

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP/41012/03
Nr ewid. 37/2003/P03047/KGP

**Informacja
o wynikach kontroli
realizacji przez organy administracji rządowej zadań wyni-
kających z ustawy o usługach turystycznych**

Spis treści:

1.	CZĘŚĆ OGÓLNA.....	1
1.	CHARAKTERYSTYKA KONTROLI	1
2.	SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	3
3.	WNIOSKI.....	6
2.	CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	7
4.	STAN PRAWNY	7
5.	USTALENIA KONTROLI.....	14
5.1.	<i>Centralny Rejestr Zezwoleń.....</i>	<i>14</i>
5.2.	<i>Organizatorzy turystyki</i>	<i>15</i>
5.3.	<i>Usługi hotelarskie.....</i>	<i>19</i>
5.4.	<i>Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek</i>	<i>23</i>
5.5.	<i>Postępowanie administracyjne w sprawie odwołań od decyzji wojewodów, skarg wnoszonych do NSA oraz rozpatrywania skarg i wniosków na działalność organizatorów usług turystycznych</i>	<i>25</i>
5.6.	<i>Działania podejmowane dla ochrony interesów konsumenta</i>	<i>28</i>
5.7.	<i>Inne ustalenia</i>	<i>34</i>
3.	POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	41

1. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat, okres objęty kontrolą

Najwyższa Izba Kontroli z inicjatywy Komisji Gospodarki Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadziła w II i III kwartale 2003 r. kontrolę realizacji przez organy administracji rządowej zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/03/047. Badaniami kontrolnymi objęto okres 2001 r. - I kwartał 2003 r. Podstawowa tematyka kontroli objęła:

- 1) Prawidłowość prowadzenia Centralnego Rejestru Zezwoleń.
- 2) Uzyskiwanie i wykorzystywanie przez organizatorów turystyki zezwoleń na świadczenie usług turystycznych.
- 3) Wprowadzanie standaryzacji i kategoryzacji usług hotelarskich.
- 4) Przyznawanie uprawnień przewodnikom turystycznym i pilotom wycieczek.
- 5) Postępowanie administracyjne w sprawie odwołań od decyzji wojewodów, skarg wnoszonych do NSA oraz rozpatrywania skarg i wniosków na działalność organizatorów usług turystycznych.
- 6) Działania podejmowane dla ochrony interesów konsumenta.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działań organów administracji rządowej w zakresie realizacji *ustawy o usługach turystycznych*¹.

W szczególności mając na uwadze fakt, iż ustawa reguluje:

- zasady wydawania przez wojewodę zezwoleń na prowadzenie działalności polegającej na organizowaniu imprez turystycznych oraz na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczeniu usług turystycznych,
- system nadawania przez wojewodę uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek,
- klasyfikację i kategoryzację obiektów hotelarskich,

celem kontroli było dokonanie oceny działań **Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (poprzednio **Minister Gospodarki**)² - zwanego dalej Ministrem i wojewodów w zakresie monitorowania funkcjonowania sektora usług turystycznych oraz ocena podejmowanych działań mających na celu poprawę jakości usług turystycznych i ochronę konsumentów tych usług.

¹ j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578 poza zmianami, które wejdą w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej. Od 1 stycznia 2004 r. weszła w życie zmiana art. 152 *ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych* (Dz. U. Nr 124, poz. 1152).

² Od 8 stycznia 2003 r. działem administracji rządowej – turystyka kieruje Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. Nr 1. poz. 2).

Jednostki kontrolowane

Badaniami kontrolnymi objęto: **Urząd Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** – zwanego dalej **Ministerstwem** i **16 Urzędów Wojewódzkich** – zwanych dalej **Urzędami**. W oparciu o art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*³ zebrano dodatkowe informacje w **Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Federacji Konsumentów, Inspekcji Handlowej** oraz u powiatowych rzeczników konsumenta.

Uczestnicy kontroli

Jednostką koordynującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Ponadto w kontroli uczestniczyły Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu, i Zielonej Górze.

Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Turystyka jest jednym z sektorów gospodarki, który poprzez szereg powiązań z innymi gałęziami gospodarki, takimi jak budownictwo, rolnictwo, transport, stwarza szanse na wzajemny rozwój tych sektorów oraz na ograniczenie bezrobocia. Dotychczasowy rozwój przemysłu turystycznego w Polsce liczony liczbą przyjazdów turystów do Polski i liczbą krajowego ruchu turystycznego wskazuje, że szanse te nie są wykorzystywane w sposób dostateczny.

Wg Instytutu Turystyki⁴ od kilku lat obserwowana jest spadkowa tendencja przyjazdów turystów do Polski oraz związany z tym spadek przychodów dewizowych państwa. W porównaniu do 1997 r., w którym rekordowo odwiedziło Polskę ca 19,5 mln turystów, ich liczba spadła do ca 15 mln w 2001 r. W tym samym okresie przychody dewizowe uległy zmniejszeniu z 8,7 mld USD w 1997 r. do 4,8 mld w 2001 r. Negatywne tendencje występowały również w krajowym ruchu turystycznym. Wg Instytutu Turystyki w 2001 r. w stosunku do 1997 r. udział mieszkańców Polski w wyjazdach krajowych obniżył się z 63% do 56%. Podobnie sytuacja przedstawiała się w ostatnich dwóch latach. Wg analiz Instytutu Turystyki w 2002 r. Polskę odwiedziło 14,6 mln turystów, tj. o 7% mniej niż w 2001 r. Natomiast w I półroczu 2003 r. Polskę odwiedziło 6,2 mln turystów, także o kilka procent mniej niż w tym samym okresie 2002 r. Spadek liczby turystów odwiedzających Polskę jak również zmniejszająca się liczba Polaków wypoczywających w kraju wynikał głównie z niskiej jakości oferowanych usług przy stosunkowo wysokich kosztach tych usług, braku dostatecznej informacji turystycznej, słabej infrastruktury drogowej, małej ilości przejść granicznych, braku poczucia bezpieczeństwa (kradzieże samochodów) oraz spadku dochodów obywateli naszego kraju.

Wprowadzane zmiany systemowe od początku lat dziewięćdziesiątych nie dotknęły w istotny sposób branży turystycznej. Do czasu uchwalenia *ustawy o usługach turystycznych*, tj. do dnia 29 sierpnia 1997 r. brak było w Polsce przepisów reglamentujących działalność biur podróży.

Należy ponadto zaznaczyć, że dokument o podstawowym znaczeniu dla celów i kierunków polityki państwa w zakresie turystyki, Rząd przyjął dopiero w kwiet-

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

⁴ Dane zaczerpnięte z opracowania Instytutu Turystyki wykonanego na zlecenie Polskiej Organizacji Turystyki pt. Turystyka Polska 2001 W-wa 2002 oraz ze strony internetowej Instytutu za rok 2002 i I półrocze 2003.

niu 2001 r.⁵ Dokument ten zakłada, że podejmowane przez organy administracji rządowej, organizacje pozarządowe i podmioty gospodarcze działania winny zmierzać m.in. do:

- poprawy konkurencyjności polskiej oferty turystycznej zarówno na rynku krajowym jak i zagranicznym,
- wzrostu nakładów na rozwój produktu turystycznego,
- dostosowanie polskiego prawa w zakresie turystyki do prawa Unii Europejskiej.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Wydawanie zezwoleń

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia pod względem legalności i rzetelności działania **Wojewodów** w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności polegającej na organizowaniu imprez turystycznych oraz na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenia usług turystycznych, stwierdzając w tym zakresie jedynie drobne uchybienia. W latach 2001 – I kwartał 2003 wydanych zostało 1131 zezwoleń w skali kraju. Kontrola wykazała, że wydawanie przez wojewodów zezwoleń na świadczenie usług turystycznych było poprzedzane sprawdzeniem czy podmiot spełniał wymogi określone w przepisach art. 5 ust. 1-3 i art. 6 *ustawy o usługach turystycznych*, a dotyczące m.in.: wymaganych kwalifikacji osób kierujących turystyką, posiadania aktualnej umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, zapewnienia upoważnienia dla wojewody do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju. (str. 15-16 *Informacji*)

Zabezpieczenia finansowe

Krytyczną ocenę Najwyższa Izba Kontroli formułuje w stosunku do niekonsekwentnych działań podejmowanych przez wojewodów wobec organizatorów turystyki, którzy nie przestrzegają postanowień określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych*, dotyczących konieczności posiadania gwarancji lub umowy ubezpieczenia na cały okres prowadzonej działalności. Na koniec marca 2003 r. w skali kraju było 148 takich przedsiębiorców. Brak wymagania aktualnego zabezpieczenia może narażać interesy konsumentów, bowiem stwarza konieczność ponoszenia przez nich kosztów powrotu do kraju, w wypadku gdyby organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewnił tego powrotu. Wojewodowie nie zawsze korzystali z fakultatywnego uprawnienia, jakie stwarza art. 9 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych*, mianowicie cofania lub ograniczania zakresu zezwolenia w przypadku nie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono w sześciu województwach. Jako usprawiedliwienie były podawane różne okoliczności, np. niedostateczna obsada kadrowa czy długotrwałość korespondencji w sprawie usunięcia nieprawidłowości. (str. 17-19 *Informacji*)

⁵ „Strategia rozwoju turystyki w latach 2001 – 2006. Rządowy program wsparcia rozwoju turystyki w latach 2001-2006” przyjęty przez Radę Ministrów 24 kwietnia 2001 r.

**Centralny Rejestr
Zezwoleń**

Minister właściwy do spraw turystyki prowadził Centralny Rejestr Zezwoleń w zakresie usług turystycznych w sposób rzetelny. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę – biorąc pod uwagę kryterium celowości - na fakt, iż w **Ministerstwie** nie opracowano procedur stałego monitorowania Centralnego Rejestru Zezwoleń, pod kątem sprawdzenia czy przedsiębiorcy posiadający zezwolenia mają ważne zabezpieczenia finansowe. Zdaniem NIK w przypadku stwierdzenia ich braku mogło to skutkować zaniechaniem natychmiastowego informowania o tym właściwego wojewody, zgodnie z wymogami art. 9 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*, celem umożliwienia podjęcia przez niego dalszych działań, aż do cofnięcia lub ograniczenia zezwolenia włącznie. W takim przypadku skutkowałoby to nierzetelnością w wypełnianiu obowiązków w omawianym zakresie. (str. 14-15 *Informacji*)

**Kontrolowanie
usług
turystycznych**

Najwyższa Izba Kontroli uważa, że ilość kontroli **Ministra właściwego do spraw turystyki** oraz wojewodów, jakkolwiek wykonywanych prawidłowo, w zbyt małym stopniu pozwala na właściwe sprawowanie nadzoru nad podmiotami realizującymi usługi turystyczne w celu prawidłowej ochrony konsumentów usług turystycznych i eliminowania przypadków stosowania niedozwolonych klauzul w umowach i warunkach uczestnictwa. W szczególności dotyczy to **Ministra**, który w badanym okresie przeprowadził jedynie sześć kontroli przedsiębiorców. W przypadku kontroli wykonywanych przez wojewodów (w latach 2001-2002 przeprowadzono 474 kontrole u organizatorów i pośredników turystycznych i 1889 kontroli w obiektach hotelarskich) w ograniczonym zakresie wykorzystywano możliwość występowania z wnioskami o ukaranie za stwierdzone wykroczenia. Przykłady zaniechania stosownych działań ze strony wojewodów stwierdzono w siedmiu województwach. (str. 22-24 i 28-33 *Informacji*)

**Obiekty
hotelarskie**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia działania wojewodów w zakresie zaszeregowania obiektów hotelarskich i ich kategoryzacji. W trzech województwach stwierdzono nieprawidłowości polegające na niespełnieniu wszystkich wymogów przy standaryzacji i kwalifikacji obiektów hotelarskich oraz braku wykorzystywania przez niektóre **Urzędy Wojewódzkie** centralnego systemu ewidencji monitorowania usług turystycznych – MOH, opracowanego przez **Ministerstwo**. Wojewodowie prowadzili własną ewidencję obiektów hotelarskich, jak również dysponowali wykazem obiektów świadczących usługi hotelarskie na terenie danego województwa. Decyzje o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju, wydawano po spełnieniu przez wnioskodawcę warunków formalnych określonych w § 5 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie*⁶, takich jak załączone do wniosków kwestionariusze potwierdzające stopień spełnienia wymagań dotyczących wyposażenia obiektów, kwalifikacji personelu i zakresu świadczonych usług, decyzje, opinie biegłych, protokoły kontroli i odbioru potwierdzające spełnienie wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych. (str. 19-22 *Informacji*)

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 66, poz. 665 ze zm.

**Szkolenie
przewodników
i pilotów
wycieczek**

Mimo stwierdzonych uchybień w zakresie wykonywania zadań przewodnika i pilota wycieczek bez stosownych uprawnień oraz prowadzenia szkoleń przewodników i pilotów przez firmy nie posiadające upoważnienia wojewody, w ocenie NIK poprawnie realizowano zadania określone w art. 20-26 *ustawy o usługach turystycznych*, dotyczące szkoleń, organizowania egzaminów, potwierdzenia i nadawania uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Upoważnienia do prowadzenia szkoleń wydawano jednostkom organizacyjnym lub osobom dysponującym kadrą wykładowców posiadających wykształcenie wyższe i praktykę w zakresie zagadnień objętych programem szkolenia oraz zapewniającym warunki umożliwiające realizację zajęć. (str. 23-25 *Informacji*)

**Rozpatrywanie
odwołań**

Wyniki kontroli wykazały nieterminowość rozpatrywania odwołań od decyzji wojewody przez **Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** jako organu II instancji. Ustalenia wykazały, że w kontrolowanym okresie wpłynęło 68 odwołań, opóźnienia dotyczyły 17 spraw i wynosiły od jednego dnia do ponad jednego miesiąca. W ten sposób MGPIPS naruszył art. 35 §3 *Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)*. Decyzje organu II instancji dotyczyły:

- odmowy udzielenia przez wojewodę zezwolenia na działalność z powodu braku spełnienia, określonych w *ustawie o usługach turystycznych*, wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych oraz doświadczenia osób wskazanych do kierowania działalnością przedsiębiorstwa, czy też braku odpowiedniego zabezpieczenia finansowego,
- odmowy udzielenia uprawnień pilota wycieczek i przewodnika turystycznego, jak również ich zawieszenia oraz w sprawach wydawania lub cofania upoważnień na przeprowadzenie szkoleń dla kandydatów na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych,
- rozpatrywania odwołań od decyzji wojewodów w sprawach związanych z zaszeregowaniem obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii.

