



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-08-01/2012

P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82217 z dnia 28 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1,2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Sebesta, Marszałek Województwa Opolskiego ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności: prawidłowe i rzetelne prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jego bieżące aktualizowanie oraz niezwłoczne przekazywanie Ministrowi Sportu i Turystyki dokumentów wymaganych przepisami art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o usługach turystycznych*⁴. Rzetelna weryfikacja obowiązku składania przez przedsiębiorców turystycznych kolejnych umów gwarancji ubezpieczeniowych na wypadek ich niewypłacalności. Prawidłowe i terminowe prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji o wykreśleniu przedsiębiorców turystycznych z rejestru na ich wnioski, a także rzetelnie i terminowe rozpatrywanie skarg składanych na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz informowanie skarżących o sposobie ich rozpatrzenia.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały na nieujmowaniu w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców turystycznych numeru legitymacji służbowej pracownika przeprowadzającego kontrolę i pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy, wymaganych przepisami

¹ dalej: Urząd

² dalej: Marszałek

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

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm., dalej ustawa *o usługach turystycznych*

art. 79 a ust. 6 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵. Ograniczony też był zakres kontroli prowadzonej przez przedsiębiorców turystycznych działalności gospodarczej, o których mowa w art. 9 ust. 1 1a i 1b ustawy o usługach turystycznych. Powyższe nie spowodowało jednak negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Opis stanu
faktycznego

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

W Regulaminach Organizacyjnych Urzędu obowiązujących w kontrolowanym okresie⁶, zadania związane z *prowadzeniem rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania usług turystycznych i pośredniczenia w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych oraz prowadzenie kontroli w tym zakresie*, przypisano do realizacji Departamentowi Sportu, Kultury i Turystyki⁷. Według zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników tego Departamentu, ww. zadania powierzono jednemu pracownikowi - podinspektorowi E.P. z liczącego w kontrolowanym okresie od czterech do pięciu pracowników Referatu Turystyki⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3-14,120,128,210)

W latach 2010, 2011 i 2012 (do dnia zakończenia kontroli 2 października 2012 r.), zadania z zakresu nadzoru Marszałka nad działalnością przedsiębiorców w zakresie świadczenia usług turystycznych nie były objęte audytem wewnętrznym Urzędu. W analizach obszarów ryzyka na lata 2010, 2011 i 2012, nie wykazywano kontrolowanych zagadnień jako obszarów przewidzianych do audytu, a jedynie podano, iż audytem będą objęte zadania realizowane przez Departament Turystyki, których poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości oceniono jako średni.

(dowód: akta kontroli str. 43,138-149,187-197)

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej: *ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*

⁶ Regulamin Organizacyjny Urzędu wprowadzony uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 542/2007 z 21 maja 2007 r. ze zm., uchwałą nr 4543/2010 z dnia 8 lutego 2010 r. ze zm., uchwałą nr 355/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. ze zm. oraz uchwałą nr 2163/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r. ze zm.

⁷ dalej: Departament Turystyki

⁸ od maja 2012 r. Referatu Rozwoju i Promocji Sportu i Turystyki, w którym sprawami turystyki zajmowały się cztery osoby.

W Urzędzie nie były przeprowadzane kontrole innych organów oraz opracowywane analizy w ww. zakresie, natomiast realizacja zadań wynikających z ustawy *o usługach turystycznych* była przedmiotem kontroli wewnętrznej przeprowadzonej przez Departament Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu w 2010 r. W wyniku kontroli nie wniesiono uwag do sposobu prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz do terminowości składania przez przedsiębiorców dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji ubezpieczeniowych na wypadek ich niewypłacalności.

(dowód: akta kontroli str. 44-47,67,136)

W kontrolowanym okresie liczba zarejestrowanych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wynosiła 62 (wg stanu na koniec 2010 r.), 60 (wg stanu na koniec 2011 r.) i 64 (wg stanu na 30 września 2012 r.). Spośród ww. przedsiębiorców organizatorami turystyki było na koniec 2010 r. i 2011 r. ośmiu, a na dzień 30 września 2012 r. siedmiu przedsiębiorców, pozostali przedsiębiorcy (odpowiednio 54, 52 i 57) byli jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi. Na terenie województwa opolskiego nie było zarejestrowanych przedsiębiorców, którzy świadczyli tylko usługi pośrednictwa turystycznego. W całym kontrolowanym okresie zarówno liczba zarejestrowanych przedsiębiorców ogółem, jak i świadczących usługi w poszczególnych zakresach utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 49)

