

Wrocław, dnia 28 października 2009 r.

Pan

Marek Łapiński

Marszałek

Województwa Dolnośląskiego

LWR-410-18-01/2009
P/09/130

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, zwanym dalej „Urzędem” w zakresie realizacji przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych² w latach 2006 - 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych w badanym okresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące uwagi i oceny częściowe:

1. Rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Województwa Dolnośląskiego prowadzony był przez Marszałka Województwa zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych i zawierał, według stanu na 30 czerwca 2009 r., wpisy dotyczące 247 przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, z czego 79 dokonano w latach 2006 – 2009 (I półrocze). W zbadanych 65 wpisach (82,3%) zostały uwzględnione wszystkie dane określone w art. 7 ust. 3 i ust. 6 ustawy o usługach turystycznych. Wnioski złożone przez przedsiębiorców były

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

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

kompletne, a wpisów do rejestru dokonywano w terminie określonym w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³, tj. do 7 dni od daty wpływu. Kopie wydanych zaświadczeń o wpisie do rejestru były przesyłane do Ministra Sportu i Turystyki stosownie do uregulowań zawartych w art. 8 ust.1 o usługach turystycznych.

2. Spośród 65 objętych badaniami organizatorów turystyki i pośredników turystycznych 23 (łącznie w 32 przypadkach) w latach 2006-2008 nie wywiązało się z obowiązku - określonego w art. 5 ust.1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych - złożenia Marszałkowi Województwa oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, przed upływem terminu obowiązywania umowy poprzedniej. Nie przedłożenie tych dokumentów stanowiło rażące naruszenie warunków wykonywania działalności według art. 10a pkt 2 ustawy o usługach turystycznych i w związku z art. 71 ust.1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowiło podstawę do wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności i do wykreślenia z rejestru organizatorów i pośredników turystycznych. Urząd wszczął postępowanie administracyjne wobec tych przedsiębiorców w sprawie naruszenia przepisów ustawy o usługach turystycznych i w badanych przypadkach przedsiębiorcy dostarczyli kolejne umowy zabezpieczenia, wskazujące na zachowanie ciągłości ochrony konsumentów usług turystycznych.

Ponadto w badanym okresie w 15 innych przypadkach wydane zostały decyzje administracyjne o zakazie wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat dla przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z obowiązku dostarczenia kolejnej umowy zabezpieczenia, po wszczętych postępowaniach. W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki konieczności korzystania przez Marszałka z prawa do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji lub ubezpieczenia w związku z niewykonaniem zobowiązań umownych wobec klientów przez organizatorów turystyki.

W niewielkim zakresie były przeprowadzane kontrole organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w badanym okresie pracownicy Wydziału Turystyki przeprowadzili łącznie 8 takich kontroli (z tego 7 w 2007 r. i 1 w I półroczu 2009 r.), co stanowi 3,2% ogólnej liczby zarejestrowanych organizatorów, stan taki spowodowany był m.in. nieliczną obsadą kadrową pracowników realizujących zadania z zakresu turystyki. NIK zwraca uwagę, że w upoważnieniach wydawanych przez Marszałka Województwa do przeprowadzenia kontroli u organizatorów turystyki nie podawano numeru legitymacji służbowej pracownika przeprowadzającego kontrolę, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 79 ust. 4 pkt 4 ustawy o swobodzie gospodarczej (aktualnie art. 79a ust. 6), a pracownicy ci nie posiadali legitymacji służbowych. Działania na rzecz wydania stosownych legitymacji służbowych zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli.

3 NIK nie wnosi uwag do realizacji przez Marszałka Województwa zadań w zakresie nadawania uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, organizowania egzaminów na przewodnika turystycznego i na pilota wycieczek oraz prowadzenia ewidencji

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

nadanych uprawnień. Sposób powołania oraz skład komisji egzaminacyjnych dla przewodników turystycznych miejskich i terenowych oraz pilotów wycieczek, a także przeprowadzających egzaminy z języków obcych spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek⁴. W badanym okresie przeprowadzono 15 egzaminów na przewodnika turystycznego i 28 na pilota wycieczek, do których przystąpiło odpowiednio 321 i 1037 osób.