NIK stwierdziła, że przyczyny tych opóźnień wynikały z nieprawidłowej organizacji pracy. (str. 25-27 *Informacji*)

**Rozpatrywanie skarg
kierowanych do NSA**

Opóźnienia stwierdzono także przy udzielaniu przez byłego **Ministra Gospodarki** odpowiedzi na skargi kierowane do **Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)**. Ustalenia kontroli wykazały, że w badanym okresie z 71 odpowiedzi, 17 udzielonych zostało po terminie, a więc z naruszeniem postanowień art. 38 ust. 1 *ustawy o NSA*. (str. 27 *Informacji*)

Środki specjalne

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w trzech województwach nieprawidłowości polegające na ujmowaniu w planie wydatków takich, które nie są przewidziane w art. 51a *ustawy o usługach turystycznych*, a w konsekwencji ich wydatkowaniu z naruszeniem ww. przepisu. W pozostałych przypadkach Izba pozytywnie ocenia pod względem legalności i rzetelności utworzenie przez wojewodów środków

specjalnych przeznaczonych na finansowanie zadań związanych ze sprawdzeniem kwalifikacji kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, sprawdzeniem znajomości języka obcego przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz dokonywaniem oceny spełnienia przez obiekty hotelarskie wymagań przewidzianych dla określonego rodzaju i kategorii, do których zostały zarezerwowane. (str. 34-36 *Informacji*)

3. Wnioski

W świetle wyników kontroli oraz mając na uwadze fakt, iż jednym z podstawowych celów *ustawy o usługach turystycznych* jest ochrona interesów konsumentów korzystających z usług turystycznych, wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia przez **Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** następujących działań:

1. Przyjęcie rozwiązań organizacyjnych zapewniających załatwianie spraw w postępowaniu odwoławczym w obowiązujących terminach, a w przypadku jego niedotrzymania stosowanie pisemnego zawiadomienia stron o przyczynach oraz o nowym terminie załatwienia sprawy.
2. Przyjęcie rozwiązań organizacyjnych zapewniających terminowe udzielanie odpowiedzi na skargi kierowane do NSA.
3. Rozważenie możliwości zwiększenia liczby kontroli, szczególnie przedsiębiorstw prowadzących działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w celu eliminowania przypadków stosowania niedozwolonych klauzul w umowach i warunkach uczestnictwa.
4. Opracowanie procedur wdrażających stałe monitorowanie przez **Departament Turystyki Ministerstwa** i służby wojewodów danych zawartych w Centralnym Rejestrze Zezwoleń. Dotyczy to w szczególności danych o zabezpieczeniach finansowych.
5. Inicjowanie dalszych działań zmierzających do ułatwień rozwoju branży turystycznej, rozwoju infrastruktury turystycznej oraz wspierania mechanizmów rynkowych dla ochrony interesów konsumentów usług turystycznych.

Ponadto, NIK wnioskowała m.in. o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów:

1. Opracowanie systemu umożliwiającego bieżącą kontrolę na rzecz zachowania ciągłości zabezpieczeń finansowych (gwarancje lub umowy ubezpieczenia) dla całego okresu prowadzonej działalności przez organizatorów turystyki, oraz zapewnienia w treści ww. zabezpieczenia upoważnienia dla wojewody lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju.
2. Egzekwowanie od podmiotów ubiegających się o wydanie upoważnienia do prowadzenia szkolenia kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek – pełnego udokumentowania spełnienia warunków niezbędnych do uzyskania takiego zezwolenia, w tym zgodności programów szkoleń z obowiązującymi przepisami.
3. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie centralnego systemu ewidencji i monitorowania usług turystycznych (zgodnie z wytycznymi **Ministerstwa Gospodarki** z 3 grudnia 2002 r.) obejmujących: ochronę

- konsumenta usług turystycznych, ewidencję obiektów hotelarskich i ewidencję pilotów i przewodników.
4. Planowanie i wydatkowanie środków specjalnych zgodnie z ich przeznaczeniem, określonym w art. 51a ust. 1 *ustawy o usługach turystycznych*.
 5. Kierowanie do właściwych miejscowo sądów grodzkich wniosków o ukaranie na podstawie art. 60¹ § 4 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń*⁷, w przypadkach stwierdzenia wykonywania bez wymaganych uprawnień zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek jak również używania nazw rodzajowych podczas świadczenia usług hotelarskich bez wymaganej decyzji.

2. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

4. Stan prawny

1. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych*⁸, która weszła w życie z dniem 1 lipca 1998 r. jest pierwszym aktem normatywnym regulującym całościowo działalność biur podróży w Polsce. Częściowe unormowania dotyczące organizacji imprez turystycznych dla dzieci i młodzieży znajdują się w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania*⁹ oraz *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki*¹⁰. Natomiast ogólne unormowania z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej znajdują się w *ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej*¹¹ i *ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*¹². Ogólne unormowania dotyczące zapobiegania i zwalczania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów, a zwłaszcza konsumentów, znajdują się w *ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*¹³. Ponadto, w *ustawie z dnia 22 stycznia 2000 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów*¹⁴ unormowano zagadnienia jakości wyrobów i usług.

Celem *ustawy o usługach turystycznych* jest ochrona interesów klienta, korzystającego z usług turystycznych, tj. z usług organizatora¹⁵, agenta¹⁶ lub pośrednika

⁷ Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114 ze zm.

⁸ Patrz przypis Nr 1

⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 12, poz. 67 i Nr 18, poz. 102

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 135, poz. 1516

¹¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

¹² j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.

¹³ j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503

¹⁴ Dz. U. Nr 15, poz. 179 ze zm.

¹⁵ Organizatorem turystyki jest przedsiębiorca organizujący imprezę turystyczną, która obejmuje co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu. Organizowanie imprez turystycznych polega na przygotowywaniu lub oferowaniu, a także realizacji imprez turystycznych.

¹⁶ Agentem turystycznym jest przedsiębiorca, którego działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających zezwolenia w kraju lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju.

turystycznego¹⁷, pilota wycieczek¹⁸, przewodnika turystycznego¹⁹ czy z usług hotelarskich²⁰. *Ustawa* reguluje sferę usług turystycznych, wprowadzając m.in.:

- zezwolenia na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- Centralny Rejestr Zezwoleń,
- upoważnienia do prowadzenia szkoleń dla kandydatów na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych,
- system nadawania uprawnień pilota wycieczek i przewodnika turystycznego,
- system kategoryzacji obiektów hotelarskich.

Ustawa wprowadziła wymóg uzyskania zezwolenia²¹ na działalność w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz na pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art.4 ust.1). Wykonywanie innej działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych, w tym działalność agentów turystycznych, polegająca na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki, posiadających zezwolenie lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju (art. 4 ust. 2)²², także świadczenie usług hotelarskich, nie wymaga uzyskania koncesji lub zezwolenia, a ponadto działalność w zakresie wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów (agroturystyka) nie wymaga nawet zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną osobiście²³.

Warunkiem uzyskania zezwolenia jest posiadanie zabezpieczenia finansowego działalności na wypadek roszczeń klientów (art. 5). Wymóg ich stosowania wynika z dyrektywy 90/314/EWG o podróżach i wycieczkach turystycznych sprzedawanych w formie pakietu usług.

Szczególne zasady zabezpieczeń finansowych w turystyce²⁴ zostały wprowadzone ze względu na specyfikę branży turystycznej, w której konsumenci płacą za usługi

¹⁷ Pośrednik turystyczny jest przedsiębiorcą, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczeniu usług turystycznych. Pośrednik działa zatem na zlecenie i w interesie klienta.

¹⁸ Pilot wycieczek to osoba towarzysząca, w imieniu organizatora turystyki, uczestnikom imprezy turystycznej, sprawująca opiekę nad nimi i czuwająca nad sposobem wykonania na ich rzecz usług.

¹⁹ Przewodnik turystyczny to osoba zawodowo oprowadzająca grupy wycieczkowe po wybranych obszarach, miejscowościach i obiektach oraz udzielająca o nich informacji.

²⁰ Usługi hotelarskie to krótkotrwale, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych.

²¹ Pierwotnie koncesje a od 21 maja 1999 r. zastąpiono je zezwoleniami *ustawą z dnia 10 kwietnia 1999 r. zmieniającą nin. ustawę* (Dz.U. Nr 40, poz. 401). Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 ww. ustawy zmieniającej koncesje udzielone w trybie dotychczasowych przepisów stały się zezwoleniami z zachowaniem ich dotychczasowego przedmiotu i zakresu.

²² Również art. 96 ust. 1 pkt 10 *ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej* (Dz.U. Nr 101, poz. 1178) obowiązującej od 1 stycznia 2001 r., a poprzednio art. 11 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 21 maja 1999 r.

²³ Art. 3 *ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej obowiązujący od 1 stycznia 2001 r.*, a poprzednio art. 9 ust.2 pkt 4 *ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.) dodany przez art. 47 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* z dniem 1 lipca 1998 r.

²⁴ Także *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 listopada 1999 r. w sprawie określenia minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz minimalnej wysokości sumy gwarancyjnej na rzecz jednego klienta z tytułu umowy ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z prowadzoną działalnością przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych* (Dz.U. Nr 98, poz. 1142).

turystyczne ze znacznym wyprzedzeniem, zaś jakość tych usług mogą dopiero ocenić w momencie ich wykorzystania.

Organem wydającym zezwolenia (w formie decyzji administracyjnej), jest wojewoda właściwy dla siedziby przedsiębiorcy (art. 7 ust.1 i 2), który jednocześnie prowadzi ich ewidencję (art. 8 ust. 5). Do właściwości wojewody należy także odmowa udzielenia, cofnięcie i ograniczenie zakresu zezwolenia w przypadku stwierdzenia uchybień w prowadzonej działalności (art. 7).

Wojewoda jest także uprawniony 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 (art. 5 ust. 4).

Minister właściwy do spraw turystyki, na podstawie zezwoleń i danych dotyczących form zapewnienia pokrycia kosztów i zwrotu wpłat (wniesionych przez klientów), prowadzi Centralny Rejestr Zezwoleń, zwany dalej „Rejestrem” lub CRZ.²⁵

Minister właściwy do spraw turystyki oraz wojewoda jest upoważniony do kontroli prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu imprez turystycznych oraz na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

Wojewoda może wezwać przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie, pod rygorem cofnięcia lub ograniczenia zakresu zezwolenia. W razie stwierdzenia przez **Ministra właściwego do spraw turystyki** w wyniku kontroli, uchybień w sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, występuje on do właściwego wojewody o podjęcie ww. działań. (art. 9). Obowiązki wojewody w omawianym zakresie mają w obecnym stanie prawnym charakter jedynie fakultatywny²⁶.

Także Minister właściwy do spraw turystyki oraz wojewoda jest upoważniony do kontroli działalności agentów turystycznych.

Zgodnie z *ustawą* umowa o świadczenie usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych wymaga formy pisemnej. Za cechy charakteryzujące przedmiotową umowę przyjęto m. innymi:

- określenie miejsca pobytu lub trasy wycieczki,
- ustalenie programu imprezy turystycznej, tj. rodzaju, jakości i terminów usług turystycznych stanowiących zintegrowany pakiet,
- określenie ceny wycieczki oraz ewentualnych dodatkowych opłat nie wliczanych do ceny imprezy, np. opłat lotniskowych czy portowych.

W zakresie nieuregulowanym *ustawą* do umów z klientami zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy *Kodeksu cywilnego (Kc)*²⁷ oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumenta (art. 11).

²⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie centralnego rejestru zezwoleń na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz.U. Nr 62, poz. 633).

²⁶ W ramach projektu zmian *ustawy o usługach turystycznych i ustawy – Kodeks wykroczeń* planuje się zmianę powyższego uprawnienia fakultatywnego wojewody na obligatoryjne, co eliminuje uznaniowość organów administracji w tym zakresie oraz wynika z konieczności dostosowania do *ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej*, ponadto planuje się rozszerzenie przesłanek cofania przez wojewodę zezwolenia organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

²⁷ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93. ze zm.

Ustawa o usługach turystycznych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. (art. 11a) normuje odpowiedzialność organizatora turystyki za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy²⁸. Organizatora usług turystycznych zwalniają tylko okoliczności leżące po stronie klienta, osób trzecich, nie uczestniczących w wykonywaniu świadczeń z umowy oraz siła wyższa. Wyłączenie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w przypadkach wymienionych powyżej, nie zwalnia organizatora turystyki od obowiązku udzielenia w czasie trwania imprezy turystycznej pomocy poszkodowanemu klientowi. Ponadto, omawiana *ustawa* zezwala na ograniczenie odpowiedzialności organizatora za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług w czasie imprezy turystycznej do dwukrotności ceny imprezy turystycznej względem każdego klienta, za wyjątkiem szkód na osobie (art. 11 b).

Ustawa reguluje także zasady wykonywania funkcji przewodnika turystycznego i pilota wycieczek (rozdział 4), co jest podyktowane przede wszystkim potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa turystom²⁹. W przypadku wykonywania zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek bez wymaganych uprawnień przewidziana jest odpowiedzialność w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia na podstawie art. 60¹ § 4 pkt 1 *Kodeksu wykroczeń*³⁰.

Na podstawie art. 24 ust. 1, 25 oraz 32 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych* do właściwości wojewodów należało wydawanie upoważnień do przeprowadzenia szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek, organizowanie egzaminów na pilota lub przewodnika oraz powoływanie komisji egzaminacyjnych dla pilotów wycieczek, przewodników turystycznych górskich, miejskich i terenowych, a także powoływanie komisji egzaminacyjnych języków obcych.

Warunki uzyskiwania poszczególnych klas przewodników górskich, zakres terytorialny uprawnień przewodników górskich i stopień trudności tras oraz wycieczek prowadzonych przez przewodników górskich posiadających uprawnienia odpowiedniej klasy normuje *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie właściwości terytorialnej organów powołujących komisje egzaminacyjne dla przewodników górskich*³¹.

Skład i zasady działania komisji egzaminacyjnych języków obcych oraz wzory świadectw wydawanych przez te komisje normuje *rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie dokumentowania znajomości języka obcego przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*³².

²⁸ Art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1314) zmieniającej nim ustawę z dniem 1 stycznia 2001 r.

²⁹ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek* – Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 752. Także przepisy ustawy z dnia 10 maja 2002 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności (Dz. U. Nr 71, poz. 655) oraz ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. Nr 87, poz. 9540), które wdrażają do polskiego systemu prawnego prawo Unii Europejskiej.

³⁰ *Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń* (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.)

³¹ Dz. U. Nr 113, poz. 733 ze zm. z 2000 r. Nr 70, poz. 829

³² (Dz.U. Nr 70, poz. 824).

Ustawa normuje również zagadnienia związane z branżą hotelarską (rozdział 5). Ustawowa regulacja w tym zakresie dotyczy określenia standardów obiektów hotelarskich oraz ochrony klientów poprzez odpowiednią informację. Poddawanie się postępowaniu administracyjnemu związanemu z oceną obiektu w celu zaszeregowania go do określonego rodzaju oraz nadanie mu kategorii jest fakultatywne³³. Przedsiębiorca może świadczyć usługi hotelarskie również w innych obiektach, tj. takich, które nie przystąpiły do procedury kategoryzacji, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia obiektów świadczących usługi hotelarskie oraz sanitarne, przeciwpożarowe i inne określone odrębnymi przepisami³⁴.

Zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów dokonuje, kategorię nadaje oraz prowadzi ich ewidencję wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego jako organ I instancji (art. 38 ust. 1). Obiekty hotelarskie nie poddane zaszeregowaniu i kategoryzacji również podlegają ewidencji jako inne obiekty, w których prowadzone są usługi hotelarskie, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami, z tym że ich ewidencję prowadzi wójt (burmistrz, prezydent) właściwy ze względu na miejsce położenia tych obiektów (art. 38 ust. 3)³⁵. Wojewoda ma prawo kontrolować, w zakresie swojej właściwości miejscowej, przestrzeganie wymagań, określonych w art. 35, w stosunku do wszystkich obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Jeżeli obiekt, pozostający poza ewidencją organu dokonującego kontroli, nie spełnia wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany, lub minimalnych wymagań dla innych obiektów świadczących usługi hotelarskie, organ kontrolujący zawiadamia organ prowadzący ewidencję obiektu.

Minister właściwy do spraw turystyki może dokonywać kontroli w zakresie spełniania przez obiekt hotelarski wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany.

Ochronie interesów konsumentów w omawianym zakresie służy art. 60¹ § 4 pkt 3 *Kodeksu wykroczeń*, który stanowi, że kto wbrew obowiązkowi świadczy usługi hotelarskie w obiekcie nie zgłoszonym do ewidencji podlega stosownej karze, ponadto świadczenie usług hotelarskich, wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia podlega odpowiedzialności na podstawie art. 60¹ § 4 pkt 4 *Kodeksu wykroczeń*.