Spośród 64 przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne w dniu 30 września 2012 r., 50 (78,1%) było osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, sześciu (9,4%) prowadziło działalność w formie spółek prawa handlowego, a ośmiu (12,5%) w formie jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. 62 przedsiębiorców przedstawiło na wypadek niewypłacalności gwarancje ubezpieczeniowe, z tego 34 (54,8%) złożyło gwarancje w kwotach na najniższym dopuszczalnym poziomie w równowartości euro, określonym w przepisach 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*⁹. Dwóch przedsiębiorców prowadzących działalność wyłącznie na terenie Polski, złożyło wymagane przepisami art. 7 ust. 5a ustawy *o usługach*

⁹ Dz. U. Nr 238, poz. 1584

turystycznych oświadczenia o przyjmowaniu wpłat klientów wyłącznie na rachunek powierniczy.

(dowód: akta kontroli str. 16,17-23,42, 92-99, 179)

Opis stanu
faktycznego

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

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, Marszałek prowadził rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹⁰. Rejestr prowadzony był przez pracownika Departamentu Turystyki w formie papierowego wykazu oraz załączonego do niego zbioru kart, zawierających dane poszczególnych przedsiębiorców w szczególności określonej w art. 7 ust. 3 ww. ustawy, tj. zgodnie z wymogami określonymi w art. 7 ust. 6 tej ustawy. Rejestr był na bieżąco aktualizowany, w kartach odnotowywano wprowadzane zmiany oraz decyzje o wykreśleniu z rejestru (numer i data). Na dzień 30 września 2012 r. rejestr zawierał 111 wpisów przedsiębiorców dokonanych od 13 września 2004 r.¹¹, z których 64 prowadziło działalność w dniu kontroli NIK, pozostałych 47 zostało wykreślonych z rejestru decyzjami Wojewody Opolskiego lub Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 16,17-23,42, 92-100,101)

W zakresie zapewnienia jawności prowadzonego rejestru, określonej w art. 7 ust. 7 ustawy o usługach turystycznych oraz udzielania przez Marszałka informacji o danych zawartych w rejestrze (art. 8 ust. 9 ww. ustawy), pracownik prowadzący rejestr w złożonym oświadczeniu podał, że informacje o danych zawartych w rejestrze były przekazywane klientom telefonicznie, gdyż tylko w takiej formie były kierowane do Urzędu zapytania dotyczące organizatorów turystyki. Odpowiadało to wymogom określonym w art. 8 ust. 9 tej ustawy oraz w § 7 rozporządzeń Ministra Gospodarki w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych z dnia 30 grudnia 2005 r.¹² oraz z dnia 6 października 2011 r.¹³

(dowód: akta kontroli str. 15)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz kompletności wniosków przedsiębiorców o wpis do rejestru złożonych w badanym okresie objęto po sześć wniosków złożonych w 2010 r. i 2011 r. i do 30 września 2012 r. (tj. wszystkie złożone wnioski). Stwierdzono, iż wszystkie dokumenty będące podstawą wpisu dokonanego

¹⁰ dalej: Rejestr

¹¹ do 31 grudnia 2005 r. dokonywane przez Wojewodę Opolskiego, a od 1 stycznia 2006 r. w Urzędzie

¹² Dz. U. Nr 5 poz. 28

¹³ Dz. U. Nr 225 poz. 1353

w rejestrze były kompletne i zawierały dane określone w art. 7 ust. 3, 4, 5 i 5a ustawy *o usługach turystycznych*, a wpisów ww. przedsiębiorców do prowadzonego rejestru dokonano prawidłowo, tj. w szczególności określonej w art. 7 ust. 6 ww. ustawy. We wszystkich zbadanych przypadkach dochowany został również siedmiodniowy termin wpisania przedsiębiorcy do rejestru wynikający z art. 67 ust. 1 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*.

