



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-23-01/2012
P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Joanna Kozak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82337 z dnia 4 września 2012 r. 2. Monika Lasota, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82338 z dnia 4 września 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań, Al. Niepodległości 18 (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu, w latach 2010-2012 (do 15 października), w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prowadzony przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obejmował zgodne ze stanem faktycznym dane o wpisanych do rejestru przedsiębiorcach. Wpisów do tego rejestru dokonywano w terminie określonym w art. 67 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej², na podstawie kompletnych wniosków o wpis. Marszałek Województwa Wielkopolskiego wywiązał się również z obowiązku przeprowadzania kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych. Od wpisanych do rejestru przedsiębiorców, egzekwowano wywiązywanie się z obowiązku składania dokumentów potwierdzających finansowe zabezpieczenie organizowanych imprez turystycznych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, polegające m.in. na niewykazywaniu w rejestrze danych o siedzibie przedsiębiorcy, nieterminowym wezwaniu przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku o wpis do rejestru oraz wykazaniu w rejestrze niewłaściwego numeru identyfikacji podatkowej NIP, które zostały omówione w części III, na str. 5, 6, 7, 8 i 13 niniejszego wystąpienia, nie miały wpływu na ochronę praw klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

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

² DzU z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W Urzędzie, zadania z zakresu prowadzenia spraw określonych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych³ (dalej „ustawa o usługach turystycznych”), w tym: prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, spraw związanych z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłat środków z umów gwarancji ubezpieczeniowych oraz gwarancji bankowych i umów ubezpieczenia w wypadku niewypłacalności wpisanych do rejestru organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych, udzielania pomocy w powrocie do kraju turystom pozostałym poza granicami w związku z upadłością biura podróży wpisanego do rejestru, załatwianie skarg i reklamacji klientów oraz nadzoru i kontrolowania organizatorów i pośredników w organizacji imprez turystycznych, powierzono do realizacji Oddziałowi Turystyki w Departamencie Sportu i Turystyki. Wykonywanie zadań w ww. zakresie powierzono dwóm pracownikom tego Oddziału.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-33]

W III kwartale 2011 r., w Departamencie Sportu i Turystyki przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie przestrzegania ustawy o usługach turystycznych. Audytem objęto m.in. realizację zadań z zakresu prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, rozpatrywania wniosków o wpis do rejestru, realizację obowiązków w zakresie przeprowadzania kontroli przedsiębiorców (organizatorów turystyki i pośredników turystycznych), prawidłowość wydawania zaświadczeń o dokonaniu wpisu do rejestru. Audytem objęto zadania realizowane w tym Departamencie w okresie do 1 września 2010 r. do 15 lutego 2011 r. Audyt wewnętrzny, w realizacji zadań w ww. zakresie, nie wykazał nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli, str. 34-54]

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

1.1. Organizacyjno-prawne formy przedsiębiorców wpisanych do rejestru

Opis stanu faktycznego

W prowadzonym przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego (dalej również „Marszałek Województwa” lub „Marszałek”) rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (dalej „rejestr”), wpisanych było, na koniec 2010 r., 253 przedsiębiorców, w tym 207 będących jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, 42 będących tylko organizatorami turystyki oraz 4 będących tylko pośrednikami turystycznymi. Według stanu na 31 grudnia 2011 r., w rejestrze wpisanych było 252 przedsiębiorców, w tym 200 będących jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, 49 będących tylko organizatorami turystyki oraz 3 będących tylko pośrednikami turystycznymi. W rejestrze, według stanu na 30 września 2012 r., wpisanych było 260 przedsiębiorców, w tym 204 będących jednocześnie organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, 55 będących tylko organizatorami turystyki oraz 1 przedsiębiorca będący tylko pośrednikiem turystycznym.

Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej, a w formacie pdf, udostępniony był na stronie internetowej Urzędu, pod adresem <http://www.bip.umww.pl/portal?id=59477>.

[Dowód: akta kontroli, str. 58, 136]

³ DzU z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.