W oparciu o zbadaną próbę 8 egzaminów (18,6%), w których uczestniczyło 111 osób (egzamin na przewodnika turystycznego) i 184 osób (egzamin na pilota wycieczek) ustalono, że we wszystkich przypadkach osoby dopuszczone do egzaminu w terminie 14 dni przed egzaminem przedstawiły zaświadczenia o ukończeniu odpowiedniego szkolenia i odbyciu zajęć praktycznych oraz wniosły wymaganą opłatę egzaminacyjną, stosownie do przepisów § 16 i § 27 ww. rozporządzenia. Protokoły z przebiegu przeprowadzonych egzaminów dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek były podpisane przez wszystkich członków zespołu egzaminacyjnego oraz sekretarza komisji egzaminacyjnej, do protokołów załączone były listy osób, które zgłosiły się na egzamin, oceny wystawione przez każdego z egzaminatorów oraz uzgodniona ocena łączna, a także uwagi zgłaszane w trakcie trwania egzaminu przez jego uczestników zgodnie z § 18 ust.17 i 18 przywołanego wyżej rozporządzenia. Naliczone i wypłacone wynagrodzenia dla członków zespołu egzaminacyjnego, w objętej badaniami próbie, były zgodne z kwotami ustalonymi w § 29 rozporządzenia w sprawie przewodników i pilotów.

W latach 2006-2009 (I półrocze) uprawnienia przewodnika turystycznego uzyskało ogółem 199 osób, a pilota wycieczek 494 osoby. Prawidłowość prowadzonych postępowań w sprawie nadania tych uprawnień, zbadana na próbie obejmującej łącznie 126 postępowań (66 dotyczących przewodnika turystycznego i 60 na pilota wycieczek) nie budziła zastrzeżeń. We wszystkich przypadkach złożone zostały wnioski o nadanie uprawnień zawierające kompletne wpisy, a dołączone do nich załączniki odpowiadały wymogom określonym w § 6 ust. 2 - 4 rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Wydane przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego decyzje o nadaniu uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek spełniały wymogi formalne określone w art.107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego(kpa)⁵ oraz zostały wydane z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa.

W latach 2007-2009 (I półrocze) nie odnotowano zawieszenia, przywrócenia i cofnięcia uprawnień przewodnikom turystycznym i pilotom wycieczek, a także nie wpłynęły do Marszałka skargi na ich działalność.

4. W badanym okresie Marszałek Województwa Dolnośląskiego nie wywiązał się z obowiązku - określonego w § 3 ust.10 rozporządzenia w sprawie przewodników

⁴ Dz. U. Nr 15, poz. 104

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.

turystycznych i pilotów wycieczek - przeprowadzania z urzędu, z częstotliwością nie rzadziej niż raz na 3 lata kontroli organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek. Wprawdzie organizatorzy, którym Marszałek Województwa wydał łącznie 5 (4 w 2007 r. i 1 w 2008 r.) upoważnień do przeprowadzania szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek) nie realizowali tych szkoleń w latach 2007-2009 (I półrocze), niemniej uprawnienia do prowadzenia takich szkoleń, w oparciu o wydane przez Wojewodę Dolnośląskiego w latach 1999 - 2005 stałe upoważnienia, posiadało 24 organizatorów, z których 9 realizowało przedmiotowe szkolenia w okresie objętym kontrolą. Stosownie do § 33 ww. rozporządzenia ważność tych upoważnień została zachowana, przy czym w badanym okresie kontrole organizatorów szkoleń nie zostały przeprowadzone m.in. - według złożonych wyjaśnień- ze względu na szczupłość obsady kadrowej Wydziału Turystyki, a ich realizacja została zaplanowana w II półroczu br.

Kontrole przewodników turystycznych w zakresie posiadanych uprawnień, co do ich obszaru i ważności oraz poprawności wykonywania przez nich zadań w oparciu o przepisy art.29 ust.1 ustawy o usługach turystycznych, były realizowane, na podstawie imiennych upoważnień wydawanych przez Marszałka Województwa, przez przewodników turystycznych miejskich zrzeszonych w PTTK Oddział Wrocławski, w obecności funkcjonariuszy Straży Miejskiej. Łącznie w badanym okresie przeprowadzono 239 takich kontroli, w tym w 59 przypadkach (24,7%) ujawniono brak wymaganych uprawnień u osób oprowadzających wycieczki. Osoby te zostały pouczone w trakcie prowadzonych czynności o obowiązku posiadania tych uprawnień.