(dowód: akta kontroli str. 25-41,50-55)

Marszałek zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 8 ust. 1 ustawy *o usługach turystycznych*, przysyłał do Ministra Sportu i Turystyki dokumenty wyszczególnione w ww. przepisie. Szczegółowe sprawdzenie kompletności i terminowości przesyłania zaświadczeń o wpisie przedsiębiorcy do rejestru oraz umowy zawarcia gwarancji ubezpieczeniowych 18 przedsiębiorców, którzy zostali wpisani do rejestru w 2010 r., 2011 r. i do 30 września 2012 r. (po sześciu w każdym z badanych okresów), (28,1 % zarejestrowanych na 30 września 2012 r.) wykazało, iż zaświadczenia o wpisie oraz kopie ww. umów gwarancji dotyczące tych przedsiębiorców zostały przesłane w formie papierowej do Ministra Sportu i Turystyki w terminie od 1 do 31 dni od daty wpisania przedsiębiorcy do rejestru, z tego: w 14 przypadkach (77,8 %) do siedmiu dni, w dwóch przypadkach (11,1 %) 10 i 14 dnia i w dwóch (11,1 %) 31 dnia od daty wpisania do rejestru¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 50-55)

W sprawie przyczyny przekazania do Ministra Sportu i Turystyki w dwóch przypadkach dokumentów po upływie miesiąca od zarejestrowania przedsiębiorców prowadząca rejestr wyjaśniła, że w tym okresie oprócz spraw prowadziła również sprawy związane z kategoryzacją hoteli, pilotami wycieczek, przewodnikami turystycznymi, organizatorami szkoleń oraz egzaminami na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, a ponadto przebywała na urlopie wypoczynkowym.

(dowód: akta kontroli str. 200, 210)

Opis stanu
faktycznego

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

W badanym okresie na wniosek przedsiębiorców z rejestru wykreślonych zostało 13 przedsiębiorców (trzech w 2010 r., ośmiu w 2011 r. i dwóch do 30 września 2012 r.). Nie wydano żadnej decyzji administracyjnej w trybie określonym w art. 9

¹⁴ Zaświadczenia wydano 24 października 2011 r., a wysłano 24 listopada 2011 r.

ust. 3 pkt. 1 i 3 ustawy o usługach turystycznych, gdyż nie stwierdzono przypadku prowadzenia działalności bez wymaganego wpisu oraz nie wystąpiły przesłanki określone w art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 10a ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 24,137)

Opis stanu
faktycznego

1.4. Przekazywanie Marszałkowi przez przedsiębiorców kolejnych umów potwierdzających zabezpieczenie finansowe

Sprawdzenie realizacji określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych obowiązku składania Marszałkowi przez przedsiębiorców oryginałów (lub potwierdzonych odpisów) dokumentów potwierdzających zawarcie umów m.in. gwarancji ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, na próbie 24 losowo wybranych przedsiębiorców¹⁵ (37,5 %) wykazało, iż 23 przedsiębiorców złożyło umowy gwarancji w terminach ustalonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy¹⁶, tj. przed upływem obowiązywania poprzedniej umowy (6 zbadanych przedsiębiorców) lub nie później niż 14 dni przed upływem obowiązywania poprzedniej umowy (17 przedsiębiorców).

(dowód: akta kontroli str. 56,57)

W jednym przypadku, pomimo dochowania przez pracownika Departamentu Turystyki prowadzącego sprawę wynikające z ustawy o usługach turystycznych należytej staranności, polegającej na dokonaniu analizy wpływu terminów obowiązywania gwarancji i poinformowania przedsiębiorcy pismem z dnia 25 listopada 2011 r. przez Dyrektora Departamentu Turystyki o obowiązku dostarczenia kolejnej umowy w terminie 14 dni przed upływem obowiązywania poprzedniej umowy (do 15 grudnia 2011 r.), przedsiębiorca ten złożył kolejną umowę gwarancji w dniu 19 grudnia 2011 r. tj. na 11 dni przed upływem terminu ważności poprzedniej umowy, co stanowiło trzydniowe opóźnienie, w stosunku do terminu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych. W piśmie skierowanym do tego przedsiębiorcy zaznaczono również, iż niedostarczenie zabezpieczenia w terminie spowoduje wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego oraz w sprawie wykreślenia z rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 60-64, 65)

¹⁵ po ośmiu w każdym badanym roku, tj. odpowiednio 12,9%, 13,3%, 12,5%

¹⁶ do dnia 16 września 2010 r. umowy gwarancji ubezpieczenia należało złożyć przed upływem obowiązywania poprzedniej umowy, a od 17 września 2010 r. na 14 dni przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy

Pracownik prowadzący rejestr wyjaśnił, że został telefonicznie poinformowany przez przedsiębiorcę, że umowa gwarancji ubezpieczeniowej zostanie dostarczona 19 grudnia 2011 r. Nie wszczęto procedury wykreślenia przedsiębiorcy z urzędu, ponieważ w następnym dniu roboczym po upływie 14 dniowego terminu złożenia kolejnej umowy ubezpieczenia (16 grudnia 2012 r. piątek), umowa została złożona (19 grudnia 2011 r. poniedziałek).