Według wpisów w rejestrze oraz w centralnej ewidencji organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (udostępnionej na stronie internetowej <http://www.turystyka.gov.pl/CRZ.aspx> – stan na dzień 12 września 2012 r.), wpisani do rejestru przedsiębiorcy, działalność gospodarczą prowadzili w formie: spółki cywilnej (4), spółki jawnej (9), spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (39) oraz spółki akcyjnej (4). Ponadto do rejestru wpisano: 201 osób fizycznych, 1 osobę prawną, 1 przedsiębiorcę zagranicznego, 5 stowarzyszeń, 1 fundację oraz 1 kościelną osobę prawną. Spośród 266 wpisanych do rejestru przedsiębiorców, pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny nie zapewni tego powrotu, 232 zabezpieczyło w formie gwarancji ubezpieczeniowej, 11 w formie gwarancji bankowej, 14 w formie ubezpieczenia na rzecz klientów, a 9 w formie rachunku powierniczego. W przypadku 174 przedsiębiorców, kwotę zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, ustalono na minimalnym poziomie, określonym w rozporządzeniach 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 turystycznych⁴ oraz z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych⁵.

[Dowód: akta kontroli, str. 59-81, 82-96, 98-122, 136]

1.2. Prawidłowość prowadzenia rejestru

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (do 30 września), do rejestru wpisano 81 przedsiębiorców (23 w 2010 r., 27 w 2011 r. i 31 w 2012 r.). Wszystkie, objęte kontrolą NIK wnioski o wpis (tj. 30 - po 10 wniosków złożonych we ww. okresie) były kompletne, tj. zawierały dane wskazane w art. 7 ust. 3 pkt 1-6 ustawy o usługach turystycznych. Do wszystkich objętych kontrolą wniosków, zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, przedsiębiorcy dołączyli oryginały umów gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów.

[Dowód: akta kontroli, str. 59-81, 82-96, 98-122, 123-125, 129-132]

We wszystkich objętych kontrolą przypadkach (30), wpisu do rejestru dokonano w terminie określonym w art. 67 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. w terminie nie przekraczającym 7 dni od dnia wpływu do Urzędu kompletnego wniosku o wpis. W jednym z tych przypadków, Urząd wezwał przedsiębiorcę (Biuro Podróży Holiday Box) do uzupełniania niekompletnego wniosku o wpis po upływie 7 - dniowego terminu.

[Dowód: akta kontroli, str. 59-81, 82-96, 98-122, 123-125]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wezwanie przedsiębiorcy (Biuro Podróży Holiday Box) do uzupełniania wniosku o wpis do rejestru po upływie 10 dni od dnia wpływu niekompletnego wniosku, było niezgodne z dyspozycją art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wezwania należało dokonać bowiem nie później niż przed upływem 7 dni od dnia otrzymania niekompletnego wniosku o wpis do rejestru.

[Dowód: akta kontroli, str. 125]

Wezwanie do uzupełnienia wniosku o wpis, jak w wyjaśnieniach podał Dyrektor Departamentu Sportu i Turystyki Tomasz Wiktor, zostało wysłane po 10 dniach od

⁴ DzU Nr 238, poz. 1584.

⁵ DzU Nr 252, poz. 1690.

daty wpływu ze względu na błędne zadekretowanie sprawy na osobę przebywającą na urlopie, zamiast na osobę ją zastępującą. Pismo do przedsiębiorcy zostało skierowane niezwłocznie po powrocie pracownika z urlopu, natomiast wpis został dokonany po uzupełnieniu dokumentacji.

