1. W badanym okresie Departament Turystyki przeprowadził łącznie 18 kontroli organizatorów turystyki (pośrednicy turystyczni nie byli kontrolowani), z czego 16 w 2011 r. i dwie w 2012 r. (w 2010 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli). Żadna z kontroli nie była wynikiem złożonej skargi. Przedmiotem kontroli była zgodność działalności organizatora i pośrednika turystycznego z wymogami ustawy o usługach turystycznych i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W planach kontroli na poszczególne lata Urząd przewidywał przeprowadzenie:

- pięciu kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w 2010 r.,
- 10 kontroli w 2012 r. (pięć w I półroczu i pięć w II półroczu).

Nie przewidziano kontroli w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-149)

2. Siedemnaście kontroli przeprowadzonych zostało na podstawie upoważnień do kontroli udzielonych przez Marszałka w dniu 02.01.2008 r. dla dwóch pracowników Departamentu Turystyki Urzędu, w których wskazano m.in.: ich stanowisko służbowe, zakres przedmiotowy upoważnienia (np. dokonywanie kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę, kontroli przewodników turystycznych i pilotów wycieczek) oraz, że jest ono ważne na terenie województwa warmińsko-mazurskiego do odwołania. W tych przypadkach nie wydano odrębnych upoważnień w odniesieniu do każdego z kontrolowanych podmiotów. Jedną kontrolą przeprowadzono natomiast na podstawie upoważnienia, udzielonego pracownikom Departamentu 3 września 2012 r., które w pełni odpowiadało wymogom art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zawierało ono bowiem wszystkie wymagane tym przepisem elementy.

(dowód: akta kontroli str. 150-153)

Należy podkreślić, że zarządzeniem Nr 58/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia wzoru upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, Marszałek wprowadził wzór upoważnienia do kontroli, który zawiera wszystkie elementy określone w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

3. Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich 18 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez Urząd w latach 2010-2012 (trzy kwartały) wykazała m.in., że ich zakresem objęto:

- zgodność prowadzonej działalności z wydanym zaświadczeniem o wpisie do Rejestru,
- obowiązki organizatora turystyki wobec klienta przed zawarciem umowy, po zawarciu umowy oraz przed rozpoczęciem imprezy turystycznej,
- informacje zawarte w broszurach, folderach i katalogach udostępnianych klientom imprez turystycznych,
- umowy o świadczenie usług turystycznych zawierane z klientami,
- pilotów i przewodników,
- oznaczenie zewnętrzne miejsca wykonywania przez przedsiębiorców działalności w zakresie organizowania usług turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 157-210)

W wyniku ww. kontroli wobec 14 przedsiębiorców sformułowano zalecenia kontrolne dotyczące m.in.:

- uzupełnienia warunków ogólnych imprez turystycznych o zapisy odnośnie m.in.: pobierania przedpłat, charakteru środka transportu, charakterystyki obiektu zakwaterowania (9 przedsiębiorców),
- usunięcia błędów i uzupełnienia formularzy umów zawieranych z klientami o dane dotyczące m.in.: nr zaświadczenia o wpisie do Rejestru, nr NIP-u, sposobu zapłaty, danych lokalnego przedstawiciela, informacji o ubezpieczycielu, jego adresie, ważności gwarancji oraz nr telefonicznego całodobowej infolinii, rodzaju i zakresie ubezpieczenia (10),
- oznaczenia siedziby organizatora imprezy turystycznej (3).

(dowód: akta kontroli str. 157-210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Nieprzeprowadzenie żadnej kontroli w 2010 r., pomimo zaplanowania wykonania pięciu kontroli,
- 2) Przeprowadzenie jednej kontroli w I półroczu 2012 r., pomimo zaplanowania wykonania pięciu kontroli,
- 3) Przeprowadzenie 17 kontroli u organizatorów turystyki na podstawie upoważnień udzielonych w styczniu 2008 r., które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisem art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a mianowicie:
 - numeru legitymacji służbowej kontrolera,
 - oznaczenia przedsiębiorcy objętego kontrolą,
 - wskazania daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli,
 - pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

W tych przypadkach nie wydano zatem odrębnych upoważnień w odniesieniu do każdego z kontrolowanych podmiotów.

NIK zwraca uwagę, że w myśl art. 79a ust. 7 ww. ustawy, dokument, który nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 79a ust. 6 tej ustawy, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Turystyki podała, że w 2010 r. nie przeprowadzono kontroli biur turystycznych z powodu braku możliwości organizacyjnych. Przeprowadzenie tylko jednej kontroli w I półroczu 2012 r. wyjaśniła faktem rozwiązania umowy o pracę z dniem 29.02.2012 r. z pracownikiem zajmującym się realizacją ustawy o usługach turystycznych i długą procedurą związaną z zatrudnieniem na czas nieokreślony nowego pracownika.

W sprawie ww. upoważnień do kontroli podała (cyt.): „funkcję Dyrektora objęłam 04.05.2011 r., w tym czasie pracownicy Departamentu Turystyki dokonywali kontroli realizacji ustawy o usługach turystycznych na podstawie funkcjonujących od 02.01.2008 r. upoważnień. Ze strony kontrolowanych przedsiębiorców, jak również pracownika departamentu przeprowadzającego kontrolę nie było zastrzeżeń co do treści upoważnień, tym samym nie występowałam o nowe upoważnienia.”

(dowód: akta kontroli str. 121-125, 211-212)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepełną realizację planów kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz przeprowadzenie w badanym okresie 17 kontroli (94,4% ogółu) na podstawie upoważnień, które nie spełniały w pełni wymogów określonych w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad pracownikami Departamentu Turystyki realizującymi zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych m.in. w celu prowadzenia Rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o usługach turystycznych.
2. Wykreślenie z Rejestru podmiotu, wobec którego w dniu 21.07.2010 r. wydano decyzję o zakazie prowadzenia działalności.
3. Prowadzenie działalności kontrolnej zgodnie z ustalonymi planami kontroli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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

Olsztyn, dnia października 2012 r.

Doradca ekonomiczny

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szliszka

Antoni Stupiński