(dowód: akta kontroli str. 66)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK złożenie przez przedsiębiorcę kolejnej umowy gwarancji trzy dni po terminie, nie wpłynęło na bezpieczeństwo funkcjonowania tego organizatora imprez turystycznych, gdyż zapewniona była ciągłość ubezpieczenia na rzecz klientów korzystających z imprez turystycznych.

Opis stanu
faktycznego

1.5. Skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

W latach 2010 – 2012 (do 14 września) do Urzędu wpłynęło 117 skarg na działalność organizatorów i pośredników turystycznych, z tego w 2010 r. - 47, w 2011 r. – 44 i w 2012 r. 26 . Wszystkie skargi dotyczyły nienależytego, w odczuciu klientów, wypełnienia warunków umów, np. niskiej jakości usług hotelowych lub gastronomicznych, niższej od ustalonej lub deklarowanej w informatorze kategorii hotelu, zamiany hotelu, nienależytej obsługi klientów przez przedstawicieli przedsiębiorcy (piloci, rezydenci). Na podstawie dokumentacji dotyczącej rozpatrywania skarg stwierdzono, że rzetelnie prowadzono postępowania wyjaśniające, a czas postępowania od otrzymania skargi do udzielenie odpowiedzi skarżącemu, zgodnie z postanowieniem art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁷ nie przekraczał miesiąca. Przedsiębiorcy każdorazowo na żądanie Marszałka składali wyjaśnienia na okoliczność zdarzeń będących przedmiotem skarg, a po zakończeniu postępowań wyjaśniających skarżących informowano o sposobie rozpatrzenia skarg. Ponadto pouczano skarżących, iż w przypadku niezadowolenia z rozstrzygnięcia, mają prawo dochodzenia swoich roszczeń wobec przedsiębiorcy na drodze postępowania sądowego, gdyż Marszałek nie posiada instrumentów prawnych do rozstrzygnięcia sporów natury cywilnoprawnej. W żadnej ze skarg nie podano okoliczności

¹⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

wskazujących na rażące naruszenie warunków wykonywania działalności, o którym mowa w art. 10 a ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 181-186)

Z 12 działających na terenie województwa miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów, do których na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁸, wystąpiono o informacje o skargach jakie złożono na działalność organizatorów lub pośredników turystycznych, odpowiedzi udzieliło siedmiu rzeczników z których jeden poinformował, iż w kontrolowanym okresie nie wpłynęła żadna skarga (Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Głubczycach). W pozostałych sześciu informacjach podano, że liczba skarg wynosiła: po jednej w powiatach prudnickim, oleskim, po cztery w powiatach kluczborskim, opolskim, jedenaście w kędzierzyńsko-kozielskim i 88 w mieście Opolu. Rzecznicy poinformowali, iż przedmiotem skarg było nienależyte wykonanie umów, a w szczególności obniżenie standardu hotelu, niezrealizowanie programu wycieczki opóźnienia w podróży (przyłot-odlot), innych warunków pobytu od przedstawionych w informatorze. Oprócz podjęcia przez rzeczników czynności związanych z załatwieniem skarg w formie pisemnej, rzecznicy poinformowali, że udzielali również informacji i porad w celu ułatwienia dochodzenia roszczeń i pomagali klientom sporządzić pisma reklamacyjne. Z 88 skarg jakie wykazał Miejski Rzecznik Konsumentów w Opolu, w 77 udzielono informacji lub porady prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 58, 59, 150-154, 212-214)

W okresie objętym kontrolą Marszałek nie otrzymywał informacji o skargach składanych na organizatorów i pośredników turystycznych od rzeczników konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 67)

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 zakresie.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, dalej: ustawa o NIK

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

Opis stanu faktycznego

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

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewypłacalności lub upadłości przedsiębiorstw turystycznych wpisanych do rejestru prowadzonego przez Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Opis stanu faktycznego

2.2. Zabezpieczenia finansowe klientów niewypłacalnych biur, w tym wysokość środków finansowych wydatkowanych z budżetu Samorządu Województwa Opolskiego

W umowach gwarancji ubezpieczeniowych znajdował się zapis, iż *gwarant wylicza wysokość sumy gwarancji zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, na podstawie dokumentów dostarczonych przez zleceniodawcę oraz zastrzeżenie, że to zleceniodawca ponosi odpowiedzialność za dostarczenie prawdziwych i kompletnych danych, stanowiących podstawę wyliczenia wysokości sumy gwarancji przez gwaranta.*