[Dowód: akta kontroli, str. 373]

1.3. Kompletność oraz zgodność wpisów w rejestrze z dokumentacją rejestrową

Opis stanu faktycznego

Prowadzony w urzędzie rejestr zawierał następujące dane wskazane art. 7 ust. 3 pkt 1-6 ustawy o usługach turystycznych: nazwę przedsiębiorcy, główne miejsce wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów, numer identyfikacji podatkowej NIP, przedmiot działalności, zakres terytorialny wykonywanej działalności, imiona i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz jego oddziałów. Rejestr nie obejmował natomiast danych o siedzibie przedsiębiorcy, wskazanych również w art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 59-81, 82-96, 98-122, 136]

Dane w rejestrze o 29, spośród 30 ww. organizatorach turystyki lub pośrednikach turystycznych oraz w wydanych przez Marszałka Województwa zaświadczeniach o wpisie do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, były zgodne z danymi wykazanymi przez przedsiębiorców we wnioskach o dokonanie wpisu do rejestru oraz w załączonych do tych wniosków dokumentach. W jednym przypadku, w rejestrze wystąpiła niezgodność, której zakres zostanie przedstawiony w punkcie 2, na str. 6 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli, str. 126-128]

Ponadto, w przypadku dwóch przedsiębiorców w rejestrze wystąpiła nieprawidłowość, której zakres zostanie przedstawiony w punkcie 3, na str. 7 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli, str. 136, 164-165, 363-369]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Wpis do rejestru, w myśl art. 7 ust. 6 ustawy o usługach turystycznych, obejmuje dane określone w ust. 3 tego artykułu, z wyjątkiem adresu zamieszkania, jeżeli jest on inny niż adres siedziby. Prowadzony w Urzędzie rejestr nie obejmował danych o siedzibie przedsiębiorcy, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 59-81, 82-96, 98-122, 136]

Uzasadniając brak danych o siedzibie przedsiębiorcy w rejestrze, Dyrektor Departamentu Sportu i Turystyki Tomasz Wiktor, m.in. podał, iż zdecydowana większość danych wskazanych w kolumnie „główne miejsce wykonywania działalności objętej wpisem oraz oddziałów” pokrywa się z adresem siedziby przedsiębiorcy, a adres wskazany przez przedsiębiorców jako zakład główny, to na ogół adres, pod którym faktycznie działa Biuro i dokąd udaje się klient. Zdaniem NIK, odstępstwo od wykazywania w rejestrze ww. danych nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

[Dowód: akta kontroli, str. 372]

2. Wykazane w rejestrze dane o przedmiocie działalności wykonywanej przez przedsiębiorstwo Holiday Experts Sp. z o.o., były niezgodne z przedmiotem działalności wykonywanej przez to przedsiębiorstwo wskazanym we wniosku o wpis do rejestru oraz w wydany przez Marszałka zaświadczeniu o wpisie do rejestru.

[Dowód: akta kontroli, str. 126-128]

Wskazanie przez Dyrektora Departamentu Sportu i Turystyki Tomasza Wiktora, jako przyczynę tej nieprawidłowości błędu pisarskiego, zdaniem NIK, nie jest usprawiedliwieniem.

[Dowód: akta kontroli, str. 362]

3. W rejestrze wykazano błędne numery identyfikacji podatkowej NIP dwóch przedsiębiorców („Oskar” J. Szymański i „Kruk Travel” Z. Kruk).

[Dowód: akta kontroli, str. 136, 164-165, 363-369]

Dyrektor Departamentu Sportu i Turystyki Tomasz Wiktor w wyjaśnieniach podał, że w przypadku obydwu ww. przedsiębiorców, wykazanie w rejestrze niewłaściwych numerów NIP związane było ze zmianą lub korygowaniem przez przedsiębiorcę błędnego numeru NIP wskazanego we wniosku o wpis do rejestru oraz niezapisaniem przez system w rejestrze właściwych numerów NIP, czego z kolei nie zauważył pracownik wprowadzający te zmiany. W ocenie NIK, takie przyczyny nie są usprawiedliwieniem dla nieprawidłowych zapisów w rejestrze.