³³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego (Dz.U. Nr 72, poz. 751 ze zm. Nr 128, poz. 1427).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz.U. Nr 66, poz. 665 ze zm. z 2002 r. Nr 142, poz. 1190).

³⁵ Również wójt (burmistrz, prezydent) właściwy ze względu na miejsce położenia prowadzi ewidencję pól biwakowych (art. 38 ust. 2 ustawy).

Ustawa wprowadziła ochronę prawną nazw rodzajowych³⁶ i oznaczenia kategorii obiektów hotelarskich. Ochrona ta zmierza do zapewnienia klientom wiarygodnej informacji o zakresie usług, wielkości i wyposażeniu danego obiektu. Jest również ważnym mechanizmem działania na rzecz poprawy jakości oferowanych usług i ich standaryzacji. Ochronie tej przede wszystkim ma służyć penalizacja przewidziana w *Kodeksie wykroczeń* zachowań polegających na świadczeniu usług hotelarskich przy używaniu nazw rodzajowych lub określeń kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją (60¹ § 4 pkt 2 *Kodeksu wykroczeń*)³⁷.

Na podstawie art. 51a *ustawy o usługach turystycznych* wojewodowie tworzą środki specjalne przeznaczone na finansowanie zadań związanych ze sprawdzaniem kwalifikacji kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, sprawdzaniem znajomości języka obcego przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz dokonywaniem oceny spełnienia przez obiekty hotelarskie wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane. Przychodem środków specjalnych są wpływy z opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika i pilota wycieczek oraz za dokonanie oceny obiektu hotelarskiego. Ze środków specjalnych mogą być finansowane wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych oraz członków zespołów oceniających obiekty hotelarskie, a także wydatki materiałowe, w szczególności związane z wydawaniem legitymacji dla przewodników i pilotów wycieczek. Do gospodarowania środkami specjalnymi mają zastosowanie przepisy art. 21 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*³⁸ oraz *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych*³⁹.

2. Minister właściwy do spraw turystyki jako organ wyższego stopnia w sprawach z zakresu zezwoleń na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, udzielenia uprawnień pilota wycieczek i przewodnika turystycznego, jak również wydawania upoważnień na przeprowadzenie szkoleń dla kandydatów na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz w sprawach związanych z zaszeregowaniem obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii, rozpatruje odwołania od decyzji wojewodów. Zgodnie z art. 35 § 3 i 5 *Kpa* załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania, przy czym do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależ-

³⁶ Hotel, motel, pensjonat, kemping, dom wycieczkowy i schronisko młodzieżowe.

³⁷ W projekcie nowelizacji *ustawy o usługach turystycznych* i ustawy – *kodeks wykroczeń* przewiduje się penalizację także świadczenia usług hotelarskich przy użyciu oznaczeń, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego.

³⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1333

nych od organu. Natomiast zgodnie z art. 36 § 1 *Kpa* o każdym przypadku nie załatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin sprawy.

Minister przygotowuje także odpowiedzi na skargi wniesione przez podmioty świadczące usługi turystyczne w omawianych sprawach do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 38 ust. 1 *ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*⁴⁰, organ, któremu Sąd przesłał odpis skargi zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi oraz do nadesłania w tym terminie akt sprawy.

Zadaniem **Ministra** jest ponadto rozpatrywanie skarg i wniosków klientów na działalność przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne składanych do tego organu w związku z realizowanymi zadaniami publicznymi w dziedzinie turystyki, gdy skarga dotyczy kompetencji organów administracji publicznej i podejmowanych przez nie działań przewidzianych *ustawą o usługach turystycznych*. Zgodnie z art. 240 *Kpa*, gdy skarga nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów *Kodeksu* stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. W myśl art. 237 § 1 *Kpa* organ powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Ponadto, na podstawie art. 232 § 1 *Kpa* organ właściwy do rozpatrzenia skargi, może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu.

3. W myśl art. 27a *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*⁴¹ **Minister właściwy do spraw turystyki** odpowiada za sprawy zagospodarowania turystycznego kraju i mechanizmy regulujące rynek turystyczny.

Zgodnie z Zarządzeniem nr 1/w Ministra Gospodarki z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki⁴² do zadań **Departamentu Turystyki Ministerstwa** – zwanego dalej **Departamentem Turystyki** – należy m.in.: przygotowanie rozwiązań systemowych stymulujących rozwój turystyki i wzrost atrakcyjności krajowego produktu turystycznego, opracowywanie i monitorowanie realizacji programów z zakresu turystyki, podejmowanie działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności polskiej oferty turystycznej, podejmowanie działań mających na celu ochronę konsumentów usług turystycznych, prowadzenie Centralnego Rejestru Zezwoleń.

⁴⁰ Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

⁴¹ j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.

⁴² Zarządzenie niepublikowane, dostępne w MGPIPS

5. Ustalenia kontroli

5.1. Centralny Rejestr Zezwoleń

Zgodnie z art. 8 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych* oraz *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie centralnego rejestru zezwoleń na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych*⁴³, Minister właściwy do spraw turystyki prowadzi Centralny Rejestr Zezwoleń (CRZ), w postaci ksiąg rejestrowych w formie elektronicznej. Od 21 czerwca 2002 r. CRZ dostępny jest na stronie internetowej⁴⁴ **Ministerstwa**. W ocenie NIK, rejestr był prowadzony rzetelnie, niemniej jednak w toku kontroli ujawniono nieprawidłowości w zakresie aktualności danych.

Na 3594 podmiotów zarejestrowanych w CRZ, w przypadku 5 podmiotów nie zostały podane ich numery statystyczne REGON. Było to uchybienie formalne bowiem w myśl § 4 ust. 5 pkt. 4 przywołanego wyżej *rozporządzenia Ministra Gospodarki*, w dziale pierwszym rejestru zamieszcza się numer identyfikacyjny REGON przedsiębiorcy. Stwierdzono, że Departament Turystyki Ministerstwa informował właściwe Urzędy Wojewódzkie o braku numerów REGON, ale do czasu zakończenia kontroli nie zostały uzupełnione.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych* na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek posiadania gwarancji lub umowy ubezpieczenia, zapewniający ewentualne pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju, a także na pokrycie zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych. Obowiązek posiadania zabezpieczenia finansowego dotyczy całego okresu prowadzonej działalności.

Na koniec marca 2003 r. 148 przedsiębiorcom (4,12% w skali całego kraju) upłynął termin ważności ww. zabezpieczenia finansowego, z czego dla trzech przedsiębiorców termin ważności upłynął już w roku 2001 r., a dla 41 w roku 2002. Najwięcej przedsiębiorstw (ponad 50%) nie posiadających stosownych zabezpieczeń finansowych stwierdzono w województwach mazowieckim i pomorskim.

Negatywnym zjawiskiem jest wzrost liczby przedsiębiorstw, które nie posiadają aktualnego zabezpieczenia finansowego wymaganego *ustawą o usługach turystycznych*.

W okresie dwóch miesięcy 2003 r. (kwiecień, maj) liczba takich przedsiębiorstw w województwach mazowieckim i pomorskim wzrosła ponad dwukrotnie (z 75 do 185).

W ocenie NIK, brak ważnego zabezpieczenia finansowego powoduje, że interesy osób korzystających z usług turystycznych są chronione w sposób niewystarczający, a w konsekwencji mogą być one narażone na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż **Departament Turystyki** nie opracował procedur stałego monitorowania ważności zabezpieczeń finansowych

⁴³ Dz. U. Nr 62, poz. 633

⁴⁴ <http://turystyka.crz.mg.gov.pl>

ujętych w Rejestrze. W przypadkach braku utraty ważności zabezpieczeń **Minister** nie mógł o tym niezwłocznie poinformować właściwego wojewody, do czego zobowiązuje go art. 9 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*.

Jak potwierdzają przykłady województw mazowieckiego i pomorskiego działania **Departamentu Turystyki**, polegające na informowaniu urzędów wojewódzkich o konieczności pilnego przesłania dokumentów dotyczących brakujących zabezpieczeń finansowych w celu usunięcia tego uchybienia w wyznaczonym terminie ewentualnie podjęcia przez wojewodę decyzji o cofnięciu zezwolenia w przypadku stwierdzenia braku ważnego zabezpieczenia finansowego, nie zapobiegały narastaniu zjawiska. Przyczyną tego była uznaniowość wojewodów w zakresie podejmowania decyzji o cofnięciu zezwolenia wynikająca z przepisów *ustawy o usługach turystycznych*.

Zdaniem Izby, bez opracowania mechanizmów bieżącego monitorowania przez **Departament Turystyki** danych zawartych w CRZ, utrudnione jest ujawnienie podmiotów posiadających zezwolenie, ale nie posiadających aktualnych gwarancji lub umowy ubezpieczenia na cały okres prowadzonej działalności, i tym samym skuteczne egzekwowanie tego obowiązku, a w przypadku braku zabezpieczenia cofania przez wojewodę zezwolenia i usunięcia przedsiębiorcy z Rejestru.

Ponadto, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak opcji rejestrującej liczbę wejść osób sprawdzających biura podróży na stronie internetowej CRZ, nie pozwala Ministrowi na określenie skali korzystania z niej przez zainteresowanych, na ocenę przydatności rejestru w formie elektronicznej dla konsumentów do ochrony ich interesów, a także na ewentualne podjęcie dodatkowych działań promujących tę formę informacji.

5.2. Organizatorzy turystyki

Ustalenia kontroli dokonane we wszystkich 16 **Urzędach Wojewódzkich** wykazały, że dla zapewnienia realizacji zadań wynikających z *ustawy o usługach turystycznych* w strukturach organizacyjnych **Urzędów** utworzone zostały komórki organizacyjne (**Wydziały, Oddziały**), w których zatrudniano pracowników z wieloletnią praktyką zawodową w zakresie problematyki turystycznej, posiadających w większości wyższe wykształcenie.

Stwierdzono, iż wydawane przez wojewodów zezwolenia na świadczenie usług turystycznych były każdorazowo poprzedzane sprawdzeniem czy ubiegający się podmiot spełniał wymogi określone w przepisach art. 5 ust. 1-3 i art. 6 *ustawy o usługach turystycznych* dotyczące m.in. wymaganych kwalifikacji osób kierujących turystyką, posiadania aktualnej umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Zezwolenia wydawane były w formie decyzji administracyjnych, a rozpatrywanie wniosków w **Urzędach** odbywało się bez zbędnej zwłoki, tj. zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia pod względem legalności i rzetelności działania wojewodów w zakresie wydawania zezwoleń na prowadze-

nie działalności, polegającej na organizowaniu imprez turystycznych oraz na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, stwierdzając jedynie odosobnione przypadki wskazujące na nieprawidłowości. Np.:

W **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** w wyniku zbadania 7 spraw spośród 21 zezwoleń udzielonych organizatorom turystyki w okresie 2001 r. – I kw. 2003 r. stwierdzono, że wnioski zainteresowanych przedsiębiorców o udzielenie zezwolenia rozpatrywane były terminowo. W żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono, aby miesięczny termin załatwienia sprawy (zgodny z Kpa), został przekroczony. Treść każdego z badanych zezwoleń zawierała podstawowe i istotne dla przedsiębiorcy warunki określające: zakres terytorialny prowadzonej działalności turystycznej, miejsce prowadzenia działalności, obowiązek przedkładania organowi zezwalającemu dokumentów potwierdzających zawarcie umów gwarancji lub umów ubezpieczenia. W badanych sprawach nie stwierdzono naruszeń przepisów *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 listopada 1999 r.* w odniesieniu do minimalnej wysokości sum gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej dla określonego zakresu terytorialnego działalności turystycznej. Tylko w jednym przypadku stwierdzono uchybienie polegające na tym, że przedłożona do wniosku o uzyskanie zezwolenia polisa ubezpieczeniowa, nie obejmowała całego okresu prowadzonej przez firmę działalności (dotyczyło dwóch dni).

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim** zbadana została dokumentacja dotycząca 70 spraw (30%) związanych z wydaniem nowych zezwoleń. W latach 2001 – I kw. 2003 r. **Wojewoda** wydał 230 zezwoleń. W sprawach tych generalnie nie stwierdzono nieprawidłowości w procedurze postępowania administracyjnego. W przypadku pięciu zezwoleń stwierdzono brak, w załączonej do wniosków dokumentacji, zaświadczeń potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty występujące do **Wojewody** o uzyskanie zezwolenia, tj. wpisu do ewidencji działalności gospodarczej i numeru Regon. W dwóch przypadkach NIK zwróciła uwagę na wydanie zezwoleń bez udokumentowania odpowiedniej praktyki w zakresie obsługi turystów osoby wskazanej do kierowania działalnością zakładu przez właściciela firmy, który to wymóg wynikał z art.6 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*. W trzech przypadkach Izba zwróciła uwagę na wydanie zezwoleń na działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych bez posiadania przez przedsiębiorców stosownego zabezpieczenia finansowego klientów.

Z ustaleń kontroli w **Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** wynika, że **Wojewoda** w kontrolowanym okresie wydał łącznie 98 zezwoleń. Stwierdzono, że w Urzędzie nie zapewniono terminowego rozpatrywania wniosków, 17 wniosków rozpatrzono w czasie powyżej 2 miesięcy od dnia ich wpływu, częściowo z przyczyn nie znajdujących uzasadnienia w dokumentacji przeprowadzonego postępowania, a częściowo z powodu wzywania do uzupełnienia dokumentacji i spiętrzenia spraw, którymi zajmowała się jedna osoba. W aktach dotyczących 5 podmiotów świadczących usługi turystyczne na podstawie uzyskanego zezwolenia (5% wydanych zezwoleń), brakowało udokumentowania przez przedsiębiorców praktyki w obsłudze turystów, stosownego wykształcenia oraz niekaralności.

W okresie objętym kontrolą w **Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim** wydano 42 zezwolenia. Przed wydaniem zezwoleń nie wyegzekwowano jednak od wszystkich podmiotów umów ubezpieczeniowych od odpowiedzialności cywilnej organizatora turystyki lub innych dokumentów gwarancyjnych. Tylko 14 spośród 42 podmiotów (33,3%) dostarczyło przed wydaniem decyzji stosowne umowy lub gwarancje w tym zakresie. Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień, które Izba przyjęła do wiadomości, wynika, że nieegzekwowanie przez **Urząd** powyższego wymogu,

określonego przepisem art. 5 ust. 1 *ustawy o usługach turystycznych*, spowodowane było tym, iż niektóre towarzystwa ubezpieczeniowe nie ubezpieczają podmiotów, przed otrzymaniem przez nie zezwoleń na prowadzenie działalności turystycznej. Powyższe brakujące dokumenty zostały dostarczone do **Urzędu** w okresie do 2 miesięcy od daty wydania zezwoleń. Dostarczone umowy ubezpieczeń zawierały upoważnienia dla **Wojewody** do wydania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju.

2. W związku z niedotrzymywaniem przez przedsiębiorców jednego z podstawowych warunków, dotyczącego zabezpieczenia finansowego na cały okres prowadzonej działalności w zakresie usług turystycznych (określonego w art. 5 ust. 2 i art. 10 ust. 1 *ustawy o usługach turystycznych*), ustalenia kontroli wykazały przypadki, że wojewodowie ze zwłoką podejmowali działania na rzecz egzekwowania kolejnych polis ubezpieczeniowych lub stosownych umów gwarancji.