(dowód: akta kontroli str. 38)

Pracownik prowadzący sprawy związane z pełnieniem nadzoru nad świadczeniem przez przedsiębiorców usług turystycznych oraz prowadzeniem rejestru wyjaśniła, że ustawa *o usługach turystycznych* nie nałożyła na marszałka województwa obowiązku analizowania wysokości gwarancji ubezpieczeniowych. Brak podstawy prawnej spowodował, że nie żądano od przedsiębiorców dokumentów finansowych z których wynikałaby wysokość przychodu (będącego podstawą ustalenia minimalnej wysokości gwarancji – przypis kontrolera). Ponadto wyjaśniła, że do 2007 r. (pomimo braku podstawy prawnej) Urząd żądał od przedsiębiorców, aby wraz z gwarancją dostarczali dokumenty potwierdzające przychód, a po ich dostarczeniu przeprowadzała analizę wysokości gwarancji. Niektórzy przedsiębiorcy przedstawiają wraz z gwarancją dokumenty przychodu i wówczas sprawdzała czy gwarancja ubezpieczeniowa była wystawiona w odpowiedniej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Wykorzystywanie przez Marszałka 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 okresie objętym kontrolą do Marszałka nie wpływały analizy sporządzone przez jednostki zajmujące się turystyką i ochroną konsumentów oraz sprawozdania organizatorów turystyki.

Jak wskazano wyżej na terenie województwa nie wystąpiły przypadki niewypłacalności przedsiębiorców wpisanych do rejestru i nie wystąpiła potrzeba korzystania przez Marszałka z ustanowionych form zabezpieczenia.

W wyniku przeprowadzonego badania terminowości składania przez przedsiębiorców umów o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy *o usługach turystycznych* gwarancji ubezpieczeniowych, opisanego w pkt 1 niniejszego wystąpienia stwierdzono, że dokumenty dotyczące zabezpieczeń finansowych były aktualizowane, podobnie jak inne dane ujęte w rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 56,57,67,176-178, 136)

W związku z pismem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 sierpnia 2012 r., w sprawie przekazania informacji niezbędnych do opracowania *Analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń konsumenta usług turystycznych*, Marszałek dokonał oceny funkcjonowania ustawy *o usługach turystycznych*, wskazując problemy, proponowane zmiany i oczekiwane efekty tych zmian. Marszałek wskazał m.in. na następujące problemy: brak jasnych przepisów wskazujących kto sprowadza turystów z zagranicy, brak obowiązku obligującego przedsiębiorcę do przedstawienia dokumentu potwierdzającego przychody, stanowiące podstawę do wyliczenia sum gwarancyjnych, brak sankcji za opóźnienie w składaniu gwarancji

bankowych lub ubezpieczeniowych, brak ustalenia szczegółowych wymogów do prowadzenia działalności turystycznej (np. niekaralność), brak procedur związanych z wydatkowaniem środków przy sprowadzaniu turystów z zagranicy gdy kwota jest niewystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 217-222)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Prowadzenie postępowań i podejmowanie decyzji przez Marszałka 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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Marszałek nie wszczynał postępowań i nie wydawał decyzji o których mowa w art. 9 ust. 3 pkt. 1, 3 i 4 oraz 10 b ustawy o usługach turystycznych, tj. odpowiednio: o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru i zakazie wykonywania działalności, o stwierdzeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru i zakazie o zakazie wykonywania tej działalności przez okres 3 lat oraz o umorzeniu postępowania w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru. Nie wystąpiły też przypadku uzasadniające skierowanie do właściwych organów zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oszustwa przez ww. przedsiębiorców (z art. 286 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*¹⁹).

(dowód: akta kontroli str. 67)

W okresie objętym kontrolą z rejestru organizatorów i pośredników turystycznych w trybie art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych wykreślono 13 przedsiębiorców (na wniosek przedsiębiorcy). Przedsiębiorcy nie uzasadniali w składanych wnioskach przyczyn zaprzestania działalności. Według wyjaśnień pracownika prowadzącego rejestr, powodem tych decyzji wskazywanych przez

¹⁹ Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

przedsiębiorców w rozmowach, był brak opłacalności i trudna sytuacja w branży turystycznej. Stwierdzono, że decyzje o wykreśleniu z rejestru wydawano niezwłocznie, - w 10 sprawach do siedmiu dni, a pozostałych trzech odpowiednio: 9, 11 i 18 dni od złożenia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 137, 210)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

5.1. Zakres kontroli działalności prowadzonej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Korzystając z uprawnień określonych w art. 9 ust. 1, 1a i 1b ustawy o usługach turystycznych, w kontrolowanym okresie przeprowadzono 11 kontroli przedsiębiorców turystycznych, z tego: w 2010 r. skontrolowano pięciu (8%), a w 2011 r. sześciu przedsiębiorców (10%). W 2012 r. do dnia 10 września nie przeprowadzono takich kontroli. Żadna z kontroli nie była przeprowadzona w wyniku złożonych skarg.