Dyrektor Departamentu Tomasz Wiktor poinformował ponadto, że przedstawione powyżej niezgodności zapisów w rejestrze ze stanem faktycznym (poz. 2 i 3) zostały zweryfikowane i poprawione jeszcze w toku kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli, str. 362]

1.4. Wykreślenia przedsiębiorców z rejestru

*Opis stanu
faktycznego*

W latach 2010-2012 (do 30 września), z rejestru wykreślono łącznie 80 przedsiębiorców (26 w 2010 r., 29 w 2011 r. i 25 do 30 września 2012 r.), z czego 74 skreśleń dokonano, na wniosek przedsiębiorców w związku z zaprzestaniem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru (art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych). Pozostałych sześciu skreśleń z rejestru, Marszałek dokonał z urzędu, wydając :

- trzy decyzje o stwierdzeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru i o zakazie wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez okres 3 lat (art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych, w tym jedna w związku z art. 10b ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych),
- dwie decyzje o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat (art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych),
- jedną decyzję o wykreśleniu przedsiębiorcy z urzędu z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych na okres 3 lat, m.in. na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (w brzmieniu obowiązującym w dniu 10 marca 2010 r.), w związku ze stwierdzonym rażącym naruszeniem warunków jej wykonywania.

W toku postępowań zakończonych wydaniem ww. decyzji, stronom umożliwiono zapoznanie się ze zgromadzonym w postępowaniu materiałem. Pięć z ww. sześciu postępowań, prowadzono bez zbędnej zwłoki – od dnia wszczęcia postępowania do dnia przekazania stronie decyzji miało od 33 do 53 dni.

Spośród ww. sześciu decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności regulowanej i o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru – według stanu na 30 września 2012 r. – pięć było prawomocnych. Do dnia 30 września do Urzędu nie wpłynęło odwołanie od decyzji Marszałka Województwa z dnia 25 września 2012 r., doręczonej stronie w dniu 27 września 2012 r.

Wszystkie ww. decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

[Dowód: akta kontroli, str. 137-153]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Decyzję o wykreśleniu z urzędu przedsiębiorcy (Ośrodek Jeździecko-Wypoczynkowy „Sokolówka”) z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności regulowanej w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednika turystycznego przez okres 3 lat, wydano po upływie 68 dni od dnia wszczęcia postępowania w tej sprawie, tj. po upływie terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. O niezakończonym postępowaniu w terminie określonym w art. 35, Urząd nie zawiadomił strony, co było niezgodne z postanowieniami art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Postępowanie w przedmiotowej sprawie prowadził w Urzędzie podinspektor w Departamencie Sportu i Turystyki, a decyzję, z upoważnienia Marszałka Województwa, podpisał dyrektor tego Departamentu Tomasz Wiktor.

[Dowód: akta kontroli, str. 138]

Dyrektor ww. Departamentu wskazał m.in., że wydłużenie terminu zakończenia postępowania wynikało z konieczności konsultacji tej sprawy z Biurem Prawnym, a ponadto postępowanie to było prowadzone w czasie wystąpienia - jedna po drugiej - niewypłacalności dwóch przedsiębiorców wpisanych do rejestru (odpowiednio 12 i 16 lipca 2012 r.). Wiązało się to z szeregiem dodatkowych zadań, nałożonych zwłaszcza na pracownika prowadzącego to postępowanie, przez co bieżące zadania mogły zejść na drugi plan.

[Dowód: akta kontroli, str. 372]

W ocenie NIK, zaistnienie przedstawionych powyżej okoliczności wskazywało na fakt, że utrudnione będzie załatwienie sprawy w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego, o czym należało poinformować strony postępowania.

1.5. Dokumentacja przekazywana przez Marszałka Województwa Ministrowi Sportu i Turystyki

*Opis stanu
faktycznego*

Zaświadczenia o wpisie do rejestru, gwarancje lub umowy ubezpieczenia o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, decyzje o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru lub o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz decyzje o stwierdzeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru, Urząd – na bieżąco – przekazywał, w wersji papierowej lub elektronicznej (scan), Ministrowi Sportu i Turystyki.

