



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 31 sierpnia 2009 r.

Pan Marek Woźniak

Marszałek Województwa Wielkopolskiego

LPO-410-27-01/09
P/09/130

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego („Urząd”), w zakresie realizacji przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego zadań wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych² (zwanej dalej „ustawą o usługach turystycznych”), w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 30 czerwca 2009 r. W związku z tą kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 sierpnia 2009 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Urząd zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych. Realizację tych zadań przypisano Departamentowi Sportu i Turystyki Urzędu.

1. Zgodnie z postanowieniami *art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych*, organem właściwym do prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.

zwanego dalej „rejestrem”, jest marszałek województwa. Kontrola NIK wykazała, że rejestr ten prowadzony był nierzetelnie i niezgodnie z *art. 7 ust. 3 ust. 6 ustawy o usługach turystycznych*, bowiem nie zawierał wszystkich danych wymaganych tą ustawą. Brak było m.in. informacji dotyczących przedmiotu działalności, zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności, głównego miejsca wykonywania działalności, imion nazwisk osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy. Sposób prowadzenia tego rejestru uniemożliwiał ustalenie liczby organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w województwie wielkopolskim za poszczególne lata objęte kontrolą.

Przedmiotowy rejestr prowadzony był także niezgodnie z postanowieniami *art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*³, (zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”) w myśl, którego, organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku o wpis. Spośród objętych sprawdzeniem 36 wpisów dokonanych w rejestrze prowadzonym przez Urząd, aż 28 (78%) dokonano po upływie 7 dni od dnia złożenia wniosku o dokonanie wpisu. W skrajnych przypadkach okres ten wynosił 393, 403 i 431 dni (wpisy z 2007 r.). Ponadto porównanie danych wykazanych przez 40 przedsiębiorców we wnioskach o dokonanie wpisu z danymi odnotowanymi w rejestrze wykazało, że w 30 przypadkach (75%) w rejestrze podano niepełną lub błędną nazwę przedsiębiorcy lub jego niepełny lub błędny adres, co też świadczy o nierzetelnym prowadzeniu tej dokumentacji. Nieprawidłowości te zostały usunięte w czasie kontroli NIK. Zaprowadzony został rejestr spełniający wymogi w przytoczonych powyżej przepisach *ustawy o usługach turystycznych*.

2. W ocenie NIK rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności przez przedsiębiorców, było nieprzedłożenie marszałkowi województwa oryginału umowy gwarancji bankowej albo umowy ubezpieczenia na rzecz klientów (w skrócie: „gwarancji bankowej”). W jednym przypadku Urząd przyjął wniosek o dokonanie wpisu bez gwarancji bankowej i w dwóch przypadkach kontrola NIK stwierdziła brak ciągłości takiej gwarancji. Ponadto żadnej z 71 umów gwarancji bankowej (w próbie objętej sprawdzeniem) nie złożono w Urzędzie przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy (opóźnienia od 1 do 64 dni), co było niezgodne z *art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych*.

Według postanowień *art. 5 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych*, gwarancje bankowe powinny zawierać upoważnienia dla marszałka województwa lub dla wskazanej

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.

przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczek na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju. Spośród 36 umów sprawdzanych pod tym względem, siedem, które nie spełniało tej ustawowej dyspozycji. Zauważenia wymaga jednak fakt, że przedmiotowa nieprawidłowość nie dotyczyła gwarancji aktualnie obowiązujących.

NIK zwraca uwagę, że pomimo tych nieprawidłowości w badanym okresie nie wszczynano postępowań w sprawie wydania decyzji na mocy postanowień *art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, według których marszałek województwa wydaje decyzję o zakazie wykonywania przedmiotowej działalności w razie rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności regulowanej. Brak dbałości o dysponowanie aktualnymi umowami gwarancji bankowej mógł narazić Urząd na koszty, a ponadto nie gwarantował należytej ochrony konsumentów usług turystycznych. Przyczyną niewszczyniania postępowań, o których mowa wyżej, był brak wiedzy o niezłożeniu aktualnych umów gwarancji bankowych przez przedsiębiorców, co świadczy o nierzetelności pracy pracowników wymienionego na wstępie Departamentu Urzędu.

3. NIK zwraca uwagę także na nierzetelność wystawiania przez Urząd zaświadczeń o dokonaniu wpisu do rejestru, o których mowa w *art. 65 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. Porównanie dat 40 wpisów dokonanych w rejestrze z datami wystawionych zaświadczeń o dokonaniu wpisu do rejestru wykazało, że aż w 34 przypadkach (85%) przedsiębiorcom najpierw wydano zaświadczenia o wpisie, a potem dokonano wpisu w rejestrze (pomiędzy datą wydania zaświadczenia a datą wpisu upływało od 3 do 739 dni). O nierzetelnym wystawianiu zaświadczeń o wpisie do rejestru świadczy również fakt, że w 2 zaświadczeniach (5%) wskazano błędne dane (błędny numer wpisu do rejestru, bądź błędną nazwę i adres przedsiębiorcy), a w treści 27 zaświadczeń (67%) wskazano nieaktualne dane promulgacyjne ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

4. NIK pozytywnie ocenia tryb powoływania komisji egzaminacyjnych przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Wszyscy członkowie komisji egzaminacyjnych spełniali wymagane kryteria. NIK stwierdziła jednak uchybienia polegające na tym, że żaden z objętych sprawdzeniem protokołów egzaminacyjnych nie był podpisany przez wszystkich członków zespołów egzaminacyjnych, co było niezgodne z postanowieniami § 18 *ust. 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*⁴ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie przewodników turystycznych”).