Do przeprowadzania kontroli pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, stosownie do porozumienia z dnia 9 listopada 2006 r. zawartego przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego z Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego, zostali zobowiązani inspektorzy transportu drogowego w trakcie kontroli drogowej przewoźników. W ramach tych kontroli przewidziano sprawdzenie dokumentów, tj.: aktualnej legitymacji pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego, identyfikatora z aktualną datą ważności, programu imprezy turystycznej i upoważnienia wydanego przez organizatora imprezy turystycznej. Zgodnie z porozumieniem Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego zobowiązał się do pisemnego informowania Marszałka Województwa o przypadkach nieprawidłowości stwierdzonych w ww. zakresie Porozumienie uwzględniało również możliwość delegowania upoważnionych pracowników Urzędu do przeprowadzenia wspólnych kontroli. W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu zarówno informacje o liczbie przeprowadzonych takich kontroli, jak też o nieprawidłowościach, nie były też realizowane wspólne kontrole.

5. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego postępowań w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich, nadania im kategorii oraz ewidencji obiektów hotelarskich. W badanym okresie Marszałek Województwa wydał 57 decyzji administracyjnych w sprawie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego

rodzaju oraz nadania mu kategorii, 1 decyzję o zaszeregowaniu tylko od określonego rodzaju i 4 decyzje o nadaniu tylko kategorii.

W zbadanych 33 postępowania w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania im kategorii, wnioski wraz z załącznikami złożone przez przedsiębiorców podejmujących świadczenie usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim spełniały wymogi określone w § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁶. Wydanie decyzji w zbadanych przypadkach każdorazowo zostało poprzedzone, dokonaniem przez pracowników Urzędu dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi, oceny spełniania przez zgłoszony obiekt wymagań, co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, określonych w załącznikach do ww. rozporządzenia. Opłaty za dokonanie oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii były pobierane w kwotach zgodnych z ustalonymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego⁷. Objęte badaniem 33 decyzje w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania kategorii spełniały wymogi określone w art.107 kpa oraz zostały wydane z zachowaniem terminów określonych w art.35 kpa.

Ewidencja obiektów hotelarskich w formie kartoteki składającej się z kart ewidencyjnych obiektów, oddzielnie dla każdego rodzaju obiektu oraz z wykazu tych kart była prowadzona przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego na bieżąco i z zachowaniem wymogów określonych w § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. Wpisy w zbadanych kartach ewidencyjnych obiektów były dokonywane zgodnie z wymogami określonymi w § 15 i 16 ww. rozporządzenia. Według stanu na 30 czerwca 2009 r. ewidencja uwzględniała 319 obiektów hotelarskich.

Naruszeniem § 12 ust. 2 pkt.1 ww. rozporządzenia było nie założenie kart ewidencyjnych i wykazu dla wydanych 13 przyrzeczeń, tzw. promes o zaszeregowaniu obiektów hotelarskich, które spełniały wszystkie wymogi określone w art. 39a ustawy o usługach turystycznych. W toku kontroli ww. karty ewidencyjne zostały założone oraz uwzględnione w wykazie.

W badanym okresie zostały przeprowadzone ogółem 323 kontrole w obiektach hotelarskich, w tym 313 kontroli okresowych, o których mowa w § 8 ust.2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. W latach 2006-2009 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło łącznie 10 skarg dotyczących świadczonych usług w obiektach hotelarskich, o których mowa w art. 35 ust.1 pkt.1 ww. ustawy. Skarżący zostali poinformowani o sposobie ich załatwienia zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz.169

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 30, poz.214

6. NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i nie zostały ujęte w planach audytu wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Objęcie okresową kontrolą z urzędu wszystkich organizatorów posiadających stałe upoważnienia do przeprowadzania szkoleń na kandydatów na przewodnika turystycznego lub pilota, stosownie do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.
2. Zamieszczenie w upoważnieniach do kontroli wszystkich danych wymaganych art. 79 ust.4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
3. Rozważenie możliwości wzmocnienie obsady kadrowej w Wydziale Turystyki w celu zapewnienia przeprowadzania z wymaganą częstotliwością kontroli i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz objęcie realizacji tych zadań okresowym audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną.
4. Zapewnienie pozyskiwania okresowych informacji z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego o liczbie przeprowadzonych kontroli pilotów wycieczek i ich wynikach oraz przeprowadzenie wspólnych kontroli, w tym zakresie stosownie do § 4 porozumienia z dnia 9 listopada 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK zwraca się do Pana Marszałka o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu 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.