[Dowód: akta kontroli, str. 123-125, 129-132]

1.6. Przekazywanie Marszałkowi Województwa przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych kolejnych umów potwierdzających zabezpieczenie finansowe

*Opis stanu
faktycznego*

Analiza przekazanych do Urzędu Marszałkowskiego przez 60 organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych dokumentów potwierdzających zawarcie: umowy ubezpieczenia, gwarancji bankowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów wskazuje, że w większości przypadków wywiązywali się oni z obowiązku

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

składania kolejnych dokumentów przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej. Do 7 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, po upływie terminu ważności poprzedniej gwarancji kierowane było zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie: wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego, objętej wpisem w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Marszałka Województwa Wielkopolskiego na okres 3 lat i wykreśleniu wpisu w rejestrze. Spośród nich, dokumenty potwierdzające zawarcie kolejnej umowy gwarancji złożyło 5 organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych. W jednym przypadku, w związku z nieprzedłożeniem wymaganego prawem dokumentu ubezpieczenia, Marszałek Województwa wydał decyzję o zakazie wykonywania działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego, objętej wpisem w rejestrze na okres 3 lat i wykreśleniu wpisu w rejestrze. Do jednego organizatora turystyki zawiadomienie zostało wysłane w dniu 2 października 2012 r., gdyż upłynął termin obowiązywania trzech gwarancji, a równowartość pozostałych gwarancji, wystawionych na czas nieokreślony, była niższa niż minimalna wysokość zabezpieczenia wymaganego od przedsiębiorcy, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 186-224]

1.7. Skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (do 30 września), do Urzędu wpłynęła jedna skarga – w rozumieniu przepisów art. 227 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego – na działalność Urzędu w zakresie spraw związanych z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi. Przedmiotem skargi był sposób zorganizowania przez Urząd powrotu z Egiptu do Polski klientów niewypłacalnego przedsiębiorcy, w tym czas powrotu do kraju, który – zdaniem skarżących, wynosił 30 godzin. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w odpowiedzi na skargę, Urząd poinformował skarżącego o stanie faktycznym i okolicznościach, w których organizowano powrót klientów niewypłacalnego przedsiębiorcy do kraju, a tym samym o przyczynach które wpłynęły na wydłużony czas powrotu klientów do Polski. Przedmiotową skargę organ załatwił bez zbędnej zwłoki – pismo informujące o sposobie załatwienia skargi, skierowano do skarżącego po upływie 27 dni od jej wpływu do Urzędu, tj. w terminie wynikającym z art. 237 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

[Dowód: akta kontroli, str. 156, 340-345]

Ponadto, w latach 2010-2012 (do 30 września), do Urzędu wpłynęło 118 reklamacji na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, z czego siedem przekazano do innego, właściwego miejscowo urzędu marszałkowskiego. Przedmiotem reklamacji były m.in.: standard i warunki zakwaterowania, niezadowolenie w wyżywienia, niezadowolenie z pracy rezydenta lub pilota wycieczki, niezadowolenie z działalności przewoźnika (np. awaria środków transportu, inne od zamawianego miejsce w autokarze, nieczynne toalety w autokarach), wysokość opłat pobieranych za wstęp do zwiedzanych obiektów, odwoływanie imprez (np. ze względu na zbyt małą liczbę chętnych do udziału). Każdorazowo po wpływie reklamacji, Urząd przekazywał organizatorowi lub pośrednikowi, którego działalności reklamacja dotyczyła, zawiadomienie o wpływie reklamacji z jednoczesnym wezwaniem do jej załatwienia. Składających reklamacje klientów, Urząd każdorazowo informował, że rozwiązywanie sporów wynikających z realizacji umów cywilnoprawnych może odbywać się za porozumieniem stron, w drodze postępowania przed sądami polubownymi oraz na drodze postępowania przed sądami powszechnymi. Składających reklamacje klientów informowano

również o możliwości zasięgnięcia bezpłatnej porady u miejskich lub powiatowych rzeczników konsumentów.