⁴ Dz. U. Nr 15, poz. 104

Do egzaminu na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, w myśl § 16 *ust. 1 ww. rozporządzenia* dopuszcza się osoby, które do 14 dni przed egzaminem przedstawiły: zaświadczenie o ukończeniu szkolenia i odbyciu zajęć praktycznych oraz dowód wniesienia opłaty egzaminacyjnej. Reguła ta nie zawsze była przez Urząd przestrzegana. Stwierdzono, że 25 osób (spośród 240 egzaminowanych) dopuszczono do egzaminu, mimo że stosowne dokumenty złożone zostały bez zachowania tego terminu. NIK zwraca również uwagę, że aż w 136 przypadkach nie odnotowano daty przedstawienia w Urzędzie dowodów wniesienia opłaty egzaminacyjnej.

5. W ocenie NIK nieprawidłowością było rozpatrywanie przez Urząd niekompletnych wniosków o nadanie uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek. Badanie akt 91 postępowań w tych sprawach wykazało, że: w 37 przypadkach we wnioskach nie wskazano nazwiska rodowego wnioskodawcy, w jednym przypadku we wniosku nie wskazano rodzaju i zakresu uprawnień, o które wnioskodawca się ubiegał, a także do jednego wniosku nie załączono odpisu świadectwa lub dyplomu stwierdzającego posiadanie wykształcenia średniego lub wyższego. Usterki te były niezgodne odpowiednio z § 6 *ust. 2 pkt 1 i 5 oraz § 6 ust. 3 pkt 1 tego rozporządzenia*.

6. Badanie 35 postępowań w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich do określonego rodzaju i nadania im kategorii (spośród 94 przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2006-2009) wykazało, że rozpatrywanie wniosków przez Urząd nie zawsze było rzetelne i zgodne z przepisami § 5 *ust. 2 pkt 2-6 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie*⁵ (zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie obiektów hotelarskich*”). Urząd rozpatrzył bowiem siedem niekompletnych wniosków o zaszeregowanie obiektów hotelarskich do określonego rodzaju i nadania im kategorii (20% badanych).

NIK negatywnie ocenia stwierdzone w toku kontroli 3 przypadki (9%) wydania decyzji o zaszeregowaniu obiektów hotelarskich bez kompletu wymaganych dokumentów. Do dwóch wniosków o zaszeregowanie obiektów hotelarskich, przedsiębiorcy nie dołączyli, bowiem dokumentacji potwierdzającej spełnienie warunków budowlanych przez obiekt hotelarski, o której mowa w § 4 *ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich*, a do jednego wniosku o zaszeregowanie obiektu nie dołączono dokumentacji potwierdzającej

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169

spełnianie przez obiekt warunków przeciwpożarowych, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Na szczególnie negatywną ocenę zasługuje decyzja o zaszeregowaniu Hotelu Inter Szablewski w Dymaczewie Nowym, którą wydano bez zastrzeżeń, pomimo że część tego obiektu była objęta zakazem eksploatacji na mocy decyzji Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2008 r. (załączonej do wniosku). W ocenie NIK, takie działanie Urzędu nosi, w tym przypadku, znamiona protekcyjnego potraktowania wnioskodawcy.

7. Nieprawidłowością było także rozpatrywanie przez Urząd innych niekompletnych wniosków przedsiębiorców. Badanie 14 akt dotyczących przyrzeczenia zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii (zwanego dalej „promesą”) oraz 5 akt dotyczących wydania zezwolenia na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich przez przedsiębiorcę, wykazało, że trzy wnioski o udzielenie promesy nie zawierały wszystkich elementów wymaganych art. 39a ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, a trzy wnioski o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich nie zawierały wszystkich danych przewidzianych w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich.

8. Ewidencja obiektów hotelarskich była także prowadzona nierzetelnie i niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich.

Zgodnie z postanowieniami § 12 ust. 1 tego rozporządzenia ewidencja ta powinna być prowadzona w formie kartoteki składającej się z kart ewidencyjnych obiektów, oddzielnie dla każdego rodzaju obiektów, określonych w art. 36 ustawy o usługach turystycznych, a Urząd prowadził jedną ewidencję obiektów hotelarskich dla wszystkich obiektów. Ponadto Urząd nie zaprowadził wykazu kart ewidencyjnych obiektów hotelarskich, do którego wpisuje się (w myśl § 12 ust. 4 tego rozporządzenia) założenie karty ewidencyjnej obiektu. Żadna z objętych sprawdzeniem 30 kart ewidencyjnych obiektów hotelarskich nie zawierała wszystkich elementów, o których mowa w § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia. Poza tym wpisy w kartach dokonywane były niezgodnie z dyspozycją § 15 ust. 1 tego rozporządzenia.

NIK negatywnie ocenia także niezakończenie kart ewidencyjnych 11 obiektów, dla których wydano promesę. Takie działanie było niezgodne z postanowieniami § 12 ust. 2 pkt 1 przywoływanego powyżej rozporządzenia. Za nieprawidłowe należy również uznać niewpisanie do prowadzonej w Urzędzie ewidencji obiektów hotelarskich dwóch obiektów

(Hotel Wieniawa w Lesznie i Hotel Włoski w Poznaniu), dla których wydano postanowienia o wyrażeniu zgody na świadczenie usług hotelarskich w kwietniu i maju 2009 r.

W 21 obiektach hotelarskich (7,8% spośród 269 objętych ewidencją obiektów hotelarskich według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.) nie przeprowadzono kontroli. Tym samym nie zrealizowano dyspozycji zawartej w § 8 ust. 2 przytoczonego powyżej rozporządzenia.

9. Spośród 145 decyzji i postanowień wydanych w latach 2006-2009, niezgodnie z *art. 107 § 1 i 124 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*⁶(„KPA”), wydano: 3 decyzje o nadaniu uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota, które nie zawierały daty ich wydania, 39 decyzji i 3 postanowienia, które nie zawierały oznaczenia strony postępowania oraz 9 decyzji, które zostały podpisane bez wskazania stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Te braki w decyzjach świadczą o nierzetelności działania pracowników wymienionego na wstępie Departamentu.

NIK negatywnie ocenia również niezłatwianie spraw w zakresie zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania im kategorii w terminach przewidzianych *art. 35 KPA*. Spośród 35 takich postępowań, 20 spraw załatwiono po upływie od 61 do 693 dni. W żadnym z tych przypadków nie zawiadomiono stron postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. Stanowiło to naruszenie postanowień *art. 36 KPA*.

10. NIK pozytywnie ocenia natomiast zarówno liczbę, jak i zakres prowadzonych – w ramach realizacji uprawnień wynikających z *art. 9 ust. 1, art. 29 ust. 1 oraz art. 40 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych* – kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, kontroli wykonywania zadań przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz kontroli obiektów hotelarskich.

NIK zwraca uwagę jednak, że żadne z 313 objętych badaniem upoważnień do przeprowadzenia wyżej wskazanych kontroli nie zawierało pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy, a 198 upoważnień (63%) nie zawierało numeru legitymacji służbowej pracownika upoważnionego do przeprowadzenia kontroli, co

⁶ Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

było niezgodne z art. 79 ust. 4 (następnie art. 79a ust. 6) ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ponadto jedno upoważnienie nie zawierało daty wystawienia oraz podpisu osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji. NIK nie podziela stanowiska Urzędu zaprezentowanego w tej sprawie. Zdaniem NIK przedmiotowe upoważnienia powinny odpowiadać wymogom określonym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej regulującej szczegółowo zagadnienia kontroli przedsiębiorców.

11. NIK zwraca uwagę na to, że w latach 2006-2009 w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie realizacji zadań określonych ustawą o usługach turystycznych, „jako mających niższą wagę”. Zagadnień tych nie uwzględniono również w planowanych obszarach ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w latach 2010-2011. Kontrolą wewnętrzną objęto tylko raz zadania związane z trybem i zasadami przeprowadzania egzaminów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Biorąc pod uwagę opisaną powyżej skalę nieprawidłowości, nadzór nad realizacją zadań objętych kontrolą był, w ocenie NIK, niewystarczający.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) dokonywanie wpisów do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu,*
- 2) zapewnienie terminowego wystawiania zaświadczeń o dokonaniu wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,*
- 3) wszczynanie postępowań na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w razie rażących naruszeń warunków prowadzenia działalności regulowanej np. braku aktualnych gwarancji bankowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych lub innych ważnych dokumentów,*
- 4) rozpatrywanie kompletnych wniosków o: zaszeregowanie obiektów hotelarskich, wydanie przyrzeczenia zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii, wydanie zezwolenia na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich przez przedsiębiorcę, który otrzymał promesę,*
- 5) uzupełnienie i prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz uzupełnienie kart ewidencyjnych obiektów hotelarskich i prowadzenie ich wykazu,*

- 6) *zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych oraz zawiadamiania stron postępowań o przypadkach niezłażenia spraw w ustawowym terminie,*
- 7) *zamieszczanie w decyzjach i postanowieniach administracyjnych, wszystkich danych wymaganych przepisami KPA,*
- 8) *zamieszczanie w upoważnieniach do kontroli przedsiębiorców wszystkich danych wymaganych art. 79a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,*
- 9) *wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, m. in. poprzez objęcie realizacji tych zadań okresowym audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka – w terminie 20 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu ich realizacji albo o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z postanowieniami art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.