W **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** zwłokę we wszczęciu postępowania w sprawie o cofnięcie zezwolenia wobec braku ważnego zabezpieczenia finansowego, zwłokę w wysłaniu wezwania do przedłożenia kolejnego zabezpieczenia lub brak działań na rzecz pozyskania przedmiotowego zabezpieczenia stwierdzono w sześciu spośród siedmiu badanych spraw. Stwierdzony maksymalny okres zaniechania działań w celu uzyskania ww. zabezpieczeń finansowych wyniósł 64 dni. Zwłoka wynikała głównie z uwzględniania prośb przedsiębiorców o prolongowanie terminu załatwienia sprawy.

W trakcie kontroli **Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego**, stwierdzono ponad 30-dniowy czas reakcji **Urzędu** na nieprawidłowości dotyczące braku w dokumentach przedsiębiorców aktualnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatora turystyki. Powyższe stwierdzono w przypadku 21 zezwoleń. Wezwania o uzupełnienie ww. dokumentacji wysłane zostały ze znacznym opóźnieniem. W skrajnym przypadku okres ten wynosił ponad 6 miesięcy z przyczyn nie znajdujących uzasadnienia w dokumentacji przeprowadzonego postępowania. Z 230 zezwoleń wydanych przez **Wojewodę Mazowieckiego** w okresie 2001 r. – I kw. 2003 r. **Wojewoda** wydał 90 decyzji cofających zezwolenia. Uzasadnieniem był brak posiadania przez podmioty świadczące usługi w zakresie turystyki, zapewnienia pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku gdy organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także na pokrycie zwrotu wpłat wniesionej przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych w formie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo umowy ubezpieczenia na rzecz klientów.

W kontrolowanym okresie **Wojewoda Wielkopolski** wydał 95 zezwoleń i cofnął 22 zezwolenia. Większość decyzji cofających zezwolenia wynikała z faktu utraty kontaktu **Urzędu** z podmiotem posiadającym zezwolenie. Po bezskutecznym monitorowaniu podmiotów, w sprawie przedstawienia dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnej umowy gwarancji lub ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej organizatora turystyki, o której mowa w art. 5 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych*, wnioskowano o cofnięcie zezwolenia.

Analiza akt 79 przedsiębiorców (zarejestrowanych na **terenie Województwa Pomorskiego**), wykazała, że 55 przedsiębiorców nie wywiązało się z terminowego dostarczenia polisy ubezpieczeniowej. W przypadku 22 podmiotów stwierdzono przerwę w okresie ubezpieczenia (brak polisy), przy czym najdłuższa wynosiła ponad 11 miesięcy. Ustalono, że w 13 przypadkach dotyczących wygaśnięcia ważności polisy ubezpieczeniowej, **Wojewoda** nie występował do przedsiębiorców z wezwa-

niem o dostarczenie nowej ważnej polisy. Wg wyjaśnień kierownika **Oddziału Turystyki Urzędu** główną przyczyną zaistniałej sytuacji była niedostateczna obsada kadrowa. W ocenie NIK, obsada dwuosobowa, w tym jeden pracownik nowozatrudniony, nie była wystarczająca.

Zdaniem Izby, stwierdzone przypadki naruszenia przez przedsiębiorców prowadzących usługi turystyczne przepisu art. 5 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych* oraz warunku udzielonego im zezwolenia, nie uzasadniały nieprawidłowego postępowania pracowników **Urzędów Wojewódzkich**, za jakie uznać należy podejmowane czynności dopiero po upływie terminu obowiązywania stosownego zabezpieczenia finansowego.

W ocenie NIK, w świetle cytowanego wyżej przepisu *ustawy o usługach turystycznych*, działania ze strony **Urzędu** powinny być podejmowane z wyprzedzeniem przed upływem ważności poprzedniej gwarancji lub umowy ubezpieczenia, stwarzając tym samym możliwość skutecznego eliminowania tych podmiotów gospodarczych, które wobec braku zabezpieczenia finansowego mogą narażać klientów na dodatkowe koszty w przypadku nieprawidłowego wykonania usługi.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w kontrolowanym okresie (2001 r. – I kw. 2003 r.) wojewodowie wydali 1131 decyzji w sprawie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie usług turystycznych. W tym samym okresie decyzji cofających ww. zezwolenia było 329. Podstawową przyczyną cofania zezwoleń stanowiącą ponad 50% wszystkich decyzji wojewodów było: nie przedstawienie wojewodzie dokumentu potwierdzającego zawarcie kolejnej umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczenia bądź ciągłości ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej na rzecz klientów. Z pozostałych przyczyn mających wpływ na ww. decyzje było niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o świadczenie usług turystycznych.

Najwięcej decyzji cofających zezwolenia w kontrolowanym okresie stwierdzono w województwach: mazowieckim (97), dolnośląskim (32), śląskim (25), wielkopolskim (22) i małopolskim (19).

3. Kontrola w zakresie spełniania wymogu wynikającego z art. 5 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*, a dotyczącego upoważnienia dla wojewody lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju wykazała, iż generalnie umowy ubezpieczenia lub gwarancje upoważniały do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu poszkodowanych do kraju. Niemniej jednak NIK negatywnie ocenia z punktu widzenia legalności i celowości brak stosownych upoważnień stwierdzonych w niniejszej kontroli. Np.:

Ustalenia dokonane w **Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazały, że na 175 przedsiębiorców zajmujących się świadczeniem usług turystycznych, w dwóch przypadkach polisy OC dot. odpowiedzialności cywilnej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych nie zawierały upoważnienia dla **Wojewody** dającego mu możliwość dysponowania środkami w trybie art. 5 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*.

Kontrola przeprowadzona w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazała, że w jednym przypadku, spośród skontrolowanych 21 zezwoleń, polisa ubezpiecze-

niowa nie zawierała stosownego upoważnienia dla **Wojewody** (lub wskazanej jednostki) do wydawania dyspozycji wypłat zaliczki na pokrycie ewentualnych kosztów powrotu, poszkodowanych przez organizatora turystyki klientów, do kraju oraz zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych. Pomimo faktu, iż w trakcie kontroli **Urząd** uzyskał wymagane upoważnienie, to jednak nie skorygowano zapisów w samej polisie ubezpieczeniowej.

NIK wskazuje na obowiązek egzekwowania od przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie zabezpieczenia finansowego na cały okres prowadzonej działalności. Ponadto, zdaniem Izby, celowe jest przeprowadzenie rozeznania odnośnie tych organizatorów turystyki, którzy prowadzą działalność na podstawie nieaktualnych ogólnych warunków umów oraz wezwanie ich do spełnienia wszystkich wymogów przewidzianych prawem w powyższym zakresie, a także jednoznaczne określanie w polisach ubezpieczeniowych, że do odpowiedzialności cywilnej organizatora turystyki mają zastosowanie ogólne warunki ubezpieczenia uchwalone przez firmę ubezpieczeniową ze wszystkimi zmianami.

5.3. Usługi hotelarskie

1. Zgodnie z § 6 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich, w których są świadczone usługi hotelarskie* wojewodowie mogą powoływać zespoły oceniające obiekty hotelarskie. W skład zespołu mogą być powołani przedstawiciele wojewody, osoby o wysokich kwalifikacjach i praktyce z zakresu turystyki i hotelarstwa oraz przedstawiciele Straży Pożarnej, Inspekcji Sanitarnej i nadzoru architektoniczno-budowlanego uczestniczący z urzędu w odbiorach obiektów hotelarskich.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie wszyscy wojewodowie korzystali z powyższej możliwości. Np.:

Wojewoda Dolnośląski zarządzeniem Nr 223 z dnia 20 sierpnia 2001 r. powołał 15 osobowy Zespół doradczy ds. kategoryzacji obiektów hotelarskich. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Zrzeszenia Hoteli Polskich, Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, Polskiego Towarzystwa Schronisk i Dolnośląskiej Izby Turystycznej. Zespół ten jednak od dnia powołania nie podjął działalności. Nie korzystano również przy wydawaniu decyzji o zaszeregowaniu do określonego rodzaju i kategorii z opinii wyspecjalizowanych organizacji lub stowarzyszeń branży hotelarskiej. Tym niemniej stwierdzono, że w badanym okresie **Wojewoda** wydał 158 decyzji o przyznaniu obiektowi hotelarskiemu rodzaju i kategorii, na podstawie wniosków przedsiębiorców, które spełniały wymogi przepisów prawnych.

Wojewoda Łódzki nie skorzystał z możliwości jakie daje mu ww. *rozporządzenie* Ministra Gospodarki i nie powołał doradczego zespołu oceniającego kategoryzację obiektów hotelarskich. Ustalenia dokonane w toku kontroli potwierdziły, że niepowołanie Zespołu doradczego ds. kategoryzacji obiektów hotelarskich nie miało istotnego wpływu na rzetelność i fachowość dokonywania kategoryzacji tych obiektów.

Wojewoda Świętokrzyski zarządzeniem z dnia 2 września 1999 r. (funkcjonowało do 12 marca 2003 r.) powołał Komisję ds. kategoryzacji obiektów hotelarskich. W skład Komisji weszło 9 osób, w tym 3 rekomendowane przez **Wojewodę**. Jak ustalono w trakcie kontroli dokumentów stanowiących podstawę do zaszeregowania i kategoryzacji wybranych obiektów hotelarskich, lustracji dokonywały zespoły oce-

niające w niepełnych składach. Ponadto, uczestniczyła w nich osoba nie powołana przez **Wojewodę**. Miało to negatywny wpływ na rzetelność postępowania Komisji i wydane przez nią decyzje w przypadku dwóch obiektów – schronisk młodzieżowych.

W ocenie NIK, wojewodowie powołując Zespoły ds. kategoryzacji obiektów hotelarskich stworzyli formalne warunki do obiektywnej i zgodnej z postanowieniami *ustawy o usługach turystycznych* oceny obiektu hotelarskiego. Jednakże niewykorzystywanie przez wojewodów wiedzy i kwalifikacji osób powołanych do Komisji jak również nieobecność w pełnym składzie członków Komisji w czasie lustracji może mieć wpływ na rzetelność oceny obiektu, a tym samym jego zaszeregowania. Tym samym nie zachowano przejrzystych procedur klasyfikacji i kategoryzacji obiektów hotelarskich.

2. Wg § 5 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich, w których są świadczone usługi hotelarskie*, zaszeregowanie obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju oraz nadanie kategorii następuje na wniosek przedsiębiorcy podejmującego świadczenie usług hotelarskich. Podstawę dokonywania ocen w zakresie spełniania przez obiekty hotelarskie wymagań dla rodzaju i kategorii, stanowiły załączone do wniosków kwestionariusze: potwierdzające stopień spełnienia wymagań dotyczących wyposażenia obiektów, kwalifikacji personelu i zakresu świadczonych usług, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, opinie właściwych miejscowych jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej, dotyczące spełnienia wymagań przeciwpożarowych i sanitarnych oraz oględziny obiektów dokonywane przez komisje.

Ustalenia NIK wskazują, że występowały przypadki wydawania decyzji zaszeregowujących i nadających kategorię obiektom hotelarskim, na podstawie dokumentów nie odpowiadających wymogom określonych w cyt. wyżej *rozporządzeniu z 13 czerwca 2001 r.* Według uzyskiwanych wyjaśnień, stwierdzone nieprawidłowości, takie jak: brak przystosowania jednostek mieszkalnych i toalet dla osób niepełnosprawnych, niepełne wyposażenie w meble, urządzenia i środki sanitarne, brak znajomości języków obcych obsługi hotelowej, brak materiałów informacyjnych, nie wpływały na standard i zakres świadczonych usług oraz były możliwe do usunięcia w późniejszym terminie. W ocenie NIK, należy się z tym zgodzić, gdyż zadaniem wojewodów jest stwarzanie warunków do promocji i rozwoju rynku turystycznego w Polsce. Świadczyć to może jednak o występowaniu zagrożeń o charakterze korupcyjnym w tych wszystkich przypadkach, gdy zbyt liberalnie podchodzono do obowiązujących wymogów.

Nie przestrzegano także terminów przy rozpatrywaniu wniosków w sprawie zaszeregowania i kategoryzacji.

Z analizy 5 spraw przeprowadzonych w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim**, w 2 przypadkach podjęto decyzje zaszeregowujące i nadające kategorię obiektom hotelarskim bez uzyskania dowodów poświadczających wyeliminowanie stwierdzonych wcześniej nieprawidłowości (np.: odnowienie powierzchni kaloryferów, malo-

wanie ścian w pokojach, zainstalowanie wentylacji w pomieszczeniach rekreacyjnych), wykazywanych w zaleceniach pokontrolnych Inspekcji Sanitarnej.

W okresie objętym kontrolą **Wojewoda Pomorski** rozpatrzył 68 wniosków w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich do rodzaju i nadania kategorii. Szczegółowa kontrola 19 postanowień wykazała, że 18 decyzji w sprawie zaszeregowania i nadania kategorii wydano w sytuacji gdy nie upłynął termin usunięcia uchybień przez kontrolowane jednostki, a ustalonych podczas kontroli prowadzonych przez Doradczy Zespół Oceniający.

Ustalenia kontroli dokonane w **Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazały, że w zbadanych szczegółowo 19 na 58 rozpatrywanych wnioskach, w okresie objętym kontrolą, przy wydawaniu decyzji o zaszeregowaniu obiektu do określonej kategorii, w jednym przypadku wydano decyzję o zaszeregowaniu hotelu do określonej kategorii, mimo braku w dokumentacji zaświadczenia o numerze Regon przedsiębiorcy, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 2 pkt 3 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie*⁴⁵. Natomiast w jedenastu przypadkach termin postępowania o zaszeregowanie obiektów hotelarskich do określonej kategorii wyniósł powyżej 30 dni (tj. od 6 dni do 18 miesięcy po terminie określonym w art. 35 ust. 3 *Kpa*). *Przyczyną tego była niewystarczająca obsada kadrowa.*

3. Izba pozytywnie ocenia działania wojewodów w zakresie kontroli i monitorowania usług hotelarskich mimo, iż nie we wszystkich **Urzędach Wojewódzkich** wdrożony został centralny system ewidencji MOH (ewidencja obiektów hotelarskich). Zaszeregowanie obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów (np. hotel, motel, pensjonat) oraz nadawanie kategorii (oznaczonej ilości gwiazdek) odbywało się w myśl art. 38 *ustawy o usługach turystycznych* – w drodze decyzji wojewodów. Wydawanie powyższych decyzji poprzedzone było weryfikacją wniosku złożonego przez przedsiębiorcę oraz sprawdzeniem – w trybie dokonania lustracji – czy obiekt spełnia wymagania stawiane dla poszczególnych rodzajów i kategorii, a określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich, w których są świadczone usługi hotelarskie*. W każdym z **Urzędów** prowadzona była ewidencja obiektów hotelarskich posiadających tzw. decyzję kategoryzacyjną.

Wyniki kontroli wskazują na nieterminowe realizowanie przez **Wielkopolski Urząd Wojewódzki** zadań określonych w piśmie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie wdrażania centralnego systemu ewidencji monitorowania usług turystycznych w systemie MOH. Stwierdzono, że w **Urzędzie** nie prowadzi się rejestru w tym systemie. Wg ustaleń kontroli aktualnie prowadzony rejestr obiektów świadczących usługi hotelarskie prowadzony jest w systemie komputerowym Excel i ręcznie w formie kartotek. Przyczyną nie uruchomienia ww. systemu był brak odpowiedniego sprzętu komputerowego.

Pomorski Urząd Wojewódzki w zakresie kontroli i monitorowania usług hotelarskich przeprowadził 59 kontroli obiektów hotelarskich (w okresie objętym kontrolą), w wyniku których stwierdzono głównie nieuprawnione używanie nazw rodzajowych obiektów. W ich efekcie skierowano 14 wniosków o ukaranie właścicieli ww. obiektów, w wyniku czego właściwe miejscowo Kolegia do Spraw Wykroczeń nałożyły

⁴⁵ Dz.U. Nr 66, poz. 665 ze zm.

kary pieniężne na łączną kwotę 7,7 tys. zł. Ponadto, **Urząd** podejmował szereg działań w zakresie monitorowania usług hotelarskich, w wyniku których do Państwowej Inspekcji Handlowej skierowano 10 wniosków o przeprowadzenie kontroli, a do podmiotów, które w sposób nieuprawniony używały nazw przypisanych obiektom hotelarskim (hotel, motel, pensjonat lub kamping), wystosowano 25 upomnień oraz 113 wezwań w celu uregulowania ich statusu prawnego.

W okresie objętym kontrolą, pracownicy **Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego** informowali Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie o przypadkach używania przez obiekty nie posiadające decyzji kategoryzacyjnej, nazw prawnie chronionych, tj. hotel, pensjonat, motel, kemping. W wyniku skierowania do Inspekcji informacji o 101 takich podmiotach, ukarano mandataми 22 właścicieli obiektów, a wobec 9 wszczęto postępowanie sądowe.

Na podstawie przeprowadzonych w 2001 r. przez **Świętokrzyski Urząd Wojewódzki** kontroli, stwierdzono przypadki bezprawnego używania przez właścicieli obiektów nazw zastrzeżonych *ustawą o usługach turystycznych*. W tych przypadkach wyznaczano termin na dostosowanie obiektów do obowiązujących przepisów prawa, poprzez złożenie do **Wojewody** nowego wniosku o zaszeregowanie obiektu lub zgłoszenie obiektu do tzw. ewidencji obiektów innych. Jednakże NIK negatywnie pod względem rzetelności oceniła fakt opieszałego egzekwowania przez **Wojewodę** terminowego usuwania przez właścicieli obiektów hotelarskich stwierdzonych nieprawidłowości, jak również nie kierowania w tych przypadkach wniosków o ukaranie do Kolegium do Spraw Wykroczeń⁴⁶.

Wojewoda Dolnośląski, w badanym okresie nie otrzymał żadnej skargi klientów niezadowolonych na usługi świadczone w obiektach hotelarskich działających na terenie Dolnego Śląska. Uzyskiwał natomiast informacje telefoniczne o obiektach, które prowadzą działalność hotelarską używając nazw zastrzeżonych ustawą. Pozytywnie należy ocenić fakt, że **Urząd** do takich obiektów bezzwłocznie wysyłał wezwania informujące o obowiązku zaszeregowania co do kategorii i rodzaju lub sprostowania i wyjaśnienia sytuacji. W przypadkach, gdy podmiot uchylał się od kategoryzacji, **Urząd** kierował wniosek o ukaranie do Kolegium do Spraw Wykroczeń, a obecnie do sądów grodzkich. Takich wniosków w analizowanym okresie było łącznie 6.

Kontrola wykazała przypadek niedostatecznego wywiązywania się z obowiązku kontroli przedsiębiorców prowadzących usługi hotelarskie, mianowicie:

Według danych **Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego** w województwie lubuskim funkcjonuje 209 obiektów hotelarskich, w tym: 47 hoteli, 11 moteli, 9 pensjonatów i 142 pozostałych (jak np. domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, domy pracy twórczej, campingi i pola biwakowe). W badanym okresie dot. lat 2001–2003 (I kwartał) przeprowadzono tylko 2 kontrole obiektów hotelarskich. Obydwie kontrole przeprowadzone zostały w I kwartale 2003 r. Nie przewidziano natomiast takich działań w planach kontroli na lata 2001 i 2002. Stosownie do § 8 pkt 2 *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie* **Wojewoda** nie rzadziej niż co trzy lata winien dokonywać okresowych kontroli obiektów hotelarskich w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i świadczonych usług. Zaniechania przeprowadzenia kontroli należy ocenić jako nielegalne. Potrzebę takich działań, potwierdziły wyniki przeprowadzonych z inicjatywy NIK kontroli dwóch hoteli w Kostrzynie i Słubicach. W obu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nie

⁴⁶ obecnie sądów rejonowych

wystąpieniu przez prowadzących, przed rozpoczęciem świadczenia usług, o uzyskanie zaszeregowania tych obiektów do odpowiedniego rodzaju i kategorii, niespełnieniu wymagań porządkowo-sanitarnych oraz braku aktualnej książki obiektu budowlanego.

5.4. Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek

Na podstawie art. 24 ust. 1, 25 oraz 32 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*, do właściwości wojewodów należało wydawanie upoważnień do przeprowadzania szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek, organizowanie egzaminów na pilota lub przewodnika oraz powoływanie komisji egzaminacyjnych dla pilotów wycieczek, przewodników turystycznych górskich, miejskich i terenowych, a także powoływanie komisji egzaminacyjnych języków obcych.

1. Najwyższa Izba Kontroli pomimo stwierdzonych uchybień pozytywnie ocenia działania wojewodów w zakresie zezwoleń na prowadzenie usług turystycznych i wykonywania zadań dotyczących uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Kontrola osób wykonujących zadania przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek obejmowała posiadanie uprawnień co do ich obszaru i ważności oraz poprawności wykonywania tych zadań.

NIK negatywnie pod względem legalności i rzetelności ocenia fakt, że w badanym okresie powyższy obowiązek prowadzenia kontroli wykonywany był wyłącznie w odniesieniu do posiadanych uprawnień. Na przykład:

Ustalono, że w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** nie monitorowano w terenie osób posiadających uprawnienia przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, szczególnie pod kątem posiadania uprawnień co do ich obszaru i ważności, poprawności wykonywania zadań oraz stanu zdrowia. Powyższy obowiązek prowadzenia kontroli wykonywany był sporadycznie w trakcie kontroli biur turystycznych.

Służby podległe **Wojewodzie Wielkopolskiemu** nie prowadziły kontroli osób wykonujących zadania przewodnika turystycznego i pilota wycieczek przewidzianej w art. 29 *ustawy o usługach turystycznych*. U podstaw braku takich działań był m.in. fakt, że podczas kontroli osoba kontrolowana nie ma obowiązku się wylegitymować. Problem ten zgłaszany był przez **Urząd** zarówno do **Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** i do **Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**, nie został jednak wyjaśniony przez ww. ministerstwa do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Sporadycznie w ramach dokonywanych przez **Urząd** kontroli organizatorów turystyki kontrolą obejmowano także spełnianie wymogów formalnych przez przewodników i pilotów.

W kontrolowanym okresie (2001 r.-I kw. 2003 r.), służby podległe **Wojewodzie Mazowieckiemu** przeprowadziły dwie kontrole terenowe osób wykonujących zadania przewodnika miejskiego po Warszawie. Kontrole osób wykonujących zadania pilotów wycieczek były natomiast przeprowadzane przez **Urząd** w trakcie kontroli organizatorów turystyki. Obejmowały one sprawdzenie posiadanych uprawnień oraz wystawianie przez przedsiębiorców pisemnego zlecenia, określającego miejsce i czas usługi pilotarskiej oraz upoważnienia do działania w imieniu organizatora w zakresie niezbędnym do prowadzenia imprezy turystycznej. **Wojewoda**, w wyniku tych kontroli nie cofnął, jak również nie zawiesił żadnej osobie uprawnień pilota wycieczek oraz przewodnika turystycznego.

W **Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim** zagadnienia dot. uprawnień osób pełniących funkcje przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w trakcie imprez organizowanych przez biuro były sprawdzane w trakcie kompleksowych kontroli organizatorów turystyki. Nie wykonywano kontroli dotyczących wyłącznie uprawnień przewodników/pilotów. Potrzebę przeprowadzania bieżących kontroli w zakresie działalności pilotów wycieczek i przewodników turystycznych potwierdziła kontrola przeprowadzona przez Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej we Wrocławiu na wniosek NIK (w związku ze zgłoszoną skargą), w trzech hotelach w Karpaczu i w Jeleniej Górze. Efektem tych kontroli było ujawnienie 3 osób świadczących usługi przewodnickie i pilockie bez posiadania stosownych uprawnień. Z informacji Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze wynika, że jedna osoba została ukarana grzywną, druga osoba została wpisana do ewidencji nadanych uprawnień prowadzonej przez **Wojewodę**, w przypadku ostatniej osoby sprawa stała się nieaktualna z powodu jej zgonu.

W ewidencji **Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy** zarejestrowanych było 1 105 pilotów wycieczek i 327 przewodników turystycznych. W latach 2001-2003 (I kwartał) upoważnieni przez **Wojewodę** pracownicy **Urzędu** przeprowadzili 23 kontrole pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, stwierdzając 2 przypadki wykonywania zadań przewodnika przez osoby, które takich uprawnień nie posiadały (nauczycieli w ramach wycieczek szkolnych). Osoby te zostały jedynie pouczone o zakazie oprowadzania wycieczek bez uprawnionego przewodnika.

Kontrole własne przeprowadzone przez pracowników **Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego** wykazały w 14 spośród 35 przeprowadzonych kontroli podmiotów świadczących usługi turystyczne, nieprawidłowości polegające na zatrudnianiu przez organizatorów turystyki przy obsłudze imprez, pilotów nie posiadających aktualnych uprawnień oraz potwierdzonych wpisem w legitymacji znajomości języka powszechnie znanego w kraju, w którym była organizowana impreza. Stanowiło to naruszenie odpowiednio art. 30 ust. 1 i art. 31 ust. 1 *ustawy o usługach turystycznych*. W zaleceniach pokontrolnych obligowano przedsiębiorców do niezwłocznego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, pod rygorem cofnięcia lub ograniczenia zakresu zezwolenia.

Ustalenia dokonane w **Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazały, że nie przeprowadzano kontroli osób wykonujących zadania przewodników turystycznych. Podjęte w 2001 r. próby kontroli przez osoby rekomendowane przez Stowarzyszenie Przewodników Turystycznych Miejskich okazały się mało skuteczne, głównie z uwagi na brak przepisów wykonawczych dotyczących m.in. nakładania mandatów lub legitymowania osób kontrolowanych przez ww. osoby.

W ocenie Izby, kontrola spełniania wymagań formalnych wypełnia tylko część ustawowych obowiązków kontrolnych. Nie daje ona natomiast praktycznie żadnej podstawy do stwierdzenia poprawności wykonywania zadań przewodnika turystycznego i pilota wycieczek.

2. Poprawnie realizowano zadania określone w art. 20-26 *ustawy o usługach turystycznych*, dotyczące szkoleń, organizowania egzaminów, potwierdzenia i nadawania uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Upoważnienia do prowadzenia szkoleń wydawano jednostkom organizacyjnym lub osobom dysponującym kadrą wykładowców posiadających wykształcenie wyższe i praktykę w zakresie zagadnień objętych programem szkolenia oraz zapewniają-

cym warunki umożliwiające realizację zajęć. Przypadki uchybień w omawianym zakresie stwierdzono, m.in.:

W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** kontrola wykazała przypadek wydania decyzji upoważniającej do prowadzenia szkolenia kandydatów na pilotów firmie, która nie spełniała warunków niezbędnych do jej uzyskania. Zgodnie z § 3 pkt 3 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*⁴⁷, wnioskodawcy powinni udokumentować posiadane przez wykładowców i instruktorów mających realizować zajęcia, stosownych kwalifikacji, m.in. odpowiedniej praktyki uzasadniającej powierzenie obowiązków instruktora zajęć praktycznych. W tym przypadku firma nie przedłożyła zaświadczenia, że jej wykładowca posiada wymaganą ww. *rozporządzeniem* praktykę i stosowne kwalifikacje. Również kontrole własne **Urzędu** wykazały szereg nieprawidłowości w powyższym zakresie. Stwierdzono m.in. nielegalne prowadzenie szkoleń kandydatów na pilotów przez dwie jednostki, które nie posiadały w tym zakresie upoważnienia **Wojewody**. Kontrola własna **Urzędu** stwierdziła także brak udokumentowania kwalifikacji 6 osób do prowadzenia szkolenia na przewodników, rozbieżności między realizowanym programem a programem ramowym określonym *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 1999 r. w sprawie przewodników i pilotów wycieczek*. Mimo stwierdzenia ww. nieprawidłowości, Dyrektor **Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu** nadzorującego ww. kontrole nie skierował zaleceń pokontrolnych, który to obowiązek wynikał z regulaminu LUW (§ 55 pkt 13).

W wyniku ustaleń dokonanych w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim**, NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności brak działań ze strony **Urzędu**, mających na celu uzupełnienie dokumentów przez 5 podmiotów prowadzących szkolenia w celu dostosowania posiadanego przez nie upoważnienia do przepisów nowego *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, w tym dostosowanie programów szkolenia do aktualnych wymagań.

5.5. Postępowanie administracyjne w sprawie odwołań od decyzji wojewodów, skarg wnoszonych do NSA oraz rozpatrywania skarg i wniosków na działalność organizatorów usług turystycznych

W postępowaniach administracyjnych, dotyczących świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych, Minister właściwy ds. turystyki, działa jako organ II instancji, rozpatrując odwołania od decyzji wojewodów.

1. Decyzje **Ministra** jako organu II instancji dotyczą spraw z zakresu: odmowy udzielenia przez wojewodę zezwolenia na działalność z powodu braku spełnienia, określonych w *ustawie o usługach turystycznych*, wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych oraz doświadczenia osób wskazanych do kierowania działalnością przedsiębiorstwa, czy też braku odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, a także cofnięcia lub ograniczenia zezwolenia wydanego przez wojewodę.

⁴⁷ Dz.U. Nr 72, poz. 752

Do **Departamentu Turystyki** w latach 2001 - I kw. 2003 wpłynęło 68 odwołań od decyzji wojewodów, z czego 17 odwołań, tj. 25%, rozpatrzonych zostało z uchybieniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 *ustawy Kodeks Postępowania Administracyjnego*. Wpływ odwołań z zakresu zezwoleń na prowadzenie działalności dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w poszczególnych latach 2001 - I kw. 2003 wynosił odpowiednio: 37, 26, 5. Ustalenia wykazały, że opóźnienia w wydawaniu decyzji wyniosły od jednego do kilkunastu dni.

Na przykład, spośród 16 skontrolowanych spraw w postępowaniu odwoławczym z zakresu organizatorów turystyki i pośredników turystycznych:

- 5 spraw dotyczyło odwołań od decyzji wojewody w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie wyżej wymienionej działalności, z uwagi na:
 - nieprzedstawienie dowodu zapewniającego pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju, w formie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo umowy ubezpieczenia na rzecz klientów,
 - nieprzedłożenie dowodu potwierdzenia praktyki w zakresie świadczenia usług turystycznych,
 - prowadzenia działalności gospodarczej pomimo braku zezwolenia (przed uzyskaniem zezwolenia).

2. W zakresie działalności pilotów wycieczek i przewodników turystycznych **Minister** rozpatruje odwołania od decyzji wojewodów w sprawach odmowy udzielenia uprawnień, jak również ich zawieszenia oraz w sprawach wydawania lub cofania upoważnień na przeprowadzanie szkoleń dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

W latach 2001 - I kw. 2003, wydanych zostało w postępowaniu odwoławczym łącznie 201 decyzji, z czego 71 (ponad 35%), po upływie jednego miesiąca od daty wpływu odwołania. Naruszony został tym samym art. 35 § 3 *Kpa*. W samym 2001 r. wydanych zostało 159 decyzji, w tym aż 60 (ponad 37 %), po upływie terminu określonego w powołanym przepisie.