[Dowód: akta kontroli, str. 156, 340-345]

W sprawach otrzymanych reklamacji na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych – jak w wyjaśnieniach podał Dyrektor Departamentu Sportu i Turystyki Tomasz Wiktor – Urząd sporadycznie kontaktuje się z rzecznikami praw konsumenta i jest to na ogół kontakt telefoniczny, podjęty w celu skonsultowania interpretacji przepisów lub etapu załatwienia sprawy. W niektórych sprawach, jak dodał Dyrektor Tomasz Wiktor, Urząd kontaktuje się z Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej lub Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

[Dowód: akta kontroli, str. 374]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

2. Gwarancje bankowe i gwarancje ubezpieczeniowe z tytułu ubezpieczenia na rzecz klientów celem zapewnienia ochrony ich praw

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (do 30 września), niewypłacalność ogłosiły dwa biura podróży wpisane do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Marszałka Województwa Wielkopolskiego: Biuro Podróży Africano Travel Ahmed Soliman (wpisane pod numerem 506) i ALBA TOUR Sp. z o.o. (wpisane pod numerem 569).

[Dowód: akta kontroli, str. 225-230]

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

Opis stanu faktycznego

Marszałek Województwa jest uprawniony, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o usługach turystycznych, do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów. W umowach gwarancji ubezpieczeniowej ww. przedsiębiorców, górna granica odpowiedzialności gwaranta została określona na następującym poziomie:

- Biuro Podróży Africano Travel Ahmed Soliman – po 186.223,40 zł, dla umów zawartych z klientami w okresie: od dnia 18 września 2011 r. do dnia 19 stycznia 2012 r. oraz od dnia 20 stycznia 2012 r. do dnia 19 stycznia 2013 r.,
- ALBA TOUR Sp. z o.o. – 209.808 zł, dla umów zawartych z klientami w okresie od 11 stycznia 2012 r. do dnia 12 stycznia 2013 r.

Powyższe kwoty stanowiły wartość minimalną sumy gwarancji ubezpieczeniowej, ustalonej na podstawie 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.

[Dowód: akta kontroli, str. 166-181]

W przypadku Biura Podróży Africano Travel Ahmed Soliman, koszty związane z zapewnieniem klientom powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu w związku z niewypłacalnością tego biura, wyniosły łącznie 155.729,14 zł i zostały pokryte w całości ze środków z umowy gwarancji ubezpieczeniowej. Natomiast w przypadku klientów ALBA TOUR Sp. z o.o. koszty te wyniosły 470.294,99 zł, z czego kwota 209.808 zł została pokryta przez gwaranta. Kwota ubezpieczenia biura ALBA TOUR Sp. z o.o. nie była zatem wystarczająca do pokrycia całości kosztów powrotu turystów do kraju. Z budżetu samorządu województwa wielkopolskiego, na podstawie uchwały nr 2222/2012 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 13 lipca 2012 r., wydatkowano na ten cel 260.486,68 zł. Uchwała ta została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 17 lipca 2012 r., która nie wniosła uwag do jej postanowień.

[Dowód: akta kontroli, str. 231-234, 324-327]

Marszałek Województwa podał, że podstawą do uruchomienia przedmiotowych środków była konieczność należytego wypełnienia nałożonych przez ustawodawcę na marszałków województw zadań z ustawy o usługach turystycznych. Podejmując decyzję o uruchomieniu środków z budżetu samorządu województwa na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnego biura, Marszałek Województwa kierował się zasadą racjonalnej i odpowiedzialnej realizacji powierzonych zadań, mając jednocześnie na uwadze prawo polskiego obywatela do opieki podczas jego pobytu za granicą. Zdaniem Marszałka Województwa, był to jedyny sposób na wykonanie w pełni zleconego ustawą zadania, przy czym terminowość jego realizacji determinowała trudna sytuacja klientów przebywających w Egipcie i pozbawionych opieki biura ALBA TOUR Polska Sp. z o.o.