(dowód: akta kontroli str.49)

W sprawie nieprzeprowadzenia kontroli przedsiębiorców turystycznych w 2012 r., podinspektor w Departamencie Turystyki odpowiedzialna za prowadzenie tych kontroli wyjaśniła, że w latach 2000– 2008 skontrolowano wszystkich organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz większość agencji turystycznych, nie stwierdzono większych uchybień, a wykazane nieprawidłowości natychmiast usuwano. Od 2009 r. kontrolą obejmowani byli wyłącznie organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni, którzy uzyskali wpis do rejestru w roku poprzednim. Ustawa o usługach turystycznych nie określa częstotliwości przeprowadzania kontroli, a jedynie upoważnia marszałka do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy turystycznego. W ramach obowiązków przeprowadziła ogółem około 20 kontroli w 2010 r. i 2011 r., które obejmowały oprócz organizatorów turystyki i pośredników

turystycznych, również kontrole obiektów hotelarskich. Ponadto prowadziła czynności wyjaśniające w związku ze złożonymi skargami, a dodatkowo od roku 2011 do 1 czerwca 2012 r. zadania związane z pilotami wycieczek, przewodnikami turystycznymi, organizatorami szkoleń oraz egzaminami pilotów i przewodników turystycznych. Wobec powyższego przeprowadzała kontrole w miarę posiadanych możliwości czasowych, jednak w sytuacji gdy zaistnieją okoliczności uzasadniające przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy zadeklarowała, że kontrola zostanie przeprowadzona.

Ponadto wyjaśniła, iż każdy nowy przedsiębiorca, który uzyskał wpis do rejestru był informowany o obowiązku przestrzegania wymogów ustawy o usługach turystycznych i pomimo braku obowiązku przedkładał do sprawdzenia wzór umowy o imprezę turystyczną wraz z ogólnymi warunkami uczestnictwa. Analiza tych dokumentów traktowana była przez pracownika jako wstępna kontrola przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Pracownik Referatu Rozwoju i Promocji Sportu i Turystyki, którego zastępował pracownik przeprowadzający kontrolę przedsiębiorców turystycznych, przebywał na urlopie wypoczynkowym i zwolnieniu lekarskim w 2011 r. łącznie przez 160 dni, a w okresie zatrudnienia w 2012 r. (do 18 marca) przez 71 dni.

(dowód: akta kontroli str. 90)

Zakres kontroli organizatorów i pośredników turystycznych był zgodny z określonym w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych i obejmował m.in.: sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym oświadczeń, o których mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, składanych przez przedsiębiorców; zgodność wykonywanej działalności z uzyskanym wpisem do rejestru; przestrzeganie warunków wykonywania działalności określonych w ustawie o usługach turystycznych, w tym: zapewnienie kierowania działalnością przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, prowadzenie działalności w miejscach objętych wpisem do rejestru, przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony klientów (art. 12 i 13 ww. ustawy), zgodność zawieranych umów z wymogami art. 14 tej ustawy, zawieranie na rzecz uczestników imprez turystycznych umów ubezpieczenia wymaganych przedmiotową ustawą i zatrudnianie osób posiadających odpowiednie kwalifikacje (dot. pilotów wycieczek i przewodników).

(dowód: akta kontroli str. 71-84, 112-113)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, kontrole przedsiębiorców turystycznych nie powinny być ograniczane jedynie do nowych podmiotów wpisywanych do rejestru i należałoby dążyć do okresowego obejmowania kontrolami wszystkich zarejestrowanych podmiotów, w tym również przy uwzględnieniu wyników analizy skarg składanych na przedsiębiorców turystycznych.

5.2. Wyniki kontroli i wnioski skierowane przez Marszałka do przedsiębiorców turystycznych

Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości w ww. zakresie, w związku z powyższym nie formułowano wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 112-113)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków wskazujących na rażące naruszenie warunków wykonywania działalności, o którym mowa w art. 10 a ustawy *o usługach turystycznych*.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wszystkie kontrole przedsiębiorców turystycznych (11 kontroli), zostały przeprowadzone na podstawie upoważnień, w których nie podano numeru legitymacji służbowej pracownika przeprowadzającego kontrolę i nie zawarto pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy, tj. zapisów wymaganych przepisami art. 79 a ust. 6 pkt 4 i 9 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*. W związku z tymi brakami, upoważnienia te w myśl art. 79 a ust. 7 ww. ustawy nie mogły stanowić podstawy do przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 72,79,155-163)

Powodem posługiwania się upoważnieniami niespełniającymi wymogów określonych w 79a ust. 6 ww. ustawy było nieposiadanie przez pracownika przeprowadzającego kontrolę legitymacji służbowej oraz zastosowanie wzoru upoważnienia stanowiącego załącznik nr 1 do Regulaminu Kontroli wprowadzonego uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 4478/2010 z dnia 2 lutego 2010 r., pomimo iż nie miał on zastosowania w przypadkach, gdy przepisy szczególne ściśle określały formę upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 87-89, 91, 198)

Opracowująca projekty upoważnień podinspektor w Departamencie Turystyki, przeprowadzająca kontrole przedsiębiorców turystycznych wyjaśniła, że upoważnienia były wystawiane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do Regulaminu Kontroli, przyjętego uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 4478/2010 z dnia 2 lutego 2010 r., a upoważnienia te były zatwierdzane przez Dyrektora Biura Kontroli i Marszałka. Do końca 2009 r. w upoważnieniach było pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy, a od wejścia w życie ww. Regulaminu Kontroli zapis o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy został usunięty i Biuro Kontroli nakazało dostosować upoważnienia do obowiązującego załącznika nr 1. Ponadto wyjaśniła, że pomimo braku w upoważnieniu wymaganego zapisu, informowała ustnie przedsiębiorców o ich prawach i obowiązkach w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 91, 198)

Wzór upoważnienia stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu Kontroli zawierał zapis, iż wzoru upoważnienia nie stosuje się w przypadku gdy przepisy szczególnie ściśle określiły formę upoważnienia (w tym przypadku ww. art. 79a ust. 6 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*).

(dowód: akta kontroli str. 87-89)

Pracownik przeprowadzający kontrole przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne nie posiadał legitymacji służbowej do dnia 23 maja 2012 r. Według wyjaśnień tego pracownika na początku 2010 r. wystąpiono do Biura Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu o wydanie legitymacji służbowych dla pracowników przeprowadzających kontrole, jednak legitymacje nie zostały wydane.

(dowód: akta kontroli str. 91, 180)

Według opinii prawnej załączonej do pisma Departamentu Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego z dnia 8 kwietnia 2010 r., przekazanego do Departamentu Turystyki, posiadanie legitymacji służbowych przez pracowników Urzędu przeprowadzających kontrole m.in. na podstawie przepisów ustawy *o usługach turystycznych* nie było konieczne.

(dowód: akta kontroli str. 85,86)

W sprawie przyczyn wydania legitymacji pracownikowi Departamentu Turystyki, przeprowadzającemu kontrole przedsiębiorców turystycznych dopiero w dniu 23 maja 2012 r., Dyrektor Biura Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego wyjaśniła, że legitymacja służbowa została wydana po wprowadzeniu uregulowań Zarządzeniem

Marszałka Nr 155/2011 z dnia 7 października 2011 r., zmienionym zarządzeniem Nr 186/2011 z dnia 22 listopada 2011 r., w którym ustalono ostateczny wzór legitymacji. Po otrzymaniu od dyrektorów departamentów i biur wniosków o wydanie pracownikom legitymacji (wymaganych przepisami § 4 ust. 2 ww. zarządzenia) i ich wykonaniu, legitymacje te były wydawane pracownikom sukcesywnie od dnia 26 kwietnia 2012 r. W zarządzeniu tym podano, iż legitymacja stanowi podstawę wykonania obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu, polegających na przeprowadzaniu kontroli określonych w przepisach odrębnych. Do projektów ww. zarządzeń nie sporządzono uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 134, 164-172, 223)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu opracowującego projekt ww. zarządzenia wyjaśnił, że powtórna analizę sprawy wydania legitymacji służbowych dokonano na wniosek Dyrektora Departamentu Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego. W wyniku ponownej analizy i stwierdzeniu m.in. iż regulacje zawarte w ustawie o *swobodzie działalności gospodarczej* są przepisami szczególnymi, regulującymi sprawę kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców, zwrócono się o opinię do Referatu Prawnego, który stwierdził zasadność posiadania legitymacji służbowych przez pracowników Urzędu przeprowadzających kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 201-204, 223-225)