Spośród 34 spraw objętych kontrolą (17% spraw), 24 postępowania odwoławcze dotyczyły decyzji wojewody w sprawie odmowy potwierdzenia nabytych przed wejściem w życie *ustawy* uprawnień pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego z uwagi na złożenie wniosku po terminie określonym w art. 49 ust.2 *ustawy o usługach turystycznych*. Cztery sprawy dotyczyły cofnięcia uprawnień przewodnika turystycznego z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia lekarskiego wymaganego art. 23 w związku z art.22 pkt. 3 *ustawy o usługach turystycznych*. Pozostałe odwołania od decyzji wojewody dotyczyły odmowy potwierdzenia uprawnień przewodnika turystycznego z uwagi na niespełnienie wymagań określonych w art. 49 ust.1 omawianej *ustawy*, a także w art. 32 co do potwierdzenia znajomości języków obcych.

W 29 przypadkach Minister właściwy do spraw turystyki, wydał decyzje utrzymujące w mocy decyzje organu I instancji, tj. właściwego wojewody.

Najwyższa Izba Kontroli, negatywnie pod względem legalności, ocenia zaniechanie zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki w przypadku nie załatwienia sprawy w terminie oraz zaniechanie wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązuje w każdym przypadku niezachowania obowiązującego terminu art. 36 § 1 i 2 *Kpa*, pod rygorem odpowiedzialności służbowej przewidzianej art. 38 *Kpa*.

3. Minister właściwy ds. turystyki rozpatruje odwołania od decyzji wojewodów w sprawach związanych z zaszeregowaniem obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii.

W okresie objętym kontrolą rozpatrzonych zostało w postępowaniu odwoławczym 57 spraw, w tym po terminie określonym w art. 35 § 3 i 5 *Kpa* – 15 spraw, tj. 26%, co również potwierdza naruszenie zasady rzetelności postępowania.

4. **Minister** kierujący działem administracji rządowej – turystyka – w okresie objętym kontrolą przygotowywał odpowiedzi na skargi wniesione do **Naczelnego Sądu Administracyjnego** dotyczące decyzji wydanych w II instancji.

Łącznie udzielonych zostało 71 odpowiedzi, z czego najwięcej – 46, dotyczyło uprawnień pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, 16 – zezwoleń dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a 9 dotyczyło zaszeregowania obiektów hotelarskich.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 *ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, organ, któremu Sąd przesłał odpis skargi zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi oraz do nadesłania w tym terminie akt sprawy.

Ustalenia kontroli wykazały, że w omawianym okresie 17 odpowiedzi udzielonych zostało po terminie, a więc z naruszeniem postanowień art. 38 ust. 1 *ustawy o NSA*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia powyższe działania negatywnie pod względem rzetelności. Ustalenia kontroli wykazały ponadto, że w latach 2001-2003 spośród 25 skarg do **NSA** na decyzje Ministra właściwego do spraw turystyki, z zakresu zezwoleń dla organizatorów imprez turystycznych oraz hotelarstwa, w 17 sprawach (68%) **NSA** oddalił wniesione skargi.

5. Badania w zakresie ochrony konsumenta usług turystycznych oparte zostały także o analizę treści skarg i wniosków na działalność organizatorów tych usług wpływających do wojewodów i **Ministerstwa**. W latach 2001- I kw. 2003 do **Ministerstwa** wpłynęło łącznie 149 skarg, dotyczących jakości usług turystycznych, z czego 107 dotyczyło nienależytego wykonania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych umów o świadczenie usług turystycznych. Z tytułu niewykonania umów o świadczenie usług turystycznych i trudności w uzyskaniu zwrotu pobranych na poczet umów zaliczek, w omawianym okresie wpłynęło 7 skarg.

Na podstawie art. 232 § 1 *Kpa* organ właściwy do rozpatrzenia skargi, może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu.

W omawianym okresie, korzystając z powyższego upoważnienia, **Departament Turystyki** przekazał według kompetencji do wojewodów łącznie 119 skarg, tj. prawie 80%.

Ustalenia kontroli wykazały, że jedynie w 2003 r. skargi klientów przekazywane były do załatwienia organowi niższego stopnia bez zbędnej zwłoki.

W latach 2001-2002 przekazywanie przez **Ministerstwo** skarg do wojewodów następowało po upływie od kilku do ponad 30 dni od daty wpływu skargi do **Ministerstwa**.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną tych opóźnień był przyjęty w **Ministerstwie** system rozpatrywania skarg. Ustalono, że poza departamentami merytorycznie rozpatrującymi skargi funkcjonował **Zespół Skarg i Wniosków Sekretariatu Ministerstwa**, do którego zadań należało zbiorcze prowadzenie ewidencji skarg, wniosków i listów obywateli. **Zespół** ten nadzorował ponadto terminowość rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i listów przez poszczególne **departamenty Ministerstwa**, do których kierowane były skargi. Opieszałość w przekazywaniu dokumentów pomiędzy **Sekretariatem Ministerstwa a Departamentem Turystyki** była główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości. Ustalenia kontroli wykazały również przypadki, że odpowiedzi na skargi rozpatrywane przez **Departament Turystyki** we własnym zakresie, również przekraczały termin jednego miesiąca, wbrew art. 237 § 1 *Kpa*.

Spośród 11 udzielonych odpowiedzi na skargi w 2001 r., trzy odpowiedzi udzielone zostały po upływie miesiąca od wpływu skargi (w tym jedna po ponad dwóch miesiącach). W roku 2002 odpowiedź na jedną skargę udzielona została po upływie miesiąca od jej wpływu.

5.6. Działania podejmowane dla ochrony interesów konsumenta

1. Zgodnie z art. 9 i art. 29 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych* Minister właściwy do spraw turystyki posiada uprawnienia kontrolne w stosunku do organizatorów i pośredników turystycznych oraz pilotów i przewodników turystycznych. **Minister** może także dokonywać kontroli (art. 40. ust. 5) w zakresie spełniania przez obiekty hotelarskie wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane.

Łącznie w latach 2001-2002 **Ministerstwo Gospodarki** przeprowadziło 6 kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność organizatora turystyki i pośrednika turystycznego, co w stosunku do liczby podmiotów posiadających ważne zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej z tego zakresu, stanowiło mniej niż 0,2%.

Wydział Kontroli w Sekretariacie Ministerstwa Gospodarki we współpracy z **Departamentem Turystyki** przeprowadził w 2001 r. kontrolę w dwóch przedsiębiorstwach.

W wyniku kontroli obu przedsiębiorstw stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku w zawieranych umowach o świadczenie usług turystycznych z klientami informacji o numerze zezwolenia organizatora imprez turystycznych,
- niedopełnienia obowiązku wydawania klientom, którzy wpłacili należność za imprezę lub zaliczkę, pisemnego potwierdzenia posiadania umowy ubezpieczenia, o którym jest mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 *ustawy o usługach turystycznych*,
- braku wskazania szczegółowych zasad ubiegania się klientów o wypłatę środków z ubezpieczenia,
- nieprawidłowego ustalenia sum gwarancyjnych w umowach ubezpieczenia.

Ustalono również, że obydwa przedsiębiorstwa naruszyły postanowienia art. 2 *ustawy o usługach turystycznych*, zgodnie z którym zawieranie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego umów z klientami o świadczenie usług turystycznych jest dopuszczalne, jeżeli przedsiębiorca ten prowadzi na terytorium RP działalność gospodarczą na warunkach określonych w *ustawie*. Obie firmy, nie prowadziły i nie prowadzą działalności z zakresu świadczenia usług turystycznych w Polsce.

W obydwu przypadkach **Minister**, na podstawie art. 9 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych* wystąpił do **Wojewody Mazowieckiego** o wezwanie przedsiębiorstw do usunięcia uchybień, pod rygorem cofnięcia lub ograniczenia zakresu zezwolenia. Pismami z dnia 28.02.2002 r. oraz z dnia 19.03.2002 r. **Wojewoda** wezwał oba przedsiębiorstwa do usunięcia stwierdzonych uchybień. W jednym przypadku nieprawidłowości zostały usunięte, w drugim sprawa znajduje się w NSA.

W 2002 r. zostało przeprowadzonych pięć kontroli, z czego cztery dotyczyły organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz jedną obiektu hotelarskiego.

W trzech przypadkach stwierdzono m.in. nieprawidłowość dotyczącą zamieszczania w dokumentach umowy, odnośnie warunków uczestnictwa, niedozwolonych klauzul nakładających na klienta koszty z tytułu rezygnacji z udziału w imprezie.

Eliminowanie tego typu nieprawidłowości ma, w ocenie NIK, podstawowe znaczenie, bowiem zgodnie z art. 385¹ i art. 385³ *Kodeksu cywilnego* stosowanie tego typu klauzul jest niedozwolone, jako że kształtują prawa i obowiązki stron umowy w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i rażąco naruszają interesy klienta. Niedozwolonymi klauzulami umownymi są te, które w szczególności:

- wyłączają obowiązek zwrotu konsumentowi uiszczonej zapłaty za świadczone nie spełnione w całości lub w części w przypadku rezygnacji konsumenta z zawarcia lub wykonania umowy,

- nakładają wyłącznie na konsumenta obowiązek zapłaty ustalonej sumy w przypadku jw.,
- nakładają na konsumenta, który nie wykonał zobowiązania lub odstąpił od umowy, obowiązek zapłaty rażąco wygórowanej kary umownej lub odstępnego.

W pozostałych kontrolach nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

W tym samym okresie wg danych dostępnych w **Ministerstwie** wojewodowie przeprowadzili tylko u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych 474 kontrole, stwierdzając, że najczęściej pojawiającymi się uchybieniami było m. in. stosowanie niedozwolonych klauzul w umowach i warunkach uczestnictwa, polegających na obciążaniu klientów kosztem do 100% wartości imprezy w przypadku rezygnacji z imprezy.

W zakresie hotelarstwa wojewodowie przeprowadzili w latach 2001-2002 łącznie 1889 kontroli.

W ocenie NIK, znaczna ilość kontroli prowadzonych przez wojewodów, nie stwarza przesłanek do ograniczenia funkcji kontrolnych **Ministerstwa**. Biorąc pod uwagę nieprawidłowości, ujawnione w toku kontroli przeprowadzonych zarówno przez wojewodów jak i **Ministerstwo** w latach 2001-2002, mające negatywny wpływ na ochronę interesów konsumentów usług turystycznych, celowym byłoby zwiększenie ich liczby, zwłaszcza u organizatorów i pośredników, których działalność obejmuje cały kraj.

Kontrola w **Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazała, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 14 skarg na działalność biur turystycznych posiadających pozwolenia Wojewody. Klienci skarżyli się na lekceważenie terminów rozpatrywania reklamacji i nie wywiązywanie się organizatorów imprez z niezwłocznego rozliczania się z klientami z tytułu zakupionych imprez lub przyjętych przedpłat. Stwierdzono, że w związku ze skargami podejmowano interwencje oraz informowano klientów o przysługujących im prawach i obowiązkach organizatora turystycznego. Skargi na działalność firm turystycznych były kierowane również do innych instytucji, m.in. do **Biura Miejskiego Rzecznika Konsumentów Urzędu Miejskiego** w Szczecinie, które w 2002 r. przyjęło skargi dot. działalności 9 biur turystycznych w zakresie niezadawalającej jakości świadczonych usług.

W latach 2001-2003 (I kwartał) wpłynęło do **Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego** łącznie 20 skarg na działalność podmiotów świadczących usługi turystyczne. W wyniku ich rozpoznania doprowadzono w jednym przypadku do całkowitego zwrotu poniesionych przez klienta kosztów imprezy turystycznej, w innym przypadku dokonano częściowego zwrotu poniesionych kosztów, przyznano również klientowi rekompensatę w postaci udziału w dowolnej imprezie z upustem, wskazano też możliwość wstąpienia na drogę postępowania przed sądem, oraz – w przypadku dwóch skarg – cofnięto zezwolenie organizatorowi usług turystycznych.

W kontrolowanym okresie do **Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego** wpłynęło 27 skarg na działalność organizatorów i pośredników turystycznych. Pracownicy **Urzędu** informowali skarżących o wszczęciu, przebiegu i wynikach postępowania oraz o możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku wniesiona skarga była podstawą cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzoną działalność w zakresie organizowania

impresz turystycznych i pośredniczenia w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

Do **Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego** w latach 2001-2003 (I kwartał) wpłynęło 675 skarg na działalność organizatorów i pośredników turystycznych. W zgłaszanych skargach zwracano głównie uwagę na: niewłaściwe wykonanie zobowiązań umownych przez organizatora imprezy turystycznej; zmianę miejsca lub obniżenie standardu zakwaterowania; brak opieki pilota lub rezydenta; zmianę miejsca lub datę planowanego powrotu. W zbadanych przez NIK dokumentach, dotyczących 28 skarg na organizatorów turystyki, każdorazowo podejmowano czynności kontrolne i informowano skarżących o wszczęciu, przebiegu i wynikach postępowania oraz o możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.

2. Zgodnie z *ustawą o usługach turystycznych* poza Ministrem właściwym do spraw turystyki również wojewoda upoważniony jest do kontroli umów z klientami zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Wojewoda Wielkopolski skontrolował w badanym przez NIK okresie 61 biur podróży. Kontrolowano przestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu, oceniano materiały informacyjne dotyczące oferowanych usług turystycznych i umowy zawierane z klientami na ww. usługi. Najczęściej stwierdzane uchybienia dotyczyły:

- katalogów i ofert zawierających materiały informacyjne o organizowanych imprezach turystycznych, w których brak było m. in.:
 - podania ceny imprezy turystycznej lub usługi turystycznej albo sposobu jej ustalenia, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 1 *ustawy o usługach turystycznych*, w 3 przypadkach,
 - określenia rodzaju, klasy, kategorii lub charakterystyki środka transportu, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 3 *ustawy o usługach turystycznych*, w 5 przypadkach,
 - określenia terminu powiadomienia klienta na piśmie o ewentualnym odwołaniu imprezy lub usługi turystycznej z powodu niewystarczającej liczby zgłoszeń, jeżeli realizacja usług jest uzależniona od liczby zgłoszeń, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 8 *ustawy o usługach turystycznych*, w 3 przypadkach,
 - podstawy prawnej umowy i konsekwencji prawnych wynikających z umowy, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 9 *ustawy o usługach turystycznych*, w 5 przypadkach,
 - ogólnych informacji o obowiązujących przepisach paszportowych, wizowych i sanitarnych oraz wymaganiach zdrowotnych dotyczących udziału w imprezie turystycznej, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 10 *ustawy o usługach turystycznych*, w 5 przypadkach,
 - informacji o możliwości zawarcia umowy ubezpieczenia od kosztów rezygnacji z udziału w imprezie turystycznej, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 2 *ustawy o usługach turystycznych*, w 5 przypadkach,
- umów zawieranych z klientami na zorganizowanie imprezy turystycznej, w których stwierdzano m.in. brak:

- określenia organizatora turystyki i numer jego zezwolenia oraz imię i nazwisko osoby, która w jego imieniu umowę podpisała, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 1 *ustawy o usługach turystycznych*, w 6 przypadkach,
 - informacji o rodzaju i zakresie ubezpieczenia turystów oraz nazwy i adresu ubezpieczyciela, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 7 *ustawy o usługach turystycznych*, w 7 przypadkach,
 - zapewnienia uczestnikom organizowanych imprez turystycznych, opieki osób posiadających uprawnienia pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego oraz nie wydawanie tym osobom pisemnych zleceń, określających miejsce (obszar) i czas trwania usługi jak również upoważniających ich do działania w imieniu organizatora w zakresie niezbędnym do prowadzenia imprezy – art. 30 *ustawy o usługach turystycznych*, w 6 przypadkach,
 - określenia położenia, rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 4b *ustawy o usługach turystycznych*, w 4 przypadkach,
 - określenia ceny imprezy turystycznej... wyraźne sformułowanie okoliczności, które mogą spowodować podwyższenie ceny... i sposobu zapłaty, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 5 i 6 *ustawy o usługach turystycznych*, w 3 przypadkach,
- ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:
 - nie zgłaszaniu organowi udzielającemu zezwolenia na prowadzenie działalności, wszelkich zmian danych określonych w tym zezwoleniu (tworzenie filii i zmiana siedziby) w 2 przypadkach,
 - nie informowaniu klientów o fakcie, że impreza realizowana jest przez biuro jako agenta w 3 przypadkach,
 - posługiwanie się nazwą firmy niezgodną z wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego i wydanym zezwoleniem - 1 przypadek.

W wyniku stwierdzanych nieprawidłowości, **Wojewoda Wielkopolski** wydał 48 kontrolowanym podmiotom zalecenia pokontrolne. W każdym przypadku do **Urzędu Wojewódzkiego** wpłynęły informacje o ich uwzględnieniu i wykonaniu. NIK jako celowe ocenia podejmowane przez wojewodów działania sprawdzające. Łącznie przeprowadzono 8 ponownych kontroli, w których sprawdzono realizację wydanych zaleceń.

Krytyczną ocenę NIK formułuje w stosunku do działań podejmowanych w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** na rzecz usuwania nieprawidłowości, stwierdzonych podczas kontroli u organizatorów turystyki.

W wyniku wykonanych w 2001 r. kontroli (7 protokołów kontroli), zalecono dwóm podmiotom: stosowanie postanowień *rozdziału 3 ustawy o usługach turystycznych*, tj. zawieranie umów w formie pisemnej oraz zobowiązano do zastosowania wymogów art. 11 *ustawy z 17 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej*, tj. oznaczenie siedziby na zewnątrz.

Podczas kontroli wykonanych w 2002 r. (skontrolowano 7 przedsiębiorców), w 3-ch podmiotach stwierdzono uchybienia polegające na: braku w umowach numeru ze-

zwolenia, braku określenia w umowie ilości posiłków, braku daty zawarcia umowy, zawieranie umów na drukach z pieczęcią agenta jako organizatora, braku w umowach warunków uczestnictwa. W odniesieniu do stwierdzonych uchybień, udzielono instruktażu w trakcie kontroli i zalecono stosowanie postanowień *ustawy o usługach turystycznych*.

Natomiast w wyniku kontroli wykonanych przez **Urząd** w okresie I kwartału 2003 r. (dwa protokoły kontroli), stwierdzone uchybienia w jednej z firm polegały m.in. na braku umów zawieranych z klientami, braku opieki przewodnika w imprezach, braku informacji o zabezpieczeniu finansowym. Po zakończeniu kontroli skierowano zalecenie zawierania w formie pisemnej umów z klientami na każdą świadczoną usługę – zgodnie z wymogami art. 14 *ustawy o usługach turystycznych*.

NIK ocenia jako nierzetelne działania niektórych wojewodów, polegające na nie objęciu systemem kontroli sprawdzających tych podmiotów, u których stwierdzono uchybienia w działalności i w stosunku do których skierowano stosowne zalecenia dotyczące ich wyeliminowania.

Ustalenia kontroli dokonane w **Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazały m.in. brak planów kontroli biur podróży. W ocenie NIK, sprawowanie kontroli przez **Wojewodę** w stosunku do 427 funkcjonujących podmiotów było niewystarczające. W okresie 2001-2003 r. (3 miesiące) skontrolowano zaledwie 18 biur podróży, podczas których stwierdzono m.in.:

Kontrola biura podróży we Wrocławiu ujawniała szereg nieprawidłowych zapisów i brak niezbędnych dla klienta informacji w umowach zawieranych z klientami, w tym m.in. nie informowano klientów o posiadanym przez biuro zabezpieczeniu finansowym, nie wskazano sposobu ubiegania się o wypłatę środków w przypadku, gdy klient rezygnuje z imprezy lub gdy organizator nie wywiąże się z umowy, nie informowano również uczestników imprez o prawie do odstąpienia od umowy bez konsekwencji utraty wpłaconych kwot, które powinny mu zostać zwrócone w całości oraz o prawie uczestnictwa w innym terminie w imprezie zastępczej o co najmniej tym samym standardzie (art. 385³ pkt 12, 16, 17 *Kc*). W dwóch innych biurach podróży z Wrocławia i w jednym z biur obsługi ruchu turystycznego w Łądku Zdroju ustalono, iż materiały informacyjne przedstawiane klientom nie zawierały informacji o obowiązujących w kraju docelowym przepisach paszportowych, wizowych, co naruszało art. 12 ust. 1 pkt 10 oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 *ustawy o usługach turystycznych*. Stwierdzono również przypadki naruszenia przez organizatorów turystyki przepisu art. 10 ust. 1 *ustawy o usługach turystycznych*, tj. nie przedstawienie **Wojewodzie** dokumentu potwierdzającego zawarcie kolejnej umowy gwarancji lub ubezpieczenia, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 przywołanej wyżej *ustawy* przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy. Powyższe dotyczyło 3 biur zlokalizowanych we Wrocławiu i w jednego z Bogatyni.

Potrzebę wykonywania przez **Wojewodę Dolnośląskiego** na bieżąco kontroli biur podróży potwierdziły wspólne kontrole przeprowadzone przez NIK i pracowników **DUW**, w wyniku których również stwierdzono szereg nieprawidłowości. Np.:

Jedno z biur podróży we Wrocławiu zawierało z klientami umowy, w treści których był zamieszczony nieprawidłowy zapis o zwrocie wpłat w przypadku rezygnacji klienta z imprezy, pomniejszonych o kary umowne (w przypadku rezygnacji z imprezy dokonane wpłaty mogą być pomniejszone jedynie o udokumentowane koszty poniesione przez organizatora w związku z rezerwacją miejsca). Nie było również

zapisu informacyjnego o sposobie wypłaty środków z zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów. Ponadto, biuro nie posiadało w swoich aktach potwierdzeń uprawnień i znajomości języka obcego części zatrudnionych osób w charakterze pilotów i przewodników turystycznych. W innym z biur podróży z Wrocławia kontrolujący stwierdzili m. in. brak druków umowy o udział w imprezie turystycznej (art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 *ustawy o usługach turystycznych*) oraz druku ogólnych warunków uczestnictwa, który winien stanowić integralną część umowy. Nie było również dokumentacji dotyczącej: zatrudnianych pilotów wycieczek i przewodników wycieczek (art. 30 oraz art. 31 *ustawy*), ubezpieczenia uczestników imprez turystycznych od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów leczenia, wskazania miejsca wykonywania działalności objętej zezwoleniem (art. 11 *ustawy prawo działalności gospodarczej*, art. 7 ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*). W wyniku ww. kontroli zobowiązano biuro do dostarczenia poprawionego druku umowy, ogólnych warunków uczestnictwa oraz kserokopii legitymacji i identyfikatorów pilotów wycieczek.

3. Izba stwierdziła, że **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** podejmuje inicjatywy i działania zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa turystów wypoczywających w Polsce oraz zmierzające do poprawy dostępności komunikacyjnej.

Izba pozytywnie, pod względem celowości, ocenia uruchomienie w roku 2002 tzw. telefonu bezpieczeństwa dla turystów zagranicznych (w języku angielskim), przebywających w naszym kraju. Telefon funkcjonował od lipca do 15 października 2002 r. Przyjęto kontynuowanie tej inicjatywy w kolejnych latach z rozszerzeniem o język rosyjski.

Ponadto w 2002 r. **Minister** dofinansował wytyczanie, znakowanie i konserwację około 11 000 km szlaków turystycznych na ogólną kwotę 1 147 tys. zł.

5.7. Inne ustalenia

1. W ramach niniejszej kontroli zbadano we wszystkich 16 województwach prawidłowość tworzenia i wydatkowania środka specjalnego przeznaczonego na finansowanie zadań związanych ze sprawdzeniem kwalifikacji kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, znajomości języka obcego oraz dokonywanie oceny spełnienia przez obiekty hotelarskie wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane.

Na podstawie art. 51a *ustawy o usługach turystycznych*, wojewodowie tworzą środki specjalne przeznaczone na powyższe cele. Przychodem środków specjalnych są wpływy z opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika i pilota wycieczek oraz za dokonanie oceny obiektu hotelarskiego. Ze środków specjalnych mogą być finansowane wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych oraz członków zespołów oceniających obiekty hotelarskie, a także wydatki materiałowe, w szczególności związane z wydawaniem legitymacji dla przewodników i pilotów wycieczek.

Kontrola środków specjalnych tworzonych przez wojewodów wykazała, że w trzech województwach występowały przypadki uchybień w sporządzaniu planów finansowych tych środków, błędy w sprawozdaniach finansowych oraz czę-

ściowe wydatkowanie środków specjalnych z naruszeniem art. 51a *ustawy o usługach turystycznych*.

- Stwierdzone nieprawidłowości w **Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** polegały na tym, iż:

- plany finansowe środków specjalnych na lata 2002-2003 nie zostały sporządzone w układzie klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Było to niezgodne z § 6 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych*. W trakcie kontroli w **Urzędzie** przygotowano plan finansowy środków specjalnych na 2003 r. w sposób wymagany ww. przepisem;
- w latach 2001-2002 dokonano ze środków specjalnych wydatków materiałowych na łączną kwotę 32 438 zł. Część wydatkowanych środków została wykorzystana - zdaniem NIK- z naruszeniem przepisów. Wydatki materiałowe obejmowały m.in. zakupy dla członków Komisji Egzaminacyjnej i pilotów wycieczek toreb i teczek (o łącznej wartości 1 755 zł), kalendarzy i albumów, wyposażenia biurowego o wartości 15 251 zł, a także wyposażenia kuchennego. Na podstawie art. 51a ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*, ze środków specjalnych mogą być finansowane wynagrodzenia i podróże służbowe członków komisji egzaminacyjnych i członków zespołów oceniających obiekty hotelarskie, a także wydatki materiałowe, w szczególności związane z wydawaniem legitymacji dla przewodników i pilotów wycieczek. Działanie to należy uznać za nielegalne. W odpowiedzi na wnioski pokontrolne, w których Izba m.in. postulowała dokonywanie wydatków ze środków specjalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami **Wojewoda** poinformował, że dokonywanie wydatków z tych środków zostało zawieszone do czasu ostatecznego wypowiedzenia się w tej sprawie przez NIK w ramach niniejszej informacji.

- W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** uchybienia w zakresie tworzenia, planowania i wydatkowania środków specjalnych dotyczyły roku 2001. Stwierdzono m. in., że:

Plan środków specjalnych na 2001 r. opracowany został dopiero w dniu 31 lipca 2001 r., podczas gdy środki te utworzone zostały zarządzeniem Nr 16 **Wojewody** w dniu 26 stycznia 2001 r. Niezgodnie z obowiązującymi przepisami w planie środków specjalnych w pozycji wydatki (§ 4300 zakup usług pozostałych), zaplanowano kwotę 70 100 zł. Zgodnie z art. 51a *ustawy o usługach turystycznych*, plan finansowy środków specjalnych nie powinien obejmować wydatków na zakup tych usług. Mimo to, jak ustalono w toku niniejszej kontroli wydatkowano 3 554 zł, co stanowiło 5% zrealizowanych wydatków ogółem (obsługa komisji egzaminacyjnej, obsługa gastronomiczna). Działanie to Izba oceniła jako naruszające art. 21 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*. W odpowiedzi na wnioski pokontrolne **Wojewoda** wskazał, że w przepisach finansowych niektóre pozycje wydatków mają inne oznaczenie aniżeli wynika to z określeń *ustawy o usługach tu-*

rystycznych. Tym niemniej podawane przychody i wydatki mieszczą się w ramach pozycji wyszczególnionych w art. 51a *ustawy o usługach turystycznych*. W ocenie Izby, nie można przyjąć tej argumentacji w świetle jednoznacznego unormowania art. 51a *ustawy o usługach turystycznych*.

Ustalenia dokonane w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim** wykazały nieprawidłowości przy zakupie sprzętu komputerowego o wartości 3 390 zł. Stwierdzono, że zakup dokonany został z naruszeniem art. 51a ust. 3 *ustawy o usługach turystycznych*. Wprawdzie wydatki dot. wyposażenia **Urzędu** zostały przewidziane w planie wydatków środków specjalnych, to jednak postanowienia *ustawy o usługach turystycznych* jednoznacznie wskazują, że przeznaczenie środków specjalnych poza wydatkami na wynagrodzenia i podróże służbowe obejmować mogą jedynie wydatki materiałowe, a nie związane z wyposażeniem. W ocenie Izby wydatek ten był zatem nieprawidłowo zaplanowany, a w konsekwencji zrealizowany niezgodnie z prawidłowym przeznaczeniem ww. środków. Działanie to należy uznać za nielegalne. W ramach realizacji wniosków pokontrolnych **Wojewoda** poinformował, że każdorazowe wydatkowanie funduszy zgromadzonych na środku specjalnym na cele materiałowe będzie poprzedzone uzyskaniem opinii radcy prawnego tut. **Urzędu**.

Najwyższa Izba Kontroli nie przyjmując do wiadomości podnoszonych argumentów natury prawnej w zakresie planowania wydatków środków specjalnych utworzonych na podstawie art. 51a *ustawy o usługach turystycznych* stwierdza, że odpowiedzialność należy przypisać wojewodom głównie w zakresie nieprawidłowego planowania wydatków środka specjalnego.

2. Najwyższa Izba Kontroli zasięgnęła w **Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)** informacji o skargach konsumentów usług turystycznych wpływających do **Urzędu**.

W 2001 r. Prezes **UOKiK** 21 razy występował do przedsiębiorców realizujących usługi turystyczne w sprawie stosowania przez nich niedozwolonych postanowień umownych. Przedmiotem wystąpień były: wysokość kary za odstąpienie od umowy, warunki uczestnictwa w imprezie, a także umowy typu time-share⁴⁸.

Wg **Urzędu**, umowy, które konsumenci zawierają z biurami podróży, nie dają im z reguły żadnych możliwości negocjacji ich warunków, gdyż są już ustalone, a konsumentowi pozostawiona jest jedynie decyzja przystąpienia. Często biura podróży wprowadzają do umów różne klauzule ograniczające lub wyłączające ich odpowiedzialność, co w konsekwencji powoduje, że konsumenci często nie są należycie chronieni.

W roku 2002 wpłynęło do **Urzędu** 30 skarg, w których sygnalizowano stosowanie niedozwolonych postanowień umownych przez organizatorów imprez turystycznych. Wg **Urzędu** w większości przypadków sprawy miały charakter cywilnoprawny. W oparciu o informacje konsumentów, Prezes **UOKiK** podjął postępowania wyjaśniające dotyczące 27 wzorów umów stosowanych przez organizatorów turystyki, oraz zbadania praktyk, które mogły stanowić czyn nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy wprowadzającej w błąd w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*. W większości przypadków przedsiębiorcy zmodyfikowali kwestionowane

⁴⁸ time-share jest to prawo do korzystania z nieruchomości (obiektu turystycznego) – hotelu, ośrodka turystycznego, apartamentu itp. w oznaczonym czasie (tydzień, dwa tygodnie w roku)

postanowienia umowne i dostosowali się do obowiązujących przepisów. Skontrolowane wzory umów naruszały *Kodeks cywilny* m.in. w zakresie:

- zakresienia krótszego terminu niż stanowi to *ustawa o usługach turystycznych*, w którym Biuro nie może podnosić cen za imprezę,
- wyłączenia odpowiedzialności Biura za informacje, jakie klientom przekazują jego agenci,
- zmiany istotnych warunków umowy, np. planowe wycieczki, miejscowość pobytu bez możliwości odstąpienia klienta od umowy.

W roku 2002 r. **UOKiK** wystosował także 22 wezwania do zaniechania oznaczania obiektów turystycznych (hotel, motel, pensjonat, kemping dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko, pole namiotowe), w sposób sprzeczny z prawem, ponieważ nie posiadały one decyzji o zaszeregowaniu obiektu. Stosowanie nierzetelnej informacji dotyczącej nazwy rodzajowej obiektu może wprowadzić klienta w błąd w przypadku skorzystania z usług hotelarskich w obiekcie nie odpowiadającym wymaganym standardom, określonym we właściwych przepisach.

Należy zaznaczyć, że na podstawie art. 238 § 1 *Kpa*, czyli w wyniku zawiadomienia o załatwieniu skargi, w świetle przepisów powszechnie obowiązującego prawa Prezes **UOKiK** nie ma możliwości władczej administracyjnej interwencji w indywidualnych sprawach konsumentów. Podstawą działania Prezesa **Urzędu** jest *ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, *ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, *ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kpa* w zakresie występowania z żądaniem uznania postanowień wzorca za niedozwolone oraz *ustawa z dnia 22 stycznia 2000 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów* w zakresie jakości usług. Warunkiem więc podjęcia przez Prezesa **Urzędu** działań jest istnienie przesłanek przewidzianych, w którymś z ww. aktów prawnych. Ewentualne działania podejmowane są jednak w ogólnym interesie konsumentów. Nie istnieje natomiast możliwość egzekwowania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym, jak również pośredniczenia w postępowaniu reklamacyjnym.

Urząd w sprawie skarg zgłaszanych przez konsumentów na działalność organizatorów imprez turystycznych, poucza jakie informacje przed podpisaniem umowy powinien uzyskać klient od organizatora lub pośrednika turystycznego oraz jak winna być skonstruowana umowa. Jeżeli zgłaszający skargę przedłożył kserokopię umowy **Urząd** wskazuje, które punkty umowy są niezgodne z *ustawą o usługach turystycznych*, i w jakim zakresie poszkodowany może domagać się od organizatora imprezy turystycznej zadośćuczynienia za doznaną szkodę, wskazując, że organem uprawnionym do władczego rozstrzygnięcia jest sąd powszechny.

Pracownicy **Urzędu** informują również o możliwości zwrócenia się po poradę do powiatowego rzecznika konsumentów (właściwego miejscowo), bowiem do uprawnień rzecznika należy m.in.: zapewnienie konsumentom bezpłatnego poradnictwa i informacji prawnej w zakresie ochrony ich interesów oraz wytaczanie powództw na rzecz konsumentów, jak również wstępowanie za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesu konsumenta.

3. W toku niniejszej kontroli zebrane zostały materiały na temat skarg konsumentów na usługi turystyczne wpływające do **Federacji Konsumentów**. Kontrolujący zapoznali się z dokumentacją dotyczącą 16 skarg, które wpłynęły w ciągu 2002 r. do **Stołecznego Klubu FK**. Analiza powyższej dokumentacji oraz działań podejmowanych przez **Federację** potwierdza informacje zamieszczone w dokumencie z czerwca 2002 r. przygotowanym przez **FK** na posiedzenie Sejmowej Komisji Gospodarki. W skargach zgłaszanych przez konsumentów usług turystycznych poruszane były problemy dotyczące m.in.:

- usytuowania hotelu, przede wszystkim jego odległości od morza,
- braku informacji o możliwości bezpłatnego korzystania z leżaków, rowerów, kortów tenisowych, oraz że klimatyzacja działa tylko w określonych godzinach,
- czasu trwania imprezy turystycznej, np. rozpoczęcie 7-dniowej wycieczki następuje wieczorem, a zakończenie siódmego dnia rano,
- zmiany istotnych warunków umowy jeszcze przed rozpoczęciem realizacji świadczeń, o czym informują klientów dopiero na lotnisku po przybyciu do kraju pobytu,
- pilotów, rezydentów lub innych przedstawicieli biur podróży, którzy w trakcie trwania wycieczki odmawiają przyjmowania reklamacji,
- problemów z wyegzekwowaniem roszczeń z tytułu ubezpieczenia, których przyczyną jest żądanie przez firmy ubezpieczeniowe szczegółowych dokumentów.

Ogółem w 2002 r. **Federacja Konsumentów**, świadcząc bezpłatne poradnictwo i pomoc prawną w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń zrealizowała:

154 wystąpienia pisemne w imieniu konsumenta do podmiotów gospodarczych i organów administracji; 98 porad pisemnych; 471 porad bezpłatnych; 510 porad i interwencji telefonicznych; 6 pozwów sądowych; 5 spraw skierowano do sądów polubownych.

4. Z materiałów uzyskanych w **Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej**, a dotyczących przeprowadzanych w 2001 r. przez tę instytucję kontroli prawidłowości świadczenia usług hotelarskich⁴⁹ wynika, że ujawnione zostały różnego rodzaju nieprawidłowości i uchybienia, w tym znaczna część o charakterze wykroczeń przeciwko interesom konsumentów.

W ramach kontroli 57 obiektów hotelarskich (34 motele i 23 pensjonaty), kontrola ustaliła, że 41 przedsiębiorców (71,9% skontrolowanych) używało nielegalnie nazwy rodzajowej. Z tej grupy przedsiębiorców, 38 w ogóle nie wystąpiło z wnioskiem o zaszeregowanie posiadanych obiektów według nowych zasad, do czego byli zobowiązani postanowieniami art. 50 ust. 2 *ustawy o usługach turystycznych*, a wnioski 3 pozostałych przedsiębiorców rozpatrzono odmownie. We wszystkich przypadkach posługiwania się nielegalnie nazwami rodzajowymi Inspekcja wydała stosowne zarządzenia lub żądania zobowiązujące przedsiębiorców do zaniechania ich używania jak również powiadomiła właściwe organy – wojewodów, wójtów (burmistrzów, prezydentów).

Stosownie do wymogów *ustawy o usługach turystycznych* przedsiębiorcy zobowiązani byli do udostępniania wykazu wymagań dla prowadzonych przez nich

⁴⁹ Podejmowane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25 i Nr 110, poz. 1189).

obiektów hotelarskich, a także pełnego cennika usług. Nieprawidłowości w tym zakresie zostały ujawnione w 30 obiektach (52,6% skontrolowanych), przy czym:

w 24 obiektach w ogóle brak było takich wykazów; w 4 obiektach wykazu i pełnego cennika; w 2 obiektach cennika usług.

Kontrolowane motele i pensjonaty powinny spełniać wymagania budowlane, przeciwpożarowe i sanitarne określone w art. 35, ust. 1 pkt. 2 *ustawy o usługach turystycznych* oraz § 3, ust. 1 pkt. 1, 2 i 3 powołanego *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów. Wymagania te powinny być udokumentowane odpowiednimi decyzjami i opiniami. Niekompletne dokumenty lub ich brak stwierdzono w 22 obiektach hotelarskich (38,5% badanych), z czego:

w 10 obiektach brak było decyzji budowlanych, opinii przeciwpożarowych i sanitarnych; w 4 decyzji budowlanych i opinii sanitarnych; w 2 opinii przeciwpożarowych i sanitarnych; w pozostałych 6 decyzji budowlanych lub opinii przeciwpożarowych, lub opinii sanitarnych.

5. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** na podstawie informacji otrzymanych z innych ministerstw, urzędów marszałkowskich i urzędów wojewódzkich wskazywał na konieczność aktualizacji i modyfikacji programu rządowego pt. „Strategia Rozwoju Turystyki w latach 2001-2006” w związku ze spadkiem wartości większości wskaźników, na których oparte były założenia rozwoju turystyki w Polsce. W dokumencie tym **Minister** wskazał również, że realizacja zadań wynikających ze Strategii, wymaga zwiększenia środków na promocję Polski, bowiem zbyt małe środki mogą spowodować w kolejnych latach m.in.: konieczność likwidacji niektórych ośrodków zagranicznych **Polskiej Organizacji Turystyki**, ograniczenie udziału w szeregu imprezach targowo-wystawienniczych, opóźnienie regionalizacji promocji turystycznej oraz tworzenia produktu turystycznego w regionach.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia inicjatywę legislacyjną dotyczącą nowelizacji *ustawy o usługach turystycznych* oraz *rozporządzeń* wykonawczych do tej *ustawy*. **Rada Ministrów** przyjęła 8 lipca 2003 r. zaproponowany przez **Ministra** projekt ustawy o zmianie *ustawy o usługach turystycznych* oraz o zmianie *ustawy kodeks wykroczeń*. Celem tej nowelizacji była zmiana przepisów zezwalających na ich różną interpretację i ograniczenie uznaniowości organów administracji, m.in. przez wprowadzenie zasady obligatoryjności cofania lub ograniczania zezwoleń na prowadzenie usług turystycznych w przypadku niespełnienia przez przedsiębiorców wymagań prawnych, wprowadzenie nowych przepisów ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze usług turystycznych oraz wprowadzenie nowych uregulowań ułatwiających wdrażanie jej w życie przez organy administracji, z uwzględnieniem głównego celu *ustawy*, jakim jest ochrona interesów konsumentów usług turystycznych.

7. Zaktualizowana została baza danych *Gmina* zawierająca dane o infrastrukturze turystycznej wszystkich gmin w Polsce. W oparciu o badania ankietowe wśród biur podróży, hoteli oraz prowadzonych analiz dotyczących wyjazdów krajowych i zagranicznych opracowane zostały raporty m.in. dotyczące bazy noclegowej w Polsce, infrastruktury uzdrowiskowej, bazy agroturystycznej, bazy tury-

styczno- wypoczynkowej dzieci i młodzieży, aktywności turystycznej do i z Polski. Wyniki prac badawczych w zakresie statystyki turystyki przekazywane były przez **Ministerstwo** do organizacji międzynarodowych.

8. Najwyższa Izba Kontroli jako celowe ocenia podejmowane działania w zakresie upowszechnienia informacji odnośnie wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (UE) dla wspierania przedsięwzięć turystycznych. W latach 2001-2002 **Departament Turystyki** zorganizował pięć szkoleń dla około 2000 osób, których celem było zapoznanie uczestników z zasadami programowania, przygotowywania projektów i występowania o środki unijne oraz wyszkolenie w tym zakresie grupy konsultantów ds. programów Unii Europejskiej, reprezentujących wybrane instytucje sektora turystyki.

3. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Wystąpienia pokontrolne

Czynności kontrolne w **Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** i w **Urzędach Wojewódzkich** przeprowadzone były w II i III kwartale 2003 r. Wszystkie protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń. Po zakończeniu kontroli skierowano wystąpienia pokontrolne do **Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** i do 16 wojewodów. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych nie wniesiono zastrzeżeń, poza województwem warmińsko-mazurskim. Zastrzeżenia te wpłynęły jednak po terminie ustawowym i w związku z tym nie mogły być one rozpatrzone. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała ogółem 60 wniosków zmierzających do usprawnienia organizacyjnego i usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Nie kierowano wystąpień do innych organów państwowych bądź samorządowych. Nie kierowano zawiadomień do organów ścigania.

Zasiękanie dodatkowych informacji

Na podst. art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji zebrał informacje w **Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Federacji Konsumentów, Inspekcji Handlowej** oraz u powiatowych rzeczników konsumenta.

Zakres uzyskanych informacji obejmował sposób załatwienia skarg do ww. instytucji oraz dane o stwierdzanych przypadkach stosowania przez przedsiębiorstwa turystyczne niedozwolonych praktyk umownych, w rozumieniu art. 385³ *Kc*.

Odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne

Według stanu na 5 listopada 2003 r. Izba poinformowana została o zrealizowaniu 42 wniosków, 7 wniosków jest w trakcie realizacji, natomiast 11 wniosków jest jeszcze nie zrealizowanych.

Minister Gospodarki, Skarbu Państwa i Polityki Społecznej informując Izbę o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych podał m.in., że:

- zostały przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniające załatwianie spraw w postępowaniu odwoławczym w obowiązujących terminach,
- w planach kontroli na 2004 r. i kolejne lata zwiększono liczbę kontroli w przedsiębiorstwach prowadzących działalność organizatorów i pośredników turystycznych,
- w celu kompleksowego i sprawnego monitorowania rejestru zezwoleń, opracowywane są procedury wdrażające stałe monitorowanie danych zawartych w CRZ i Wojewódzkich Rejestrach Zezwoleń, w szczególności dotyczących zabezpieczeń finansowych posiadanych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- we współpracy z UOKiK prowadzone są zintensyfikowane działania na rzecz ochrony konsumentów usług turystycznych.

- we współpracy z UOKiK prowadzone są zintensyfikowane działania na rzecz ochrony konsumentów usług turystycznych.

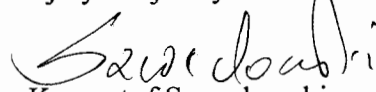
W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie informowali Najwyższą Izbę Kontroli, że wykorzystano uwagi z kontroli i podjęto działania zmierzające do realizacji wszystkich wniosków, zgodnie z zaleceniami Izby. W zakresie wykonania poszczególnych wniosków pokontrolnych informowano m.in., że:

- podjęto działania mające na celu zwiększenie częstotliwości kontroli organizatorów, pośredników i agentów turystycznych oraz przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stosownie do możliwości kadrowych.
- pracowników **Urzędu** pouczono o konieczności bezwzględnego przestrzegania terminów załatwiania spraw określonych w *ustawie Kodeks postępowania administracyjnego*.
- w zakresie zezwoleń na świadczenie usług turystycznych zobowiązano odpowiedzialnych pracowników **Urzędu** do bieżącej kontroli umów ubezpieczenia podmiotów prowadzących działalność organizatora imprez turystycznych.
- podjęto działania w celu wyeliminowania z Rejestru, podmiotów gospodarczych nie posiadających dokumentu zabezpieczającego interes klienta.
- pracownicy wykonujący zadania związane w wykonywaniem planów finansowych środków specjalnych zostali pouczeni o prawidłowym wykonywaniu tych zadań.

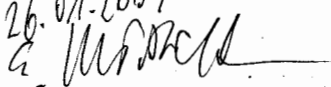
Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

z up. 
Paweł Banaś

Zatwierdzam
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli


Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 27.01 2004 r.

26.01.2004


- we współpracy z UOKiK prowadzone są zintensyfikowane działania na rzecz ochrony konsumentów usług turystycznych.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie informowali Najwyższą Izbę Kontroli, że wykorzystano uwagi z kontroli i podjęto działania zmierzające do realizacji wszystkich wniosków, zgodnie z zaleceniami Izby. W zakresie wykonania poszczególnych wniosków pokontrolnych informowano m.in., że:

- podjęto działania mające na celu zwiększenie częstotliwości kontroli organizatorów, pośredników i agentów turystycznych oraz przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stosownie do możliwości kadrowych.
- pracowników **Urzędu** pouczono o konieczności bezwzględnego przestrzegania terminów załatwiania spraw określonych w *ustawie Kodeks postępowania administracyjnego*.
- w zakresie zezwoleń na świadczenie usług turystycznych zobowiązano odpowiedzialnych pracowników **Urzędu** do bieżącej kontroli umów ubezpieczenia podmiotów prowadzących działalność organizatora imprez turystycznych.
- podjęto działania w celu wyeliminowania z Rejestru, podmiotów gospodarczych nie posiadających dokumentu zabezpieczającego interes klienta.
- pracownicy wykonujący zadania związane w wykonywaniem planów finansowych środków specjalnych zostali pouczeni o prawidłowym wykonywaniu tych zadań.

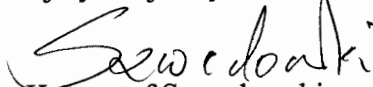
Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

z up. 
Paweł Banaś

Zatwierdzam

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli


Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 27. 01. 2004 r.