[Dowód: akta kontroli, str. 359-361]

Pismem z dnia 1 października 2012 r., Marszałek Województwa wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o zwrot środków w wysokości 273.728,00 zł, w związku z poniesieniem przez Urząd Marszałkowski kosztów na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z kolei Wojewoda Wielkopolski, w piśmie z dnia 5 października 2012 r., skierował do Ministra Finansów wniosek o zwiększenie budżetu Wojewody Wielkopolskiego na 2012 r., o kwotę 273.728,00 zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie pokrycia kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnego biura podróży Alba Tour Polska Sp. z o.o. oraz kosztów Urzędu Marszałkowskiego, niezbędnych do realizacji przedmiotowego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

[Dowód: akta kontroli, str. 356, 381-383]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte przez Urząd zmierzające do zapewnienia powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że w sytuacji, gdy określona w gwarancjach ubezpieczeniowych kwota była niewystarczająca, obowiązujące przepisy prawa nie zobowiązywały Marszałka do przeznaczenia na ten cel środków z budżetu Województwa.

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

Opis stanu faktycznego

W przypadku upadłości biura podróży ALBA TOUR kwota określona w gwarancji ubezpieczeniowej nie była wystarczająca na pokrycie wszystkich roszczeń zgłoszonych przez klientów tego biura. Wysokość roszczeń zgłoszonych przez 926 klientów biura podróży ALBA TOUR wyniosła na dzień 30 września 2012 r. 1.187.512,08 zł. Klienci biura podróży Africano Travel (485 osób) zostali poszkodowani, według złożonych formularzy roszczeniowych na łączną kwotę 676.603,43 zł. Klienci tych biur zostaną powiadomieni o możliwości dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego od tych biur. Ponadto kwota roszczeń zgłaszanych przez klientów, którym powrót do kraju, w związku z niewypłacalnością Africano Travel, zapewnił Urząd, zostanie oszacowana przez gwaranta.

[Dowód: akta kontroli, str. 236, 326-327, 386]

Marszałek Województwa złożył do Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto następujące zawiadomienia: w dniu 16 lipca 2012 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Zarząd Spółki ALBA TOUR Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu polegającego na doprowadzeniu klientów Spółki do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem poprzez wprowadzenie ich w błąd (art. 286 Kodeksu karnego) i bezprawnym usunięciu składników majątku Spółki w sytuacji grożącej niewypłacalności lub upadłości Spółki (art. 300 Kodeksu karnego) oraz w dniu 24 lipca 2012 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Ahmeda Solimana, polegającego na doprowadzeniu klientów Spółki do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem poprzez wprowadzenie ich w błąd (art. 286 Kodeksu karnego).

[Dowód: akta kontroli, str. 245-248]

Ponadto, Marszałek Województwa, w dniu 12 września 2012 r., skierował do Prokuratury Rejonowej Poznań – Grunwald, zawiadomienie z dnia 11 września 2012 r., o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Arena Touristik Limited Sp. z o.o., polegającego na dalszym wykonywaniu przez ten podmiot działalności gospodarczej w zakresie organizatora turystyki, mimo wydania przez Marszałka Województwa, w dniu 31 stycznia 2012 r., decyzji o zakazie wykonywania działalności regulowanej w zakresie organizatora turystyki przez okres 3 lat.

[Dowód: akta kontroli, str. 154-155]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie występowania na rzecz klientów dwóch niewypłacalnych biur podróży.

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

4.1. Zakres kontroli przeprowadzonych u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Opis stanu faktycznego

Z upoważnienia Marszałka Województwa pracownicy Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzili: w 2010 r. 60 kontroli, w tym jedną u pośrednika turystycznego, w 2011 r. – 67 kontroli, w tym dwie u pośredników turystycznych, a w 2012 r. (do dnia 30 września) – 38 kontroli tylko u organizatorów turystyki. Obejmowały one:

przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą o usługach turystycznych, przestrzegania przez przedsiębiorcę, dającego zlecenie agentom, warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą o usługach turystycznych; zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z zawartymi umowami agencyjnymi; zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych; zgodność wykonywanej działalności z uzyskanym wpisem do rejestru.

[Dowód: akta kontroli str. 249-323]

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie upoważnień, które zawierały informacje wskazane w art. 79a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli, str. 328-333]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W upoważnieniach do przeprowadzenia w 2010 r. kontroli u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych podano, że zostaną one przeprowadzone zgodnie z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, który odnosi się do obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Dyrektor Departamentu Sportu i Turystyki w wyjaśnieniach podał, że wynikało to z omyłki pisarskiej.