Nieposiadanie legitymacji służbowej przez pracownika przeprowadzającego kontrole przedsiębiorców turystycznych, skutkowało wykonywaniem czynności kontrolnych, pomimo niespełnienia obowiązków określonych w art. 79a ust. 1 ustawy o *swobodzie działalności gospodarczej*, w myśl którego czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Według § 28 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, całość spraw związanych z koordynowaniem i nadzorem nad działalnością kontrolną wykonywaną przez departamenty m.in. w podmiotach w zakresie określonym w ustawach, sprawowało Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego, którego Dyrektor podpisywał ww. upoważnienia wraz z Marszałkiem .

(dowód: akta kontroli str. 72,79, 87-89, 114-133)

Dyrektor Biura Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu wyjaśniła, że wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli zawiera wskazanie przepisów prawa upoważniających do przeprowadzania kontroli. W przypadku kontroli dot. przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne Departament Turystyki przygotowujący upoważnienie nie zawarł jako podstawy kontroli również ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* oraz pouczenia wynikającego z ustawy o prawach i obowiązkach kontrolowanego. Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego rejestrując upoważnienie nie zweryfikowało (w wyniku przeoczenia w tym zakresie) upoważnień przygotowanych przez Departament. Mając na uwadze stwierdzony stan, Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego wystosowało do Departamentów realizujących kontrole pismo w sprawie uwzględniania w upoważnieniach zapisów art. 79a ust. 6 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* (w przypadkach kontroli, których zapisy powyższej ustawy dotyczą, a nie są wprowadzone do upoważnienia), numerów legitymacji pracowników przeprowadzających kontrole.

Wyjaśniła także, że Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego podjęło działania dotyczące zmiany Regulaminu Kontroli, które systematyzują zapisy m.in. upoważnień. Niemniej jednak jego wprowadzenie w nowej wersji zostało wstrzymane z uwagi na planowane zasadnicze zmiany w procedurze kontroli podmiotów leczniczych (projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w tym temacie został przedłożony Samorządowi Województwa do konsultacji w miesiącu lipcu). Jednocześnie poinformowała, że żaden z przedsiębiorców kontrolowanych przez pracowników Urzędu na podstawie ustawy *o usługach turystycznych* nie wniósł sprzeciwu co do wykonywania przez kontrolujących czynności z naruszeniem przepisów ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*. Regulamin Kontroli daje kontrolowanemu możliwość wniesienia zastrzeżeń na każdym etapie procedury kontrolnej.

(dowód: akta kontroli str. 134)

Marszałek wyjaśnił, że upoważnienia przygotowane przez pracowników przeprowadzających kontrolę i parafowaniu przez dyrektora lub zastępcę departamentu przeprowadzającego kontrolę, są weryfikowane i rejestrowane w Biurze Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego, a następnie podpisywane przez Dyrektora Biura, który weryfikuje jego treść, zgodność z planem kontroli lub zarządzeniem w sprawie kontroli doraźnej. W związku z faktem, iż wprowadzona procedura była wystarczająca nie miał podstaw do wnoszenia uwag. W przypadku tym wystąpił tzw. *błąd ludzki*.

(dowód: akta kontroli str. 205)

Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego wystąpiła w trakcie kontroli NIK, w dniu 14 września 2012 r. do dyrektorów departamentów o przeanalizowanie wykonywanych przez te departamenty kontroli pod względem konieczności zastosowania w upoważnieniach przepisów ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* i wprowadzenia stosownych zapisów.

Ponadto Marszałek skierował w dniu 25 września 2012 r. pismo do departamentów Urzędu (m.in. do Departamentu Turystyki), w którym polecił zamieszczanie w upoważnieniach do kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców, pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanych. Ponadto przypomniał o obowiązkach kontrolujących i zasadach prowadzenia kontroli wynikających z przepisów ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*.

(dowód: akta kontroli str.173,174,207-209)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniając działania podjęte w trakcie kontroli, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 Opolu.

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 uwagi 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.

Opole, dnia 15 października 2012 r.

Kontroler
Zbigniew Łupicki
główny specjalista k.p.

Dyrektor
Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Opolu
Iwona Zyman

.....
Podpis

.....
Podpis