[Dowód: akta kontroli, str. 328-329]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zgodnie z art. 79 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, na wniosek przedsiębiorcy kontrola może być wszczęta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. W przypadku 5 kontroli stwierdzono, że zostały one wszczęte przed upływem tego terminu. Dyrektor Departamentu Sportu i Turystyki wyjaśnił, że mogło to nastąpić wyłącznie na prośbę organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, do których skierowane było pismo w sprawie zamiaru wszczęcia kontroli. NIK zwraca jednak uwagę, że w dokumentacji Urzędu przedłożonej kontrolerom, brak było potwierdzenia złożenia odpowiedniego wniosku przez przedsiębiorcę. W ocenie NIK, złożenie takiego wniosku powinno być udokumentowane.

[Dowód: akta kontroli, str. 328-333, 373]

4.2. Wyniki kontroli i wnioski skierowane przez Marszałka Województwa w związku z przeprowadzonymi kontrolami

*Opis stanu
faktycznego*

W przypadku 15 kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu, a objętych badaniem NIK, w 14 nie stwierdzono rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru. Wystąpienie pokontrolne wystosowano w przypadku jednej kontroli, w którym zalecono Prezesowi Zarządu Spółki dostosowanie zapisów umowy gwarancji ubezpieczeniowej odnośnie terminu pobierania przedpłat na imprezę turystyczną do faktycznej praktyki pobierania przedpłat od klientów, bądź zaniechać pobierania przedpłat w terminie wcześniejszym, aniżeli termin określony w zapisach gwarancji umowy ubezpieczeniowej. W odpowiedzi Spółka poinformowała, że dostosowała wysokość pobieranych kwot do zapisów z umowy gwarancji ubezpieczeniowej.

[Dowód: akta kontroli, str. 386-392]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie prowadzenia kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

5. Realizacja wniosków z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie przez Delegaturę NIK w Poznaniu w 2009 r.

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane zostały wszystkie wnioski pokontrolne (w części dotyczącej zakresu niniejszej kontroli) skierowane przez Najwyższą Izbę Kontroli do Marszałka Województwa w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w 2009 r. (wystąpienie pokontrolne z dnia 31 sierpnia 2009 r., LPO-410-27-01/09 oraz informacja o wynikach kontroli nr P/09/130 w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012). Ustalenia niniejszej kontroli NIK wykazały m.in., że:

- wpisów do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych dokonywano w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu oraz zapewniono terminowe wystawiania zaświadczeń o dokonaniu wpisu do tego rejestru (zobacz punkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- w przypadkach stwierdzenia rażących naruszeń warunków prowadzenia działalności regulowanej wszczynano postępowania w trybie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (zobacz punkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- w wydawanych decyzjach administracyjnych zamieszczano wszystkie dane wymagane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (zobacz punkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- realizowane w Urzędzie zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych objęte zostały okresowym audytem wewnętrznym (zobacz str. 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- kontrole działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przeprowadzano na podstawie upoważnień do kontroli, w których zamieszczono wszystkie dane wymagane art. 79a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (zobacz punkt 4.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- postępowania w sprawie wykreślenia z urzędu przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności regulowanej w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednika turystycznego prowadzone były terminowo; tylko w jednym przypadku przekroczony został nieznacznie termin załatwienia sprawy określony w art. 35 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (zobacz punkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zrealizowanie przez Urząd wniosków pokontrolnych z kontroli NIK z 2009 r.

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 Kontroli⁷, wnosi o zapewnienie:

1. zamieszczania w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wszystkich wymaganych obowiązującymi przepisami danych,
2. terminowego wzywania stron postępowań do uzupełnienia wniosku o wpis do rejestru.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Poznaniu.

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.

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.

Poznań, dnia 31 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Joanna Kozak
główny specjalista k.p.

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
podpis

Monika Lasota
specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis