



Nr ewid. 183/2012/P/12/192/KNO
KNO-4101-08-00/2012

Informacja o wynikach kontroli

PRZESTRZEGANIE WARUNKÓW ŚWIADCZENIA USŁUG TURYSTYCZNYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:
Grzegorz Buczyński

Akceptuję:
Wojciech Misiąg

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia lutego 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	7
1.1. Temat kontroli	7
1.2. Cel i zakres kontroli	7
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi i wnioski.....	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Realizacja zadań przez Ministra Sportu i Turystyki, wynikających z ustawy o usługach turystycznych, w zakresie regulacji rynku turystycznego oraz ochrony praw klientów usług turystycznych	14
3.1.1. Działania na rzecz regulacji rynku turystycznego.....	14
3.1.2. Prowadzenie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.....	17
3.1.3. Działania na rzecz ochrony klientów usług turystycznych w związku z przypadkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.....	19
3.1.4. Nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych	21
3.2. Realizacja zadań przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie ochrony klientów usług turystycznych	24
3.2.1. Opracowywanie projektów aktów prawnych oraz wydawanie publikacji i programów edukacyjnych w zakresie ochrony praw klientów usług turystycznych	24
3.2.2. Realizacja rządowej polityki konsumenckiej w zakresie usług turystycznych	26
3.2.3. Występowanie do organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sprawach ochrony praw i interesów klientów usług turystycznych	26
3.2.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przepisów ustawy o usługach turystycznych	29
3.3. Realizacja zadań przez marszałków województw wynikających z ustawy o usługach turystycznych w zakresie ochrony klientów usług turystycznych	31
3.3.1. Prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.....	31
3.3.2. Dokonywanie analiz wysokości gwarancji bankowych i gwarancji ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów przez marszałków województw	35
3.3.3. Występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej w przypadkach niewypłacalności lub upadłości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.....	38

3.3.4. Analizy sporządzone przez urzędy marszałkowskie w zakresie działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz zabezpieczenia praw klientów usług turystycznych	43
3.3.5. Podejmowanie decyzji w sprawach ochrony praw klientów oraz zawiadamianie właściwych organów w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa oszustwa	48
3.3.6. Przeprowadzanie kontroli spełniania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych.....	49
4. INFORMACJE DODATKOWE	54
5. ZAŁĄCZNIKI	55

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Ustawa o usługach turystycznych	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.).
Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331).
Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447, ze zm.).
Usługi turystyczne	usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym (art. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych).
Centralna Ewidencja, CEOTiPT	Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, prowadzona przez Ministra Sportu i Turystyki (art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych).
Rejestr	rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzony przez marszałka województwa (art. 4 i 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych).
Impreza turystyczna	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 (art. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych).
Organizowanie imprez turystycznych	przygotowywanie lub oferowanie, a także realizacja imprez turystycznych (art. 3 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych).
Przedsiębiorca	przedsiębiorca i przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu art. 4 i 5 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (w związku z art. 3 pkt 14 ustawy o usługach turystycznych). Przedsiębiorcą w rozumieniu ww. przepisów jest w szczególności osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Przedsiębiorcą zagranicznym jest osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą oraz obywatel polski wykonujący działalność gospodarczą za granicą.
Organizator turystyki	przedsiębiorca organizujący imprezę turystyczną (art. 3 pkt 5 ustawy o usługach turystycznych).

Pośrednik turystyczny

przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych (art. 3 pkt 6 ustawy o usługach turystycznych).

Agent turystyczny

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 (art. 3 pkt 7 ustawy o usługach turystycznych).

Turysta

osoba, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc (art. 3 pkt 9 ustawy o usługach turystycznych).

Klient

osoba, która zamierza zawrzeć lub zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby, a zawarcie tej umowy nie stanowi przedmiotu jej działalności gospodarczej, jak i osoba, na rzecz której umowa została zawarta, a także osoba, której przekazano prawo do korzystania z usług turystycznych objętych uprzednio zawartą umową (art. 3 pkt 11 ustawy o usługach turystycznych).



1.1 Temat kontroli

Kontrola planowa pn. *Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych* (P/12/192) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą objęto lata 2010–2012 (do 30 września).

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji w latach 2010–2012 (trzy kwartały) zadań przez Ministra Sportu i Turystyki, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz marszałków województw w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców warunków świadczenia usług turystycznych, w tym w szczególności regulacji rynku turystycznego i ochrony praw klientów usług turystycznych.

Ocena dotyczyła realizacji zadań przez:

- 1) Ministra Sportu i Turystyki, wynikających z ustawy o usługach turystycznych, w zakresie regulacji rynku turystycznego oraz ochrony praw klientów usług turystycznych, w tym: prowadzenia *Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych* oraz nadzoru i kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków świadczenia usług turystycznych;
- 2) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w tym: popularyzacji zasad w zakresie ochrony praw klientów usług turystycznych, realizacji rządowej polityki konsumenckiej w zakresie usług turystycznych, występowania do organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sprawach ochrony praw i interesów klientów oraz nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów ww. ustawy;
- 3) marszałków województw, wynikających z ustawy o usługach turystycznych, w tym: działań na rzecz przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych, dokonywania analiz wysokości gwarancji na rzecz klientów, określania ryzyk związanych z działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji w przypadkach niewypłacalności lub upadłości organizatorów turystyki, prowadzenia postępowań i podejmowania decyzji w sprawach ochrony praw klientów, zawiadamiania właściwych organów w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa oszustwa oraz pełnionego nadzoru i przeprowadzania kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych.

Kontrolą objęto 18 jednostek, tj.: Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności, a także 16 urzędów marszałkowskich – na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

W latach 2010–2012 (III kwartał) wystąpiło 21 przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (w tym 15 w 2012 r.), w 13 z nich (62%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły bądź na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

(cztery przypadki, tj. 31%), bądź na zwrot wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych (dziewięć przypadków, tj. 69%). [str. 14, 35-43]

Działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest jedną z niewielu dziedzin regulowanych przez państwo w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jej istotą jest konieczność spełnienia przez przedsiębiorcę warunków ustalonych w ustawie o usługach turystycznych oraz zgłoszenie tego do odpowiedniego organu, który prowadzi jawny rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Władze państwowe, reglamentując wyżej wymieniony rodzaj działalności, powinny przyjąć rozwiązania prawne, które umożliwią właściwym organom administracji publicznej sprawdzenie – czy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą na rynku usług turystycznych spełnia wymogi ustawowe, w tym obowiązek zapewnienia swoim klientom pełnej ochrony na wypadek niewypłacalności.

Niezależnie od rodzaju i zakresu ochrony klientów usług turystycznych, przewidzianej w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a także działań podejmowanych przez właściwe organy administracji publicznej, klienci tych usług nie są zwolnieni z ryzyka nieodłącznie związanego z ich zakupem na wolnym rynku.

Do najważniejszych pytań, na które powinna odpowiedzieć przedmiotowa kontrola, należy zaliczyć:

- 1) Jak doszło do sytuacji, która miała miejsce latem 2012 r., polegającej na wystąpieniu licznych przypadków upadłości i niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych?
- 2) Czy władze państwowe, w szczególności Minister Sportu i Turystyki oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także marszałkowie województw, zrobiły wszystko, aby do sytuacji opisanej wyżej nie dopuścić oraz maksymalnie zwiększyć bezpieczeństwo klientów usług turystycznych?
- 3) Czy klienci usług turystycznych mogą, po zapoznaniu się z dostępnymi informacjami w sprawie usług turystycznych, istotnie zmniejszyć ryzyko nieudanej transakcji na wykonanie usługi turystycznej świadczonej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych?

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Ministra Sportu i Turystyki w zakresie tworzenia mechanizmów prawnych dotyczących zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów usług turystycznych nie były wystarczające². Przyjęte w ustawie o usługach turystycznych rozwiązania prawne nie gwarantują skutecznego zabezpieczenia finansowego klientów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez Ministra Sportu i Turystyki *Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych*, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości oraz sprawowanie nadzoru instancyjnego nad działalnością marszałków województw.

Obowiązujący system prawny uzależnia wysokość zabezpieczenia finansowego posiadanego przez przedsiębiorcę od wysokości przychodów osiągniętych w roku poprzedzającym przedłożenie wniosku o zawarcie umowy gwarancyjnej. Wskazuje również minimalne wymagane sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej oraz ubezpieczenia na rzecz klienta. Zgodnie z tą zasadą na wysokość zabezpieczenia finansowego nie ma wpływu faktyczna liczba klientów biura podróży oraz wartość zawartych z nimi umów o świadczenie usług turystycznych w danym roku.

Istotną wadą tego systemu jest również brak wystarczających instrumentów nadzoru organów państwowych i samorządowych nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych świadczących usługi turystyczne.

Obowiązujące przepisy prawne nie uprawniają ani Ministra Sportu i Turystyki ani marszałków województw do kontroli wysokości przychodów osiąganych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, co w konsekwencji uniemożliwia sprawdzenie adekwatności posiadanych przez nich zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów do zakresu i skali świadczonych usług turystycznych.

Nieprawidłowości w prowadzeniu przez Ministra Sportu i Turystyki *Centralnej Ewidencji* polegały na niepełnych danych, wymaganych przez obowiązujące przepisy, dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz opóźnieniach w aktualizacji danych w stosunku do informacji zawartych w rejestrach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonych przez marszałków województw. Zakres danych *Centralnej Ewidencji* nie zapewniał klientom usług turystycznych pełnej i wiarygodnej informacji na temat zabezpieczenia finansowego w przypadku niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. [str. 17-19]

Kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych podjęte zostały przez Ministra Sportu i Turystyki dopiero w drugiej połowie 2012 r., tj. w okresie nasilenia przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W kontrolach tych dokonywano wglądu w sytuację finansową organizatorów turystyki, przekraczając uprawnienia kontrolne, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. [str. 22-23]

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie: popularyzacji zasad ochrony praw klientów usług turystycznych oraz realizacji rządowej polityki konsumenckiej, a także występowanie do organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sprawach ochrony praw i interesów klientów, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydawał publikacje i programy edukacyjne popularyzujące wiedzę o ochronie konsumentów usług turystycznych (np. coroczna akcja informacyjna „Przed wakacjami – co warto wiedzieć?” oraz *Raport z kontroli działalności organizatorów turystyki*, 2011). Wydawał również, w określonych sytuacjach, decyzje o uznaniu praktyk przedsiębiorców za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i nakazujące zaniechanie ich stosowania, a także prowadził *Rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone* (rejestr klauzul niedozwolonych). [str. 25-28]

UOKiK prowadził również aktywną współpracę z organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw i interesów klientów usług turystycznych oraz z Krajową Radą Rzeczników Konsumentów i organizacjami konsumenckimi³. [str. 25]

Stwierdzona nieprawidłowość w działalności UOKiK polegała na prowadzeniu postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminowego załatwienia sprawy. [str. 27-28]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność marszałków województw w zakresie występowania na rzecz klientów usług turystycznych w sprawach: wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji w przypadkach niewypłacalności lub upadłości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, zorganizowania powrotu do kraju turystów obsługiwanych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, którzy ogłosili niewypłacalność oraz nadzoru i kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych, mimo stwierdzenia nieprawidłowości.

W wyniku niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, marszałkowie województw nie tylko realizowali swoje ustawowe obowiązki wynikające z ustawy o usługach turystycznych w zakresie uruchomienia środków pochodzących z zabezpieczeń finansowych, ale również podjęli szereg działań organizacyjno-logistycznych związanych z zapewnieniem powrotu do kraju klientów tych biur. Ponadto marszałkowie trzech województw⁴, pomimo braku podstaw prawnych, podjęli decyzje o uruchomieniu środków finansowych z budżetów samorządów województw, w sytuacji gdy posiadane przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych środki z tytułu gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych okazały się niewystarczające na pokrycie kosztów powrotu do kraju polskich turystów, którzy pozostali poza granicami wskutek ich niewypłacalności. [str. 38-43]

Stwierdzone nieprawidłowości w działalności marszałków województw polegały w szczególności na:

- 1) nierzetelnym prowadzeniu rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zakresie dokonywania wpisów i wprowadzania zmian w rejestrze⁵; [str. 32-34]

³ Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów.

⁴ Dotyczy marszałka województwa mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego.

⁵ Wymienione nieprawidłowości wystąpiły odpowiednio w siedmiu urzędach marszałkowskich w województwach: kujawsko-

- 2) niewystarczającej liczbie kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, nierzetelnym ich dokumentowaniu oraz ich prowadzeniu na podstawie upoważnień niespełniających wymogów określonych w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶. [str. 51-52]

2.2 Uwagi i wnioski

W skontrolowanym okresie wystąpiły liczne przypadki upadłości i niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, które utrudniły lub uniemożliwiły wypoczynek ponad dziewięciu tysiącom klientów usług turystycznych. Wprawdzie skutecznej pomocy w tych przypadkach udzielili marszałkowie województw, we współpracy z polskimi placówkami dyplomatyczno-konsularnymi⁷, ale – finansując powrót polskich turystów do kraju – marszałkowie województw działali bez podstawy prawnej.

Obowiązujące przepisy prawne nie przewidują upoważnienia dla organów administracji rządowej lub samorządowej do dokonywania wydatków z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sytuacji, gdy posiadane zabezpieczenia finansowe okaże się niewystarczające. Przepisy prawa nie przewidują również kompetencji marszałków województw do podejmowania działań w zakresie organizowania powrotu do kraju turystów przebywających za granicą.

Informacje zawarte w *Centralnej ewidencji*, prowadzonej przez Ministra Sportu i Turystyki oraz w *Rejestrach* prowadzonych przez marszałków województw nie są wystarczające dla klientów usług turystycznych dla zmniejszenia ryzyka wyboru niewłaściwego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Za konieczne NIK uznaje wprowadzenie przepisów prawnych, które uniemożliwią funkcjonowanie na runku usług turystycznych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, których sytuacja finansowa nie zapewnia prawidłowej realizacji tych usług.

Na konieczność dokonania istotnych zmian przepisów prawnych dotyczących warunków świadczenia usług turystycznych zwrócili uwagę eksperci w trakcie zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli panelu ekspertów (w dniu 7 listopada 2012 r.)⁸.

Za szczególnie ważne eksperci uznali:

- 1) wzmocnienie systemu zabezpieczeń finansowych interesów klientów usług turystycznych (wprowadzenie nowych mechanizmów w tym zakresie);
- 2) wskazanie źródeł pokrycia kosztów powrotu turystów do kraju, w przypadkach w których brakuje środków pochodzących z zabezpieczeń finansowych;
- 3) precyzyjne zdefiniowanie takich pojęć, jak organizator turystyki i pośrednik turystyczny;

pomorskim, lubelskim, podlaskim, zachodnio-pomorskim, warmińsko-mazurskim, śląskim i wielkopolskim.

⁶ Dotyczy odpowiednio dziewięciu urzędów marszałkowskich w województwach: podlaskim, kujawsko-pomorskim, opolskim, zachodnio-pomorskim, warmińsko-mazurskim, lubelskim, lubuskim, śląskim i małopolskim.

⁷ Działania placówek dyplomatyczno-konsularnych RP nie obejmowały pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do kraju obywateli polskich czasowo przebywających na granicy, o której mowa w art. 16 ustawy o funkcjach konsulów RP, ponieważ taka pomoc powinna być zagwarantowana na mocy przepisów ustawy o usługach turystycznych a ponadto, jak wynika z informacji uzyskanej przez NIK w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK, w żadnym z przedmiotowych przypadków obywatele polscy wniosków do konsulów RP nie składali.

⁸ Notatka z panelu ekspertów (autoryzowana) stanowi załącznik nr 5 do niniejszej *Informacji*.

- 4) zaostrzenie sankcji za świadome wprowadzanie w błąd klientów przez organizatora turystyki i pośrednika turystycznego;
- 5) uregulowanie kwestii gwarancji na wypadek zdarzeń losowych za granicą (np. klęsk żywiołowych, wydarzeń politycznych), na które organizator turystyki nie ma wpływu;
- 6) zwiększenie oraz precyzyjne określenie uprawnień organów administracji rządowej i samorządowej do kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- 7) wzbogacenie informacji, które powinny być zawarte zarówno w prowadzonej przez Ministra Sportu i Turystyki *Centralnej Ewidencji* jak i w rejestrach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, prowadzonych przez marszałków województw, w takim zakresie, aby umożliwiały one klientom usług turystycznych racjonalny i bezpieczny wybór oferty.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości Minister Sportu i Turystyki powinien w szczególności:

- 1) podjąć działania legislacyjne w zakresie wprowadzenia przepisów prawnych, które zapewnią ochronę interesów klientów usług turystycznych m.in. poprzez:
 - a) zwiększenie zakresu informacji, które powinny być zawarte we wnioskach o wpis do *Centralnej Ewidencji*, prowadzonej przez Ministra Sportu i Turystyki oraz *Rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych*, prowadzonego przez marszałka województwa, celem umożliwienia klientom usług turystycznych racjonalny i bezpieczny wybór oferty;
 - b) uniemożliwienie funkcjonowania na rynku usług turystycznych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, których sytuacja finansowa nie zapewnia prawidłowej realizacji tych usług;
 - c) rozszerzenie uprawnień kontrolnych Ministra Sportu i Turystyki i marszałków województw nad działalnością prowadzoną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
 - d) zwiększenie sum gwarancyjnych przynajmniej do wysokości pokrycia całkowitych kosztów powrotu turystów do kraju;
 - e) wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za zorganizowanie powrotu turystów do kraju w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego;
 - f) nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku aktualizacji wysokości posiadanego zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów w sytuacji, gdy wartość jego zobowiązań wobec nich przekroczy wysokość posiadanych gwarancji;
- 2) prowadzić *Centralną Ewidencję* zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w sposób umożliwiający klientom usług turystycznych otrzymanie pełnej i wiarygodnej informacji na temat przedsiębiorców świadczących te usługi.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien w szczególności:

- 1) podjąć działania mające na celu zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- 2) wdrożyć procedury zapewniające niezwłoczne zamieszczanie właściwych danych w prowadzonym przez Prezesa UOKiK *Rejestrze postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone*;
- 3) rozważyć przedłożenie Radzie Ministrów projektu zmiany rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, w celu zwiększenia zakresu informacji i poprawy ich dostępności dla klientów usług turystycznych.

Marszałkowie województw powinni w szczególności:

- 1) prowadzić rejestry organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sposób umożliwiający klientom usług turystycznych otrzymanie pełnej i wiarygodnej informacji na temat przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne, w tym m.in. dokonywać wpisów wyżej wymienionych przedsiębiorców wyłącznie na podstawie kompletnych wniosków oraz w terminach określonych w art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;
- 2) usprawnić przekazywanie Ministrowi Sportu i Turystyki dokumentów dotyczących zmian w rejestrach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w celu zapewnienia zgodności danych na temat przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne z *Centralną Ewidencją*;
- 3) podejmować skuteczne działania w przypadkach naruszenia przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązujących przepisów, w tym m.in. terminowo wydawać decyzje o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru w wypadkach przewidzianych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej;
- 4) zwiększyć liczbę kontroli w zakresie działalności gospodarczej prowadzonej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz egzekwować wykonanie wniosków pokontrolnych, a także zapewnić rzetelnie dokumentowanie wyników tych kontroli;
- 5) rozważyć podjęcie działań w celu odzyskania od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych środków finansowych wydatkowanych z budżetu samorządu województwa na zorganizowanie powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży.

3.1 Realizacja zadań przez Ministra Sportu i Turystyki, wynikających z ustawy o usługach turystycznych, w zakresie regulacji rynku turystycznego oraz ochrony praw klientów usług turystycznych

3.1.1. Działania na rzecz regulacji rynku turystycznego

1. Działania Ministra Sportu i Turystyki w zakresie tworzenia mechanizmów zabezpieczeń finansowych na rzecz konsumentów usług turystycznych nie były wystarczające. Przyjęte w ustawie o usługach turystycznych oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych rozwiązania prawne nie gwarantują skutecznego zabezpieczenia finansowego klientów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego⁹.

Ocenę tę uzasadnia fakt, iż w latach 2010–2012 (III kwartał) na 21 przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (w tym 15 w 2012 r.), w 13 z nich (tj. 62%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły bądź na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju (cztery przypadki, tj. 31%), bądź na zwrot wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych (dziewięć przypadków, tj. 69%).

Przepisy ustawy o usługach turystycznych stanowią, iż podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie klientom, na wypadek swojej niewypłacalności, pokrycia kosztów powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu oraz zwrotu pozostałych wpłat z tytułu niewykonania zobowiązań umownych jest wyłącznie przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). Zabezpieczenie pokrycia kosztów powrotu do kraju oraz innych roszczeń klientów następuje poprzez zawarcie przez przedsiębiorcę m.in. umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów co najmniej na poziomie minimalnych sum gwarancyjnych określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów wydanych na podstawie ww. ustawy.

Przyczyną niewłaściwie skonstruowanego systemu zabezpieczeń turystycznych na rzecz klientów jest w szczególności uzależnienie wysokości zabezpieczenia finansowego posiadanego przez przedsiębiorcę od wysokości przychodów osiągniętych w zamkniętym roku obrotowym poprzedzającym rok przedłożenia wniosku o zawarcie umowy gwarancyjnej oraz wskazanie minimalnych kwot gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej oraz ubezpieczenia na rzecz klienta – pozostających bez związku z faktyczną liczbą klientów biura podróży oraz wartością zawartych z nimi umów o świadczenie usług turystycznych. Istotną wadą ww. systemu jest również brak wystarczających instrumentów nadzoru organów państwa nad prawidłowością wyliczenia wysokości zabezpieczenia finansowego posiadanego przez przedsiębiorcę.

2. W pierwszej połowie 2010 r. Ministerstwo zakończyło prace nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych obowiązującą od 1 lipca 1998 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń¹⁰ wskazano, iż powodem zmian był niewystarczająco skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów.

⁹ Zgodnie z art. 10 ustawy o usługach turystycznych Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Sportu i Turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń, określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. ustawy, termin powstania obowiązku ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc w szczególności pod uwagę specyfikę wykonywanej działalności oraz jej zakres.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 672.

Regulacje dotyczące zabezpieczeń turystycznych na rzecz klientów usług turystycznych stały się również przedmiotem zarzutów formalnych (naruszenie 2007/4445) sformułowanych przez Komisję Europejską w piśmie z dnia 19 lutego 2009 r. skierowanym do Rządu Polskiego. Stwierdzono w nim, iż Rzeczpospolita Polska w związku z niezapewnieniem skutecznego systemu zabezpieczeń gwarantującego konsumentowi zwrot całości nadpłaconych pieniędzy oraz powrót do kraju w przypadku upadłości organizatora turystyki nie dokonała należytej transpozycji art. 7 dyrektywy 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek¹¹. Celem podjętych prac legislacyjnych było pełne wdrożenie ww. dyrektywy 90/314/EWG oraz dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym¹².

Efektywność systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, którego podstawą są umowy gwarancji bankowych, ubezpieczeniowych oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów zawierane przez organizatorów turystyki, była poddawana w wątpliwość na etapie konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, tj. w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych w latach 2009–2010¹³. Część podmiotów prowadzących działalność w branży turystycznej, w tym Polska Izba Turystyki, wskazywało na konieczność wprowadzenia dodatkowych instrumentów prawnych w celu zapewnienia pełnej ochrony interesów konsumentów usług turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Zwracano również uwagę na niewystarczające instrumenty nadzoru nad działalnością tych przedsiębiorców.

3. W dniu 22 lipca 2009 r., w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych, Polska Izba Turystyki (PIT) przedłożyła Ministrowi opracowanie pn. *Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych*, które w ramach konsultacji społecznych zostało przesłane organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządowi gospodarczemu i zawodowemu oraz stowarzyszeniom działającym w tej dziedzinie, a także przedstawicielom branży ubezpieczeniowej i bankowej.

Najważniejszym elementem proponowanego przez Polską Izbę Turystyki systemu zabezpieczeń turystycznych było utworzenie funduszu gwarancyjnego, pochodzącego ze składek organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jako instrumentu uzupełniającego podstawowe zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów. Założono, że proponowane rozwiązanie pozwoli również na ochronę sektora turystycznego przed znacznym wzrostem kosztów działalności spowodowanym zwiększeniem się stawek ubezpieczeniowych lub kosztów gwarancji bankowych wynikających z konieczności poszerzenia zakresu dotychczasowych ubezpieczeń i gwarancji dla organizatorów turystyki.

Inicjatywa Polskiej Izby Turystyki została pozytywnie oceniona przez większość podmiotów zaproszonych do konsultacji społecznych, związanych ze zmianą ustawy o usługach turystycznych. Jednakże przedstawione założenia potraktowano jako wstępne i wymagające dalszych prac nad szczegółowymi rozwiązaniami organizacyjnymi. Z informacji przekazanej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki wynika, iż nieuwzględnienie propozycji Polskiej Izby Turystyki dotyczącej

¹¹ Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990, str. 59; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 10, str. 132, zwanej dalej dyrektywą 90/314/EWG.

¹² Dz. Urz. UE L 376 z 27 grudnia 2006, str. 36.

¹³ Dotyczy prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń przyjętej w dniu 29 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 672).

powołania funduszu zabezpieczeń turystycznych w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych – przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2009 r. i przekazanym Marszałkowi Sejmu RP w listopadzie 2009 r.¹⁴ – było związane ze stanowiskiem Rządowego Centrum Legislacji. W opinii Centrum uregulowanie kwestii związanych z funduszem gwarancyjnym powinno nastąpić w odrębnej ustawie ze względu na zbyt szeroki zakres nowelizacji, którą należy ograniczyć do bezzwłocznego dostosowania przepisów ustawy o usługach turystycznych do postanowień art. 7 Dyrektywy 90/314/EWG.

4. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciła się do Ministra Finansów o wyjaśnienie sposobu określenia minimalnych wysokości sum gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej i ubezpieczenia na rzecz klientów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy o usługach turystycznych.

W udzielonej odpowiedzi Minister Finansów wskazał, iż przygotowując wersję projektu rozporządzenia, która została skierowana do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych opierano się na opracowaniu firmy StatConsulting sp. z o.o., które zostało przedstawione przez Polską Izbę Ubezpieczeń oraz na propozycjach Ministra Sportu i Turystyki. W przedmiotowym opracowaniu Polskiej Izby Ubezpieczeń pn. *Raport określający minimalną kwotę gwarancyjną organizatorów turystyki* z kwietnia 2010 r., przedstawione zostały wskaźniki procentowe (w zależności od pobieranych przedpłat) do ustalenia minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, w odniesieniu do: organizatorów turystyki prowadzących działalność w zakresie organizacji turystyki wyjazdowej z transportem lotami czarterowymi (od 34,2% do 34,5%), organizatorów turystyki i pośredników prowadzących działalność w turystyce wyjazdowej innymi środkami transportu (w zakresie od 18,1% do 23,5%) oraz organizatorów turystyki krajowej (w zakresie od 14,1% do 18,4%).

Minister Finansów wskazał jednak, iż mając na uwadze, że znaczne podniesienie wysokości wskaźników mogłoby negatywnie wpłynąć na konkurencyjność polskiego rynku turystycznego i spowodować podwyższenie cen wycieczek i kosztów usług świadczonych przez podmioty objęte regulacją, za podstawę przyjęto wskaźnik zaproponowany przez Ministra Sportu i Turystyki w wysokości 18%. W uzasadnieniu do projektów rozporządzeń Ministra Finansów wskazano, iż dostępne dane dotyczące uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych w związku z niewypłacalnością biur turystycznych za lata 2007-2009 stanowiły podstawę do oszacowania udziału zgłoszonych roszczeń klientów biur turystycznych w stosunku do sumy posiadanych zabezpieczeń. Szacunkowy udział zgłoszonych roszczeń w stosunku do przychodów biur turystycznych kształtował się na poziomie 11,1% w 2007 r. oraz 14,2% w 2009 r. W 2008 r. nie odnotowano ogłoszenia niewypłacalności biur turystycznych, natomiast dane za 2010 r. (do października włącznie), w którym to roku biura *Orbis* i *Selectours* ogłosiły niewypłacalność, są niepełne. W 2007 r. i 2009 r. znaczące kwoty wypłat z tytułu zgłaszanych przez klientów roszczeń stanowiły koszty powrotu do kraju.

5. Z dokumentacji przedłożonej przez Ministra Finansów wynika, iż na etapie uzgodnień międzyresortowych Minister Spraw Zagranicznych wskazał, że rozporządzenie z dnia 6 października

¹⁴ Proces konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych na temat nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. (trwających odpowiednio od marca i kwietnia 2009 r.) zakończył się w czerwcu 2009 r. Opracowany w wyniku ww. konsultacji i uzgodnień projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – kodeks wykroczeń został przekazany w czerwcu 2009 r. do dalszych prac w ramach Rady Ministrów.

2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz w sprawie ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych utrzymują obowiązujący system obliczania wysokości sumy gwarancyjnej, który został uznany przez Komisję Europejską za niewystarczający i niespełniający wymogów art. 7 dyrektywy 90/314/EWG.

Komisja Europejska, w zarzutach formalnych z dnia 24 lutego 2009 r., zarzuciła m.in. że poprzez wprowadzenie metody obliczania sumy zabezpieczenia uczestnika imprezy turystycznej na podstawie ustalonego procentu rocznych przychodów z działalności gospodarczej prowadzonej w poprzednim roku obrotowym, polski system prawny nie pozwala na aktualizowanie kwoty zabezpieczenia, tak aby uwzględnić ewentualny znaczny wzrost liczby rezerwacji w roku bieżącym w porównaniu z poprzednim rokiem. W związku z powyższym, uwagi Ministra Spraw Zagranicznych do przedłożonych przez Ministra Finansów projektów rozporządzeń dotyczyły przeanalizowania kwestii zapewnienia możliwości aktualizowania kwoty zabezpieczenia w sposób uwzględniający ewentualny znaczny wzrost liczby rezerwacji w roku bieżącym w porównaniu z poprzednim rokiem lub wskazania na brak takiej konieczności z powodu zastosowania odpowiednich wskaźników procentowych rocznych przychodów, które będą uwzględniać wszelkie ryzyka i w każdych warunkach będą gwarantować pełne pokrycie ewentualnej szkody uczestnika imprezy turystycznej.

W piśmie z dnia 26 października 2010 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego zwrócił uwagę, iż zaprojektowane minimalne sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz górne granice odpowiedzialności gwaranta są zbyt niskie i nie zapewniają pełnego pokrycia ewentualnych roszczeń klientów. Przeciwną opinię wyraził Marszałek Województwa Pomorskiego, w piśmie z dnia 25 października 2010 r., wskazując jednocześnie na konieczność rozszerzenia instrumentów nadzoru o możliwość prowadzenia kontroli dokumentów finansowych w celu weryfikacji wysokości zabezpieczenia.

3.1.2. Prowadzenie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

1. Zakres danych *Centralnej Ewidencji* dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych nie zapewniał klientom biur podróży pełnej i wiarygodnej informacji na temat skuteczności zabezpieczenia finansowego w przypadku ich niewypłacalności.

Centralna Ewidencja jest prowadzona w Ministerstwie Sportu i Turystyki w formie elektronicznych ksiąg ewidencyjnych ogólnodostępnych na stronie internetowej MSiT pod adresem: <http://www.turystyka.gov.pl/turystyka.aspx>. Podstawą wpisu do *Centralnej Ewidencji* są przesyłane przez marszałków województw kopie dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych (m.in. zaświadczenia o wpisie przedsiębiorcy do rejestru właściwego marszałka, umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, decyzje marszałków dotyczące zmian w rejestrze). Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych¹⁵ marszałkowie województw wprowadzają dane do systemu informatycznego Centralnej Ewidencji (moduł roboczy), które podlegają sprawdzeniu pod względem zgodności z przesłaną dokumentacją. Po ich pozytywnej weryfikacji dokonywany jest wpis przedsiębiorcy do *Centralnej Ewidencji*.

¹⁵ Dz. U z 2011 r. Nr 225, poz. 1353, zwane dalej *rozporządzeniem MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji*.

2. Dane zawarte w *Centralnej Ewidencji* na temat przedsiębiorców prowadzących działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego obejmują informacje dotyczące m.in.: ich numeru ewidencyjnego i rejestrowego, daty wpisu do *Ewidencji*, nazwy przedsiębiorcy, jego siedziby i adresu, oznaczenia formy prawnej oraz przedmiotu działalności objętego wpisem, formy i wysokości zabezpieczenia finansowego oraz nazwy gwaranta, a także decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru (wraz z datą) oraz o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru i o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem.

W ramach *Centralnej Ewidencji* prowadzono również wykazy przedsiębiorców określone w art. 8 ust. 4 pkt 1-2 ustawy o usługach turystycznych, tj. wykreślonych z rejestru z urzędu i objętych zakazem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz przedsiębiorców, którzy wykonywali działalność bez wymaganego wpisu do rejestru.

3. System informatyczny *Centralnej Ewidencji* (według stanu na połowę września 2012 r.) nie umożliwiał prezentacji niżej wymienionych informacji zarówno w odniesieniu do wpisów dokonanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych¹⁶, jak również w stosunku do nowych wpisów przedsiębiorców.

- 1) w 12 księgach ewidencyjnych przedsiębiorców (na 20 objętych kontrolą, tj. 60%) nie zamieszczono danych określonych w § 4 ust. 4 pkt 1 lit. h) rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji, a także rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2005 r.¹⁷, dotyczących zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych); w odpowiedniej rubryce przewidzianej do zamieszczenia takiej informacji był uwidoczniony zapis o treści według rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2011 r. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2011 r.;
- 2) we wszystkich skontrolowanych księgach ewidencyjnych brakowało informacji, wymaganych w § 4 ust. 4 pkt 1 lit. i) rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji, dotyczących zakresu i rodzaju prowadzonej działalności objętej wpisem do rejestru, a także terminu i wysokości przyjmowanych przez przedsiębiorców przedpłat od klientów – zgodnie z przepisami art. 10 ustawy o usługach turystycznych – a w przypadku przyjmowania przez przedsiębiorcę wpłat klientów na rachunek powierniczy – zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy – wskazania, że działalność prowadzona jest wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) w siedmiu przypadkach (35%) stwierdzono, iż wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru przez marszałka województwa nie było równoważne z usunięciem jego wpisu z Centralnej Ewidencji, pomimo wymogu określonego w § 4 ust. 8 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji;
- 4) wykaz przedsiębiorców, którzy wykonywali działalność bez wymaganego wpisu do rejestru (art. 8 ust. 4 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych) nie zawierał informacji dotyczących terminu obowiązywania zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru, pomimo wymogu w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji;
- 5) *Centralna Ewidencja* nie zawierała wykazu przedsiębiorców, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie wykreślenia z rejestru, pomimo wymogu określonego w art. 8 ust. 4 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych; jednakże informacje dotyczące tej kwestii były zamieszczane w dziale

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 28, zwane dalej *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 2005 r.*

¹⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 28.

czwartym ksiąg ewidencyjnych (dostępnych *online*) na podstawie zawiadomień marszałków województw o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru wraz z datą.

Zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji wykaz przedsiębiorców, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie wykreślenia z rejestru powinien zawierać: numer ewidencyjny przedsiębiorcy, jego nazwę, siedzibę i adres, a w przypadku gdy przedsiębiorca jest osobą fizyczną - adres miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru lub adres zamieszkania, jeżeli jest on taki sam jak adres miejsca wykonywania tej działalności, wraz z województwem oraz datę wszczęcia postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru.

- 4.** Opóźnienia związane z wprowadzeniem nowego systemu obsługującego Centralną Ewidencję były związane z niewykonaniem przez kontrahenta umowy zawartej na zaprojektowanie i realizację ww. systemu (grudzień 2011 r.) i związaną z tym koniecznością przeprowadzenia powtórnego postępowania o zamówienie publiczne, które zakończyło się podpisaniem umowy z kolejnym podmiotem dopiero w kwietniu 2012 r.

NIK zwraca uwagę, iż na dzień 21 września 2012 r. bufor roboczy Centralnej Ewidencji zawierał 654 pozycje wprowadzone przez marszałków województw, które oczekiwały na weryfikację oraz wpis (lub zmianę zakresu danych) przez Ministra. Najstarsza oczekująca na wpis do CEOTiPT pozycja została wprowadzona do bufora roboczego przez pracownika urzędu marszałkowskiego województwa warmińsko-mazurskiego w dniu 3 września 2012 r. Dokumentacja stanowiąca podstawę wpisu (lub zmiany) w rejestrze marszałka została odebrana przez Ministerstwo w dniu 11 września 2012 r.

Wyjaśniając przyczyny powyższej sytuacji, Minister Sportu i Turystyki wskazał, iż nowelizacja ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 kwietnia 2010 r., która weszła w życie z dniem 17 września 2010 r., wprowadziła przepisy przejściowe, na mocy których dotychczasowe zabezpieczenia finansowe zachowały ważność przez jeden rok od dnia wejścia w życie tej nowelizacji ustawy (czyli do dnia 16 września 2011 r.). W związku z powyższym, na połowę września 2012 r. przypadał termin upływu ważności wielu ww. umów gwarancji i ubezpieczeń oraz termin przedstawienia przez przedsiębiorców nowych zabezpieczeń, co skutkowało koniecznością wprowadzenia do CEOTiPT dużej ilości nowych danych.

3.1.3. Działania na rzecz ochrony klientów usług turystycznych w związku z przypadkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

- 1.** W związku z przypadkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jakie miały miejsce w 2012 r., Ministerstwo Sportu i Turystyki podjęło działania na rzecz wzmocnienia bieżącego monitoringu rynku usług turystycznych. W tym zakresie skierowano pismo do komórek organizacyjnych urzędów marszałkowskich właściwych do spraw turystyki z prośbą o pilne i bieżące przekazywanie do Ministerstwa niepokojących sygnałów dotyczących niestabilnej sytuacji finansowej konkretnych organizatorów turystyki, a także o podjęcie kontroli przedsiębiorców pozostających we właściwości tych urzędów. Ministerstwo pozostawało również w bieżącym kontakcie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

W dniu 22 sierpnia 2012 r., podsekretarz stanu w MSiT skierowała pismo do marszałków województw informujące o rozpoczęciu przez Ministra prac nad przygotowaniem analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu

zabezpieczeń konsumenta usług turystycznych. W piśmie tym zawarto również prośbę o przesłanie informacji dotyczącej przypadków uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych w latach 1999–2012 (tj. od chwili przekazania przedmiotowych zadań z Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki w 1999 r. najpierw wojewodom, a następnie marszałkom województw od 1 stycznia 2006 r.), wniosków z kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przeprowadzonych przez urzędy marszałkowskie, a także o wskazanie zidentyfikowanych problemów w zakresie funkcjonowania obowiązujących regulacji, w tym zaproponowanie niezbędnych zmian¹⁸.

Informacje przesłane przez urzędy marszałkowskie mają stanowić podstawę do podjęcia decyzji odnośnie ewentualnych zmian w systemie zabezpieczeń finansowych klientów usług turystycznych, jak również przedmiotem obrad na posiedzeniu Podkomisji stałej do spraw turystyki Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki zaplanowanej na listopad 2012 r. Pismo w sprawie dokonania oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych w zakresie przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych oraz zgłoszenia ewentualnych rekomendacji zostało również skierowane przez podsekretarza stanu w MSiT (w dniu 21 sierpnia 2012 r.) do przedstawicieli branży turystycznej (w tym do Polskiej Izby Turystyki) oraz bankowej i ubezpieczeniowej (m.in. Polskiej Izby Ubezpieczeń).

2. Wyniki przeprowadzonej przez Ministerstwo wstępnej analizy przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wskazują, iż występujące po stronie przedsiębiorców turystycznych nieprawidłowości mogą ograniczać skuteczność przyjętych instrumentów prawnych, nawet w przypadku znacznego podniesienia wysokości zabezpieczeń finansowych. Trudności związane z brakiem płynności finansowej dotknęły głównie tych przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność w latach 2010–2012.

Od połowy 2012 r. Minister Sportu i Turystyki rozpoczął prace nad wzmocnieniem systemu zabezpieczeń finansowych klientów usług turystycznych w kierunku przyjęcia rozwiązań mających na celu ograniczenie nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców. W dniach 19 lipca i 10 września 2012 r. odbyły się spotkania przedstawicieli Ministerstwa Sportu i Turystyki z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, które służyły omówieniu następujących propozycji zmian przedstawionych przez MSiT:

- 1) uszczegółowienia definicji przychodów przedsiębiorców, które stanowią podstawę wyliczenia minimalnych sum zabezpieczeń;
- 2) doprecyzowania przepisów określających sposób obliczania minimalnych sum gwarancyjnych zabezpieczenia;
- 3) zmiany regulacji dotyczących minimalnych sum gwarancyjnych dla przedsiębiorców, którzy się przekształcają, łączą z innymi przedsiębiorcami, zmieniają formę prawną, lub przejmują zobowiązania innych przedsiębiorców wynikające z zawartych przez nich umów o imprezę turystyczną;
- 4) podwyższenia minimalnych sum gwarancji i ubezpieczeń w przypadku przedsiębiorców dopiero rozpoczynających działalność organizatora turystyki i pośrednika turystycznego, którzy dotąd nie mieli przychodów osiągniętych z tej działalności.

3. We wrześniu 2012 r. Minister Sportu i Turystyki przygotował wstępny projekt ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, który w sierpniu 2012 r. był przedmiotem konsultacji

¹⁸ Szerzej w rozdziale 3.3.5.

społecznych w środowisku branży turystycznej oraz bankowo-ubezpieczeniowej, a także wśród urzędów marszałkowskich. Na podstawie wyników tych konsultacji we wrześniu br. zostały podjęte dalsze działania legislacyjne (w tym przygotowanie raportu dotyczącego oceny skutków regulacji).

W dniu 14 września 2012 r., w celu przyspieszenia prac nad projektem ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, Minister wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, z prośbą o umieszczenie w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów ww. projektu oraz z prośbą o wyrażenie zgody na opracowanie projektu ustawy bez wymogu opracowania i uzgodnienia projektu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym.

3.1.4. Nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych

1. Minister Sportu i Turystyki prawidłowo sprawował nadzór instancyjny jako organ wyższego stopnia w stosunku do marszałków województw w sprawach określonych w ustawie o usługach turystycznych.

W zakresie nadzoru instancyjnego Minister Sportu i Turystyki wydał w skontrolowanym okresie decyzje w 32 sprawach związanych z odwołaniami przedsiębiorców od decyzji marszałków województw. Decyzje te dotyczyły w szczególności wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (m.in. z powodu nieprzedłożenia aktualnej umowy gwarancyjnej) oraz zakazu wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu takich umów przez okres trzech lat.

Decyzje Ministra dotyczyły: utrzymania w mocy decyzji marszałka (16 przypadków), uchylecia decyzji marszałka w całości i przekazania do ponownego rozpatrzenia (5), uchylecia w całości i umorzenia postępowania w pierwszej instancji (1) oraz umorzenia postępowania odwoławczego (1). W pozostałych przypadkach Minister wydał postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania lub odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (6) lub strona została poinformowana o pozostawieniu odwołania bez rozpatrzenia (2). W jednej sprawie – do czasu zakończenia kontroli – nie wydano decyzji. W trzech przypadkach przedsiębiorcy złożyli skargi na decyzje Ministra do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, które zostały przez ten sąd odrzucone.

2. W latach 2010–2012 (III kwartały) do Ministerstwa na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpłynęło łącznie 45 skarg (w tym 14 reklamacji przysłanych przez klientów biur podróży do wiadomości Ministra), tj. 28 w 2010 r., 15 w 2011 r. i dwie w 2012 r. Przedmiotem skarg złożonych do Ministra Sportu i Turystyki na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych było w szczególności niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów o świadczenie usług turystycznych.

Otrzymywane skargi Minister Sportu i Turystyki z zasady przekazywał – na podstawie art. 232 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ – do rozpatrzenia marszałkom województw właściwym ze względu na siedzibę przedsiębiorcy, których zobowiązał do przekazania informacji o sposobie ich załatwienia. Zgodnie z art. 232 § 3 kpa o przekazaniu skargi Minister zawiadomił skarżącego. Reklamacje otrzymane od klientów Minister również przysyłał właściwym marszałkom województw. W trzech przypadkach Minister bezpośrednio udzielił

¹⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm., zwanej dalej *Kpa*.

odpowiedzi osobie skarżącej. Badanie kontrolne, którym objęto 10 skarg (22%), w tym siedem przekazanych właściwym marszałkom, wykazało, że w stosunku do jednego organizatora turystyki i pośrednika turystycznego wszczęto postępowanie mające na celu wydanie decyzji o stwierdzeniu wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru; w przypadku jednej skargi Minister uznał się za niewłaściwy do rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków cywilnoprawnych (przekazał jednocześnie sprawę do wiadomości właściwemu marszałkowi).

Natomiast w pozostałych przypadkach właściwi marszałkowie przeprowadzili postępowanie wyjaśniające (w tym zwrócili się do biur podróży o ponowne rozpatrzenie reklamacji złożonej przez klienta) oraz pouczyli skarżących o możliwości wystąpienia na drogę sądową w celu rozwiązania sporu z przedsiębiorcą. Ministerstwo otrzymało informację o wynikach postępowań wyjaśniających prowadzonych właściwe urzędy marszałkowskie. W badanym okresie Minister nie podejmował kontroli u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w wyniku złożonych skarg.

3. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister Sportu i Turystyki nie prowadził kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010–2011. Takie kontrole przeprowadzone zostały dopiero w drugiej połowie 2012 r., w okresie nasilenia przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki. W kontrolach tych dokonywano wglądu w sytuację finansową organizatorów turystyki, przekraczając uprawnienia kontrolne, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych.

W badanym okresie Ministerstwo przeprowadziło zaledwie trzy kontrole działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Zakresem przedmiotowym kontroli objęto zgodność prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej z ustawą o usługach turystycznych, w tym w szczególności poprawność wyliczenia kwoty zabezpieczenia finansowego dla prowadzonej działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Kontrolerzy Ministerstwa poddali analizie m.in. treść i realizację zobowiązań przedsiębiorców wynikających z umów gwarancji ubezpieczeniowych, umów agencyjnych, umów o świadczenie usług turystycznych, danych z systemu rezerwacyjnego na temat wysokości i terminu dokonywania przedpłat przez klientów, a także rachunki zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych, zakładowy plan kont i fragmenty zasad polityki rachunkowości oraz oświadczenia przedsiębiorców w zakresie wysokości uzyskiwanych przychodów będących podstawą obliczenia wysokości zabezpieczenia finansowego. Zakres danych w upoważnieniach do kontroli przedsiębiorców był zgodny z wymogami określonymi w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Podczas kontroli przeprowadzonych przez Ministra u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010–2012 (do 30 września) kontrolerzy Ministerstwa dokonywali wglądu w ich sytuację finansową w celu sprawdzenia wysokości przychodów, będących podstawą do obliczenia wysokości zabezpieczenia finansowego. W aktach tych kontroli znajdowały się fragmenty sprawozdań finansowych (tj. rachunki zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych), a także zakładowy plan kont i fragmenty zasad polityki rachunkowości.

Nie kwestionując potrzeby objęcia przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne szerszą kontrolą, która pozwoli na lepsze zabezpieczenie interesów ich klientów, Najwyższa Izba Kontroli sformułuje wniosek *de lege ferenda* w powyższym zakresie.

Minister Sportu i Turystyki nie podzielił oceny NIK dotyczącej braku uprawnień do kontroli wysokości przychodów uzyskanych przez podmioty świadczące usługi turystyczne, w tym do wglądu w ich sytuację finansową. Wyjaśnił, iż podstawę do prawidłowego wyliczenia kwoty

gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej stanowi przychód uzyskany wyłącznie z tytułu działalności polegającej na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych w zamkniętym roku obrotowym poprzedzającym rok przedłożenia wniosku o zawarcie kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. W związku z powyższym, ustalenie w toku kontroli prawidłowości wyliczenia i zgodności ze stanem faktycznym kwoty gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaga wglądu do podstawowych informacji finansowych podmiotu, niezbędnych do oceny tego stanu faktycznego. Ma to na celu wyjaśnienie wszelkich wątpliwości, co do prawidłowości ustalenia wysokości przychodów, stanowiących podstawę wyliczenia kwoty do umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, do czego podmioty upoważnione do kontroli mają prawo na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych.

Ministerstwo Sportu i Turystyki stwierdziło nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednego z trzech skontrolowanych przedsiębiorców prowadzących działalność organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Polegały one na zawieraniu z klientami umów o świadczenie usług turystycznych nieodpowiadających kryteriom zawartym w § 10 obowiązującej umowy gwarancyjnej²⁰ dotyczącym dopuszczalnych wysokości i terminów pobieranych przedpłat (powyżej 30% ceny imprezy turystycznej lub usług turystycznych, w terminie od 30 dni do 90 dni przed dniem rozpoczęcia) oraz wysokości sumy gwarancyjnej, którą wykazano jako procent wysokości rocznego przychodu z działalności turystycznej, w związku z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Przedsiębiorca, pomimo pobierania od klientów wyższych od dopuszczalnych kwot przedpłat (zaliczek na poczet przyszłej imprezy turystycznej) w nieprawidłowych terminach, nie podniósł minimalnej wysokości sumy gwarancyjnej, co skutkowało brakiem wystarczającego zabezpieczenia finansowego na wypadek jego niewypłacalności. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do przedsiębiorcy przez Ministra sformułowano wnioski dotyczące w szczególności: zawierania z klientami usług turystycznych umów odpowiadających warunkom określonym w § 10 obowiązującej umowy gwarancyjnej oraz utworzenie odrębnego konta analitycznego w celu wyodrębniania faktycznych przychodów w tytułu organizacji imprez i pośrednictwa turystycznego. W pozostałych dwóch przypadkach, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Minister Sportu i Turystyki odstąpił od formułowania wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sportu i Turystyki, Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

- 1) podjęcie działań legislacyjnych na rzecz zapewnienia wystarczającego zabezpieczenia interesów konsumentów usług turystycznych, w tym rozszerzenia uprawnień kontrolnych Ministra Sportu i Turystyki oraz marszałków województw nad działalnością prowadzoną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;***
- 2) prawidłowe prowadzenie Centralnej Ewidencji, w tym zapewnienie wystarczających zasobów kadrowych Ministerstwa Sportu i Turystyki do realizacji zadań Ministra w ww. zakresie;***

²⁰ Dotyczy umowy zawartej według wzoru umowy stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 88, poz. 499, ze zm.).

3) prowadzenie kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zgodnie z zakresem przedmiotowym określonym w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Sportu i Turystyki poinformował NIK o tym, że:

- 1) w celu zwiększenia ochrony praw osób korzystających z usług biur podróży Ministerstwo Sportu i Turystyki podjęło współpracę z Ministerstwem Finansów przy nowelizacji rozporządzeń: w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W Ministerstwie trwają również prace nad projektem ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym;**
- 2) rozważone zostaną możliwości wzmocnienia kadrowego stanowiska do spraw prowadzenia Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych;**
- 3) zakres kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych będzie zgodny z zakresem przedmiotowym określonym w ustawie o usługach turystycznych.**

3.2 Realizacja zadań przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie ochrony klientów usług turystycznych

3.2.1. Opracowywanie projektów aktów prawnych oraz wydawanie publikacji i programów edukacyjnych w zakresie ochrony praw klientów usług turystycznych

1. Zgodnie z art. 31 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) należy w szczególności: sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ww. ustawy, wydawanie decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów oraz opracowywanie i wydawanie publikacji i programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów.

2. W latach 2010–2012 (III kwartały 2012 r.) Prezes UOKiK nie opracowywał i nie przedkładał Radzie Ministrów projektów normatywnych aktów prawnych dotyczących ochrony klientów usług turystycznych. Jednakże podjął współpracę z powołaną 27 kwietnia 2012 r. Podkomisją stałą do spraw turystyki Sejmu RP, której przekazał w lipcu tego roku dokument pod nazwą *Informacja Prezesa UOKiK w sprawie oceny obecnych regulacji prawnych w zakresie ochrony konsumentów usług turystycznych w kontekście powtarzających się sytuacji niewypłacalności biur podróży w Polsce.*

W dokumencie tym Prezes UOKiK zaproponował:

- 1) dokonanie szczegółowej analizy zagadnień, wobec których można rozważyć dokonanie zmiany istniejącego systemu ochrony konsumentów usług turystycznych. Dotyczyło to zmiany rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej poprzez ustalenie odpowiedniej wysokości sumy gwarancyjnej oraz kwoty

ubezpieczenia, a także zmiany regulacji dotyczących sposobu ustalania sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej w przypadku przedsiębiorców rozpoczynających działalność;

- 2) rozszerzenie obowiązków informacyjnych przy składaniu wniosku o wpis do prowadzonego przez marszałka województwa rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W *Informacji* Prezesa UOKiK dokonano również analizy możliwości rozszerzenia kompetencji kontrolnych ministra właściwego do spraw turystyki oraz marszałka województwa w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w celu umożliwienia tym organom badania kondycji finansowej przedsiębiorcy już po dokonaniu wpisu do rejestru.

3. W latach 2010–2012 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadził działania informacyjne popularyzujące wiedzę o ochronie praw klientów usług turystycznych. Co roku, wspólnie z 30 instytucjami, urzędami i organizacjami²¹, prowadzono akcję internetową pod nazwą: *Przed wakacjami – co warto wiedzieć?*

W czerwcu 2012 r. na stronie internetowej UOKiK²² opublikowano wyniki badania opinii publicznej na temat zachowań konsumenckich w okresie przedwakacyjnym oraz załączono opracowania wskazujące m.in.: jakie informacje powinna zawierać umowa o świadczenie usług turystycznych, jak sprawdzić biuro podróży przed zakupem imprezy turystycznej, o czym powinno ono poinformować klienta i jakie postanowienia umów są niedozwolone, a także jakimi uprawnieniami dysponuje konsument w przypadku rezygnacji z usługi turystycznej²³.

4. Urząd publikuje również coroczne sprawozdania ze swojej działalności, w których zawarte są informacje wynikach jego działań m.in. w zakresie: ochrony konkurencji i zbiorowych interesów konsumentów, badań i analiz rynku, nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów oraz współpracy z zagranicą i kontaktów z instytucjami unijnymi.

Ponadto, w celu zapewnienia lepszego dotarcia do opinii publicznej, na stronie internetowej UOKiK na bieżąco wprowadzane były zmiany, a w prasie ukazywały się komunikaty dotyczące ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych i komentarze UOKiK dotyczące nowelizacji ustawy o usługach turystycznych.

5. W lipcu 2011 r. UOKiK opublikował dokument pn. *Raport z kontroli działalności organizatorów turystyki* będący efektem piątej ogólnopolskiej kontroli działalności organizatorów turystyki przeprowadzonej przez UOKiK w okresie od lutego do czerwca 2011 r.²⁴

Głównym celem działań UOKiK było wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz podniesienie świadomości prawnej wszystkich uczestników rynku turystyki. W wyżej wymienionym *Raporcie* wskazano m.in. przykłady postanowień umów zakwestionowanych przez UOKiK oraz nieprawidłowości w zakresie sformułowanych treści umów²⁵.

²¹ W tym: Rzecznik Praw Dziecka, MEN, Komenda Główna Policji, generalny Inspektor Danych Osobowych, Rzecznik Ubezpieczonych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Ministerstwo Finansów, urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Transportu Kolejowego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Urząd Regulacji Energetyki, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej.

²² www.uokik.gov.pl

²³ Były to takie opracowania, jak: *Konsument na wakacjach* – raport TNS Polska dla UOKiK, *Usługi turystyczne* – poradnik UOKiK dla konsumentów, *Na wakacjach z biurem podróży* – ulotka UOKiK, *Postanowienia niedozwolone* – broszura UOKiK.

²⁴ Wcześniejsze kontrole miały miejsce w latach: 2003, 2004, 2005 i 2008.

²⁵ Szerzej na ten temat w rozdziale 3.2.4. *Informacji*.

3.2.2. Realizacja rządowej polityki konsumenckiej w zakresie usług turystycznych

1. W grudniu 2010 r. Rada Ministrów przyjęła przedstawiony przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów dokument pn. *Ocena realizacji zadań wynikających ze Strategii Polityki Konsumenckiej na lata 2007–2009*²⁶.

W ocenie ogólnej przyjęto, że główne cele polityki konsumenckiej (tj. rozwój bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku, rozwój dialogu konsumenckiego i wzmocnienie mechanizmów samoregulacyjnych, wzmocnienie i rozwój efektywnego oraz skutecznego systemu poradnictwa i dochodzenia roszczeń, a także prowadzenie pro aktywnej polityki informacyjno-edukacyjnej) zostały w znacznej mierze wykonane zgodnie z przyjętymi założeniami, pomimo iż część przyjętych wskaźników realizacji *Strategii* nie zostało zrealizowanych.

2. W lipcu 2010 r. UOKiK opracował dokument pn. *Polityka konsumencka na lata 2010–2013*, w którym określono działania Rządu RP na rzecz wzmocnienia poziomu ochrony praw konsumentów na polskim rynku oraz zapewnienia im równych szans na rynku wspólnotowym.

Przyjęte w nim cele obejmowały między innymi: rozwój bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku – monitorowanie rynku dóbr i usług konsumenckich, rozwój dialogu konsumenckiego i wzmocnienie mechanizmów samoregulacyjnych, wzmocnienie i rozwój efektywnego systemu poradnictwa i dochodzenia roszczeń konsumenckich, politykę informacyjno-edukacyjną UOKiK, rozwój przyjaznego środowiska legislacyjnego w obszarze ochrony konsumentów oraz podejmowanie działań w interesie polskich konsumentów na forum międzynarodowym.

W skontrolowanym okresie UOKiK nie przedkładał Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji *Polityki Konsumenckiej na lata 2010–2012*, przyjmując, że opracowane zostanie jedynie sprawozdanie końcowe z realizacji tej *Polityki*. W ocenie NIK przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdań okresowych w trakcie realizacji rządowego programu w zakresie polityki konsumenckiej, a nie tylko sprawozdania końcowego, umożliwiłoby Radzie Ministrów dokonywanie ewentualnych niezbędnych korekt programu bądź działań naprawczych.

3.2.3. Występowanie do organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sprawach ochrony praw i interesów klientów usług turystycznych

1. Praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (klientów usług turystycznych) jest w szczególności bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w interesy potencjalnie nieograniczonej liczby osób polegające na stosowaniu postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do *Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone*, o którym mowa w art. 479⁴⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Kpc), naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Po przeprowadzeniu postępowania, zgodnie z art. 24 ust. 2 oraz art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może wydać decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji.

²⁶ W związku z przyjętym przez Rząd w dniu 27 listopada 2009 r. *Planem uporządkowania strategii rozwoju*, dokument programowy dotyczący rządowej polityki konsumenckiej nie jest już „strategią” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.), a zatem nie stanowi dokumentu zaliczanego do strategii rozwoju realizujących działania Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015.

W latach 2010–2012 (III kw.) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadził 994 postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tj. 272 w 2010 r., 372 w 2011 r. i 350 w 2012 r.), w tym 105 postępowań dotyczyło podmiotów świadczących usługi turystyczne (odpowiednio 23, 72 i 10). We wskazanym okresie Prezes UOKiK wydał 743 decyzje (tj. 221 w 2010 r., 294 w 2011 r. oraz 228 w 2012 r.) w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym 64 z nich dotyczyły podmiotów świadczących usługi turystyczne (odpowiednio 8, 53 i 3). W latach 2010-2011 umorzono 13 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym pięć dotyczyło świadczenia usług turystycznych.

W wyniku przeprowadzonych przez UOKiK w latach 2010–2012 (do 30 sierpnia 2012 r.) postępowań 42 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych otrzymało kary w łącznej wysokości 4.697,52 tys. zł (tj. 1.280,40 tys. zł w 2010 r., 3.323,12 tys. zł, 94 tys. zł do 30 sierpnia 2012 r.). Do końca sierpnia 2012 r. zaledwie 3,2% nałożonych kar (150 tys. zł) zostało przez Urząd wyegzekwowanych (15,72 tys. zł w 2010 r., 130,3 tys. zł w 2011 r. i 3,97 tys. zł w 2012 r.). Różnica pomiędzy wysokością nałożonych a wyegzekwowanych kar wynika z faktu, iż nie wszystkie decyzje były w badanym okresie prawomocne. Kary nałożone w ostatecznych decyzjach Prezesa UOKiK zostały przez przedsiębiorców uiszczone, z wyjątkiem jednej decyzji nr RKT/2011 (kara w wysokości 1.290 zł). Postępowanie egzekucyjne prowadzone w tym przypadku początkowo przez Urząd Skarbowy w Bielsku Białej zostało przekazane Komornikowi Sądowemu przy Sądzie Rejonowym w Bielsku-Białej.

2. W 14 spośród poddanych kontroli NIK 15 postępowań (93%) prowadzonych przez UOKiK w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z zakresu świadczenia usług turystycznych nie dochowano terminu ich zakończenia określonego w art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z ww. przepisem postępowanie w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów powinno zakończyć się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Przepisy art. 35-38 kpa stosuje się odpowiednio. Z kolei zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W przypadku pięciu postępowań postanowienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem, tj. po terminie określonym w art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz po terminie zakończenia postępowania przewidzianym w kolejnych postanowieniach o jego przedłużeniu. Decyzje wydawane były od 60 do 96 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone. Postępowania trwały od 244 do 848 dni²⁷. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem od 108 do 532 dni łącznie.

W przypadku Biura Podróży Kopernik Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie: postanowienie o wszczęciu postępowania wydane zostało w dniu 30 maja 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 3 czerwca 2008 r. Decyzja nr RWA-2/2010 została wydana w dniu 10 marca 2010 r., tj. 92 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone w ostatnim zawiadomieniu.

²⁷ Za datę zakończenia postępowania przyjęto w tym i w pozostałych przypadkach datę wydania decyzji.

Postępowanie trwało 645 dni (tj. około 21 miesięcy); ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem 421 dni łącznie.

Na przykład:

- w ośmiu postępowaniach postanowienie o przedłużeniu postępowania wydane zostało z opóźnieniem, tj. po terminie do którego zakończyć postępowanie zobowiązywał art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Postępowania trwały od 124 do 412 dni, natomiast zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawano z opóźnieniem od 2 do 192 dni. W przypadku jednego postępowania nie dochowano terminu zakończenia postępowania, a ponadto UOKiK nie zawiadomił strony postępowania i nie podał przyczyn zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy. Postępowanie trwało 409 dni, z czego 316 dni po terminie zakończenia postępowania. W przypadku Biura Turystyki Związku Nauczycielstwa Polskiego LOGOSTOUR Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-43/08/DJ wydane zostało w dniu 3 czerwca 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 5 czerwca 2008 r. Decyzja nr RWA-61-43/08/MŁ została wydana w dniu 22 lipca 2009 r. Postępowanie trwało 412 dni. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem 192 dni łącznie;
- w przypadku jednego postępowania nie dochowano terminu zakończenia postępowania, a ponadto UOKiK nie zawiadomił strony postępowania i nie podał przyczyn zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy: dotyczy to Exim Tours Sp. z o.o. w Warszawie: postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-11/09/PR wydano w dniu 27 lipca 2009 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 28 lipca 2009 r. Decyzja nr RWA-9/2010 została wydana w dniu 10 września 2010 r. Postępowanie trwało 409 dni, z czego 316 dni po terminie zakończenia postępowania.

3. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kodeksu postępowania cywilnego (art. 479⁴⁵ § 2 Kpc) Prezes UOKiK prowadzi *Rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone* na podstawie prawomocnych wyroków. Na początku października 2012 r. powyższy rejestr zawierał 3.769 pozycji, w tym 1.031 pozycji (27%) było związanych z działalnością podmiotów świadczących usługi turystyczne²⁸. W okresie objętym kontrolą do *Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone* wpisano 475 pozycji związanych z branżą turystyczną.

Badanie kontrolne przeprowadzone na losowo dobranej próbie 30 klauzul uznanych za niedozwolone wykazało, iż 26 pozycji (87%) zostało wpisanych do wymienionego wyżej rejestru w terminie nieprzekraczającym sześciu dni roboczych od daty otrzymania przez UOKiK odpisu wyroku o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. W czterech przypadkach (13%) klauzule te zostały wpisane do rejestru po upływie ponad 10 dni roboczych od daty otrzymania przez UOKiK odpisu właściwego wyroku.

Jak wynika z *Regulaminu organizacyjnego UOKiK* (w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 4/2012 Prezesa UOKiK z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego) prowadzenie *Rejestru klauzul niedozwolonych* nie zostało powierzone żadnemu z departamentów Urzędu. Zgodnie z praktyką przyjętą w Urzędzie sprawy w powyższym zakresie realizował Departament Polityki Konsumentkiej UOKiK.

4. Do zakresu działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie art. 31 pkt 15 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, należy również gromadzenie i upowszechnianie jego decyzji na stronie internetowej UOKiK. W badanym okresie w Biuletynie Informacji Publicznej publikowane były wszystkie decyzje Prezesa UOKiK (z wyjątkiem decyzji w sprawie dostępu do informacji publicznej) oraz wszystkie sentencje orzeczeń sądów kończących postępowanie, wydane w wyniku zaskarżenia tych decyzji. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w Dziennikach Urzędowych UOKiK publikowane były m. in. wykazy decyzji w sprawach antymonopolowych oraz w sprawach naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, wykazy wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Sąd Okręgowy

²⁸ Według stanu na 3 października 2012 r.

w Warszawie)²⁹, wykazy wyroków Sądu Apelacyjnego. W wyżej wymienionych dziennikach nie opublikowano natomiast wykazów decyzji i wyroków dotyczących lat 2011–2012 (do 30 sierpnia 2012 r.). W okresie od połowy kwietnia 2011 r. do końca sierpnia 2012 r. opublikowano jeden dziennik (nr 1 z sierpnia 2012 r.), którego treść stanowiły wyjaśnienia Prezesa UOKiK dotyczące oceny zgłaszanych koncentracji (połączeń) przedsiębiorców, a także wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawie praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

5. Sposób prowadzenia *Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone* nie zapewnia klientom usług turystycznych informacji, które w umożliwiłyby istotne zmniejszenie ryzyka wyboru oferty usługi turystycznej, bezpiecznej z punktu widzenia zapewnienia pobytu za granicą i podróży w obie strony. Rejestr zawiera takie informacje, jak:

- 1) data wydania wyroku i sygnatura akt;
- 2) nazwa i siedziba sądu, który wydał wyrok;
- 3) oznaczenie stron oraz informacje o udziale w postępowaniu prokuratora lub organizacji społecznej;
- 4) postanowienie wzorca umowy uznane za niedozwolone;
- 5) datę dokonania wpisu do *Rejestru postanowień wzorców uzananych za niedozwolone* oraz wpisy dodatkowe.

3.2.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przepisów ustawy o usługach turystycznych

1. W okresie od lutego do czerwca 2011 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadził piątą ogólnopolską kontrolę działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych³⁰. W ramach tego badania skontrolowano 87 przedsiębiorców, w tym 35 przedsiębiorców było objętych również wcześniejszymi kontrolami Urzędu. Badaniem objęto 171 wzorców umów stosowanych przez organizatorów turystyki przy zawieraniu umów z konsumentami, a także umowy faktycznie zawarte z konsumentami.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez UOKiK wykazały, że 55 organizatorów turystyki (tj. 63%) – zawierając umowy z konsumentami – stosuje szereg klauzul, które mogą zawierać unormowania niekorzystne dla konsumentów. Postanowienia takie mogą być uznawane albo za sprzeczne z ustawą o usługach turystycznych albo mogą stanowić niedozwolone postanowienia umowne w rozumieniu przepisów art. 385¹ i 385³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, a także

²⁹ W latach 2010–2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) wydano ogółem 170 orzeczeń w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tj. 62 w 2010 r., 63 w 2011 r. i 45 w 2012 r.), w tym: 109 wydanych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – SOKiK (tj. 40 w 2010 r., 43 w 2011 r. i 26 w 2012 r.), 57 wydanych przez Sąd Apelacyjny (tj. 21 w 2010 r., 17 w 2011 r. i 19 w 2012 r.), cztery wydane przez Sąd Najwyższy (tj. jedna w 2010 r. i trzy w 2011 r.). W latach 2010–2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) wydano ogółem 28 orzeczeń w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 14 w 2010 r., 10 w 2011 r. i cztery w 2012 r.), w tym: 20 wydanych przez SOKiK (tj. 11 w 2010 r., siedem w 2011 r. i dwie w 2012 r.), osiem wydanych przez Sąd Apelacyjny (tj. trzy w 2010 r., trzy w 2011 r. i dwie w 2012 r.). Sentencje wyroków wydanych przez SOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w latach 2010–2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) były następujące: uchylono pięć decyzji Prezesa UOKiK (tj. jedną w 2010 r., dwie w 2011 r. i dwie w 2012 r.), zmieniono 19 decyzji Prezesa UOKiK (tj. cztery w 2010 r., osiem w 2011 r. i siedem w 2012 r.), oddalono 85 odwołań (tj. 35 w 2010 r., 33 w 2011 r. i 17 w 2012 r.). Sentencje wyroków wydanych przez SOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych w latach 2010–2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) były następujące: zmieniono dwie decyzje Prezesa UOKiK (tj. jedną w 2011 r. i jedną w 2012 r.), oddalono 18 odwołań (tj. 11 w 2010 r., sześć w 2011 r. i jedną w 2012 r.).

³⁰ Wcześniejsze kontrole miały miejsce w latach 2003, 2004, 2005 i 2008.

takie, które już zostały wpisane do *Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone*. U 32 przedsiębiorców (37%) nie stwierdzono żadnych naruszeń, w tym u 16 przedsiębiorców (31%) skontrolowanych przez Urząd po raz pierwszy. W 2011 r. średnia liczba naruszeń przypadająca na jednego takiego przedsiębiorcę wyniosła trzy, podczas gdy w 2008 r. – nieco ponad sześć.

Do nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli treści umów dotyczących świadczenia usług turystycznych zaliczono:

- 1) w dwóch przypadkach skontrolowani przedsiębiorcy nie zamieścili w zawieranych przez siebie umowach wszystkich wymaganych danych ułatwiających ich identyfikację; braki dotyczyły informacji na temat numeru wpisu organizatora do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonego przez właściwego miejscowo marszałka województwa oraz imion i nazwisk osób, które podpisały daną umowę w imieniu przedsiębiorcy;
- 2) nie we wszystkich przypadkach precyzyjnie określano środek transportu przewidziany do realizacji usługi oraz kategorię obiektu hotelarskiego, co było niezgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 4 lit. a i b ustawy o usługach turystycznych;
- 3) w jednym przypadku w umowach nie przywołano ustalonych warunków odnośnie wyżywienia w trakcie imprezy, co mogło świadczyć o naruszeniu art. 14 ust. 2 pkt. 4 lit. c ustawy o usługach turystycznych;
- 4) w trzech przypadkach w skontrolowanych umowach pominięto informacje na temat ubezpieczyciela, z którym organizator zawarł umowę ubezpieczenia na rzecz turystów, co jest sprzeczne z art. 14 ust. 2 pkt. 7 ustawy o usługach turystycznych;
- 5) nie we wszystkich przypadkach respektowano wynikający z art. 14 ust. 2 pkt. 7a oraz 7b ustawy o usługach turystycznych wymóg zawierania w umowach o świadczenie usług w ramach imprez turystycznych precyzyjnych informacji o terminach, w jakich umowa może zostać rozwiązana z powodu niezgłoszenia się wystarczającej liczby chętnych oraz z jakim wyprzedzeniem należy organizatorowi zgłosić chęć zmiany uczestnika imprezy;
- 6) w dwóch przypadkach w umowach nie podawano informacji na temat terminu, w jakim możliwe jest wniesienie reklamacji oraz w dwóch przypadkach nie określano sposobu jej wniesienia, co może w praktyce utrudniać, a nawet uniemożliwiać realizację uprawnień reklamacyjnych. Naruszenie takie kwalifikuje się jako niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt. 8 ustawy o usługach turystycznych.

W drugim kwartale 2010 r. kierowana przez UOKiK Inspekcja Handlowa³¹ przeprowadziła na terenie całego kraju kontrolę legalności i prawidłowości działania przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne, której celem było dokonanie oceny funkcjonowania rynku usług turystycznych. Spośród 92 przedsiębiorców objętych kontrolą Inspekcji Handlowej u 45 z nich (49%) stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości.

W ocenie NIK, ogólnopolskie badanie działalności organizatorów turystyki przez UOKiK powinno być wykonywane z większą częstotliwością niż w latach ubiegłych. Uzasadnia to skala stwierdzonych przez UOKiK naruszeń przepisów prawa przez organizatorów turystyki.

2. Postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane są przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyłącznie z urzędu. Jednak do UOKiK można zgłosić pisemne zawiadomienie w sprawie stosowania przez przedsiębiorcę niedozwolonych praktyk.

³¹ Art. 5 i 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219, ze zm.).

W latach 2010–2011 do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynęło 959 takich zawiadomień. Informacje zawarte w zawiadomieniach przyczyniły się do wszczęcia przez Urząd 389 postępowań wyjaśniających oraz 142 postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. W zakresie świadczenia usług turystycznych, w okresie objętym kontrolą, wpłynęły 54 zawiadomienia, na podstawie których wszczęto 22 postępowania wyjaśniające oraz sześć postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

3. Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, skierowała do powiatowych i miejskich rzeczników ochrony praw konsumentów pytania z prośbą o udzielenie informacji dotyczących skarg i reklamacji na działalność organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych w latach 2010–2012 (III kwartały).

Z informacji uzyskanych od 185 powiatowych i miejskich rzeczników ochrony praw konsumentów wynika, że w badanym okresie do ww. rzeczników wpłynęło łącznie 1.699 skarg (najwięcej w województwie śląskim: 556, kujawsko-pomorskim: 303 i małopolskim: 233) na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Skargi dotyczyły m.in.: nienależytego wykonania przez przedsiębiorcę umowy o świadczenie usług turystycznych (gorsze warunki zakwaterowania, wyżywienia, usytuowania hotelu), rozliczeń finansowych (w tym żądania całkowitego lub częściowego zwrotu ceny imprezy turystycznej z uwagi na rezygnację klienta lub odwołanie imprezy, zwrotu nadpłaty, żądania obniżenia ceny w związku ze skróceniem pobytu), niewłaściwych warunków transportu (zmiany miejsc przylotu i wylotu oraz ich opóźnień), nienależytej opieki pełnionej przez rezydentów oraz niskiego standardu opieki medycznej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o:

- 1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;***
- 2) wdrożenie procedur zapewniających niezwłoczne zamieszczanie właściwych danych w Rejestrze postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone prowadzonym przez Prezesa UOKiK niezwłocznie po otrzymaniu odpisu wyroku sądu.***

3.3 Realizacja zadań przez marszałków województw wynikających z ustawy o usługach turystycznych w zakresie ochrony klientów usług turystycznych

3.3.1. Prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

1. Działalność gospodarcza w zakresie świadczenia usług turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie takich usług jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych prowadzenie przedmiotowego rejestru należy do obowiązków marszałków województw właściwych ze względu na siedzibę przedsiębiorcy.

W skontrolowanym okresie w kraju liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych systematycznie zwiększała się:

- 1) w 2010 r. – 3.074, w tym: 675 organizatorów turystyki, 2.366 organizatorów turystyki i jednocześnie pośredników turystycznych oraz 32 pośredników turystycznych,

- 2) w 2011 r. – 3.158, tj. więcej o 2,7%, w tym 667 organizatorów turystyki, 2.465 organizatorów turystyki i jednocześnie pośredników turystycznych oraz 22 pośredników turystycznych,
- 3) w 2012 r. – 3.258 (stan na 12 października 2012 r.), tj. więcej niż w 2011 r. o 3,2%, w tym 664 organizatorów turystyki, 2.576 organizatorów turystyki i jednocześnie pośredników turystycznych oraz 15 pośredników turystycznych.

Liczbę organizatorów turystyki i pośredników turystycznych świadczących usługi turystyczne według województw przedstawiono w tabeli nr 1 (stan na dzień 12 października 2012 r.).

Tabela nr 1

Liczba podmiotów świadczących usługi turystyczne według województw i przedmiotu działalności w 2012 r. (stan na dzień 12 października).

Wyszczególnienie	Ogółem	Liczba	Udział %	Liczba	Udział %	Liczba	Udział %
		Organizator		Organiz./Pośr.		Pośrednik	
Dolnośląskie	272	75	27.57	194	71.32	3	1.10
Kujawsko-Pomorskie	94	27	28.72	67	71.28	0	0.00
Lubelskie	111	23	20.72	87	78.38	1	0.90
Lubuskie	53	5	9.43	48	90.57	0	0.00
Łódzkie	166	34	20.48	132	79.52	0	0.00
Małopolskie	422	40	9.48	379	89.81	3	0.71
Mazowieckie	662	74	11.18	587	88.67	1	0.15
Opolskie	64	13	20.31	51	79.69	0	0.00
Podkarpackie	115	14	12.17	99	86.09	2	1.74
Podlaskie	86	74	86.05	12	13.95	0	0.00
Pomorskie	203	50	24.63	150	73.89	2	0.99
Śląskie	437	126	28.83	310	70.94	0	0.00
Świętokrzyskie	60	1	1.67	59	98.33	0	0.00
Warmińsko-Mazurskie	108	2	1.85	106	98.15	0	0.00
Wielkopolskie	257	48	18.68	207	80.54	1	0.39
Zachodniopomorskie	148	58	39.19	88	59.46	2	1.35
Polska ogółem	3258	664	20.38	2576	79.07	15	0.46

Źródło: Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

2. W badanym okresie rejestry organizatorów turystyki i pośredników turystycznych były prowadzone przez marszałków województw w formie elektronicznej (w ośmiu przypadkach: łódzkie, świętokrzyskie, mazowieckie, pomorskie, zachodnio-pomorskie, podlaskie, śląskie i wielkopolskie), analogowej (tj. papierowej) (w sześciu: woj. dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, opolskie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie) oraz zarówno w formie elektronicznej, jak i analogowej (w woj. lubuskim i małopolskim).

Zawartość danych zamieszczanych w rejestrach prowadzonych przez 13 marszałków (81,2%) była zgodna z katalogiem określonym w art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych. Obejmowała bowiem nazwę przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, a w przypadku gdy przedsiębiorca był osobą fizyczną – również adres zamieszkania, numer identyfikacji podatkowej NIP, określenie przedmiotu działalności, określenie zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (obszar kraju, kraje europejskie lub kraje pozaeuropejskie), a także wskazanie głównego miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru, oddziały, imiona i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy i działalnością jego oddziałów. Rejestry prowadzone przez marszałków trzech województw (wielkopolskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego) nie spełniały wszystkich wymogów określonych w powołanych wyżej przepisach.

Na przykład:

- prowadzony przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych nie obejmował danych dotyczących siedziby przedsiębiorców prowadzących usługi turystyczne;
- w rejestrze Marszałka Województwa Śląskiego nie wykazywano numerów identyfikacji podatkowej NIP przedsiębiorców;

- w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, prowadzonym przez marszałka województwa warmińsko-mazurskiego, nie zamieszczono niektórych danych wymaganych przepisem art. 7 ust. 6 ustawy o usługach turystycznych, tj. nazwy przedsiębiorcy i jego siedziby (pięć przypadków, w ośmiu przypadkach nazwa ta była niepełna)³², numeru identyfikacji podatkowej (we wszystkich objętych kontrolą przypadkach); określenia przedmiotu działalności (27 przypadków), wskazania głównego miejsca działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów (27 przypadków), imion i nazwisk osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz działalnością jego oddziałów (27 przypadków). Ponadto: w jednym przypadku w oświadczeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych nie było zapisu, że składający oświadczenie przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych; w jednym przypadku brak było podpisu składającego ww. oświadczenie, a w siedmiu – nie wskazano funkcji pełnionej przez składającego oświadczenie;
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego wpisano do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przedsiębiorcę, który nie posiadał aktualnie obowiązującej umowy gwarancyjnej; wpisu dokonano 24 marca 2010 r., a przedłożona przez przedsiębiorcę umowa gwarancji ubezpieczeniowej miała obowiązywać dopiero od 1 kwietnia 2010 r.

3. W badanym okresie zmiany wpisów dotyczących podmiotów turystycznych w rejestrach marszałków dokonywane były na podstawie decyzji administracyjnych i dotyczyły m.in. wykreślenia przedsiębiorców na ich wniosek, zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych lub wykreślenia przedsiębiorcy z urzędu, zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 1 cytowanej ustawy wraz z jednoczesnym zakazem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat. Powodem stosowania przez marszałków powyższych sankcji było nieprzedłożenie, mimo wezwania, oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu zabezpieczenia finansowego. W myśl art. 7 ust. 7 ustawy o usługach turystycznych wszystkie prowadzone przez marszałków rejestry były jawne, a informacje udzielane były na zasadach i w zakresie ustalonym dla Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.

Marszałkowie województw wypełniali obowiązek wynikający z art. 8 ust. 1 – 8 ustawy o usługach turystycznych dotyczący przesyłania Ministrowi Sportu i Turystyki kopii zaświadczeń o wpisie przedsiębiorców do rejestrów oraz kopii pozostałych dokumentów wymienionych w powołanym przepisie, w tym kopii umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub odpowiedniej umowy ubezpieczenia na rzecz klienta oraz kopii oświadczenia o prowadzeniu rachunku powierniczego.

Na przykład:

- wyniki kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego wskazują na przypadki opóźnień (powyżej 10 dni) w przekazywaniu Ministrowi Sportu i Turystyki papierowej formy dokumentacji stanowiącej podstawę dokonania zmian w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Należy jednak zauważyć, iż wersja elektroniczna powyższej dokumentacji rejestrowej była przekazywana przez Urząd organowi ewidencyjnemu niezwłocznie (w dniu dokonania wpisu).

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w zakresie prowadzenia przez marszałków województw rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych miały charakter jednostkowy i dotyczyły w szczególności:

- 1) pozytywnego rozpatrzenia wniosku o wpis do rejestru oraz dokonania wpisu w rejestrze, pomimo że dołączony do niego dokument potwierdzający posiadanie przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego obowiązywał dopiero od następnego miesiąca, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych, stanowiącego iż obowiązek posiadania gwarancji lub umowy

³² Badanie przeprowadzono na losowo dobranej próbie 27 przedsiębiorców, którzy w okresie objętym kontrolą złożyli wnioski o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

- ubezpieczenia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 ustawy, dotyczy całego okresu wykonywania działalności (woj. kujawsko-pomorskie i lubelskie);
- 2) dokonania wpisu do rejestru, pomimo że przedsiębiorca we wniosku o wpis nie podał imienia i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy, stanowiącego naruszenie art. 7 ust. 3 pkt 6 ustawy, w rejestrach prowadzonych przez marszałków dwóch województw (lubelskiego i warmińsko-mazurskiego);
 - 3) wydania decyzji o wpisie do rejestru, pomimo braku w załączonym do wniosku oświadczeniu (obowiązkowym stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych) danych dotyczących daty i miejsca złożenia oświadczenia, stanowiącej naruszenie art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy (lubelskie i warmińsko-mazurskie);
 - 4) niezachowania siedmiodniowego, określonego w art. 67 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej terminu wpisu do rejestru przez trzech marszałków województw (kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i pomorskiego);
 - 5) nieuzasadnionego odstępowania przez marszałka województwa lubelskiego od zastosowania sankcji w postaci wszczęcia postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru wobec przedsiębiorców, którzy nie składali w terminie określonym w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych dokumentów potwierdzających zabezpieczenie finansowe.
- 3.** Przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli porównanie danych zawartych w rejestrach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonych przez marszałków 10 województw³³ z informacjami zawartymi w *Centralnej Ewidencji* prowadzonej przez Ministra Sportu i Turystyki wykazało wystąpienie rozbieżności dotyczących 124 podmiotów w siedmiu województwach (70%).

Pojawiające się błędy najczęściej dotyczyły braku w Centralnej Ewidencji przedsiębiorców zarejestrowanych przez marszałków województw i odwrotnie braku w rejestrach marszałków podmiotów wpisanych do Ewidencji oraz niezgodności lub braku numerów identyfikacji podatkowej (NIP). Stwierdzono również przypadki niezamieszczania adnotacji o: wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru, zakazie lub ograniczeniu prowadzenia działalności w obszarze turystyki lub utraceniu ciągłości zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów. Badanie porównawcze wykazało istotne zaległości w aktualizacji danych dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych dochodzące w niektórych przypadkach nawet do 3 miesięcy. W trakcie kontroli NIK marszałkowie województw oraz Ministerstwo prowadzili prace nad zapewnieniem zgodności informacji pomiędzy rejestrami a Centralną Ewidencją.

Na przykład:

- w rejestrze prowadzonym przez Marszałka Województwa Mazowieckiego błędnie wpisano numer identyfikacji podatkowej, który dotyczył podmiotów zagranicznych. W przypadku tych przedsiębiorców niemożliwe było prawidłowe wprowadzenie do systemu CEOTIPT numerów identyfikacji podatkowej, ponieważ system był przystosowany jedynie do numerów obowiązujących w Polsce i nie zezwalał na wprowadzenie innej kombinacji niż 10 cyfr. U przedsiębiorców zagranicznych numery identyfikacji podatkowej zawierają dodatkowe oznaczenie literowe.

4. Urzędy marszałkowskie przyjmowały skargi na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych składane przez ich klientów. W badanym okresie do 12 urzędów

³³ W 10 urzędach marszałkowskich rejestry organizatorów turystyki i pośredników turystycznych były prowadzone w wersji elektronicznej, co umożliwiło przeprowadzenie badania w opisanym tutaj zakresie.

marszałkowskich wpłynęło łącznie ponad 1.300 takich skarg i reklamacji; cztery urzędy (tj. w woj. podkarpackim, dolnośląskim, świętokrzyskim i podlaskim) nie otrzymały ani jednej takiej interwencji. Najwięcej skarg i reklamacji wpłynęło do urzędu marszałkowskiego województwa mazowieckiego (776), wielkopolskiego (119), opolskiego (117) i małopolskiego (101). Dotyczyły one w szczególności niewykonania lub nienależytego wykonywania umów o świadczenie usług turystycznych, w tym niskiej jakości usług hotelowych lub gastronomicznych, niższej od oczekiwanej kategorii hotelu, kompetencji pilotów wycieczek oraz zwrotu przedpłat.

3.3.2. Dokonywanie analiz wysokości gwarancji bankowych i gwarancji ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów przez marszałków województw

1. Marszałkowie województw na bieżąco monitorowali ważność posiadanych przez przedsiębiorców zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, w tym prawidłowość sporządzenia umów gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych oraz umów ubezpieczenia na rzecz klientów, w myśl rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych³⁴.

Podczas kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców marszałkowie województw sprawdzali zgodność przedmiotu i zakresu prowadzonej przez nich działalności (jej zasięg terytorialny, wysokość i terminy pobierania przedpłat) z zapisami umowy gwarancyjnej dotyczącej wysokości zabezpieczenia finansowego. Dokonywano tym samym analiz wysokości gwarancji w zakresie przewidzianym w przepisach (bez możliwości weryfikacji wysokości przychodów), tj. odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych³⁵ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych³⁶.

2. W przypadkach opóźnień w przekazywaniu przez przedsiębiorców aktualnych umów potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów urzędy marszałkowskie wszczynały postępowania administracyjne w sprawie wydania zakazu prowadzenia działalności objętej wpisem do rejestru (m.in. podlaskie, pomorskie, małopolskie, łódzkie, wielkopolskie, podkarpackie), bądź wzywały pisemnie przedsiębiorcę do przedłożenia oryginału kolejnej umowy (dolnośląskie). Niektóre urzędy marszałkowskie (małopolski, mazowiecki, opolski i lubuski) pisemnie przypominały przedsiębiorcom o zbliżającym się terminie wygaśnięcia ważności umowy gwarancyjnej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów oraz o obowiązku przedłożenia kolejnych zabezpieczeń.

Na przykład:

- w urzędzie marszałkowskim województwa lubelskiego, w zbadanej próbie 48 przedsiębiorców wpisanych do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2010–2012 (III kw.) stwierdzono, że składali oni oryginały dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji bankowej lub

³⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 88, poz. 499.

³⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1584.

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 252, poz. 1690.

ubezpieczenia, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych. Umowy te w dwóch przypadkach (na 12, w których odnotowano datę wpływu do Urzędu) przedłożone zostały w terminie określonym w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych, natomiast w pozostałych 10 okres zwłoki wynosił od 7 do 62 dni. Pomimo, to nie kierowano wezwań do ich przedłożenia, co uniemożliwiało zastosowanie ewentualnych sankcji, określonych w art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 10a pkt 2 ustawy o usługach turystycznych. W pozostałych 26 przypadkach (68%) brakowało dat wpływu umów do Urzędu. We wszystkich jednak przypadkach umowy te zachowywały ciągłość ubezpieczenia.

3. Mając na względzie treść wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2007 r., należy zauważyć, iż marszałek województwa nie ma obowiązku wzywania przedsiębiorcy o przedłożenie umów stanowiących zabezpieczenie finansowe, to przedsiębiorca bowiem wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest obowiązany złożyć właściwemu marszałkowi województwa oryginały dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, przed upływem terminu obowiązywania umowy poprzedniej³⁷.

Ponadto, zgodnie z treścią wyroków WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2005 r., brak ciągłości ubezpieczenia stanowi o naruszeniu obowiązków określonych ustawą o usługach turystycznych w rozumieniu art. 10a pkt 2; bez znaczenia dla oceny w tym zakresie jest okoliczność, iż w okresie braku ubezpieczenia strona nie prowadziła faktycznie działalności objętej zezwoleniem i nie zawierała umów z klientami³⁸.

4. W latach 2010–2012 (III kw.) miało miejsce 21 przypadków (a od 1999 r. – 53) uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w celu pokrycia kosztów powrotu klientów do kraju oraz pokrycia zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań, w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie wywiązał się z tego zadania (dwa w 2010 r., cztery w 2011 r. oraz 15 w 2012 r.).

W 13 przypadkach (tj. 62%, a od 1999 r. w 17 przypadkach, tj. 32,1%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły bądź na pokrycie powrotu klientów do kraju (4, tj. 30,8%) bądź na pokrycie niewykonanych zobowiązań umownych (9, tj. 69,2%)³⁹. Szacunkowa kwota zgłoszonych roszczeń ze strony klientów wobec biur podróży, które ogłosiły niewypłacalność w latach 2010–2012 (III kw.), była oceniana (według danych MSiT na dzień 12 października 2012 r.) łącznie na kwotę 16 060 425,59 zł (od 1999 r. łącznie 30.800.375,37 zł). W przypadku jednego z przedsiębiorców (AQUAMARIS) kwota zobowiązań wobec klientów z tytułu niezrealizowanych imprez turystycznych znacznie przekroczyła wysokość gwarantowanego zabezpieczenia finansowego (o ponad 2,5 mln).

Na przykład:

- w województwie mazowieckim w czterech przypadkach niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, spośród siedmiu, które miały miejsce w latach 2010 – 2012 (do 30 września br.), kwoty zabezpieczeń finansowych posiadanych przez przedsiębiorców, okazały się niewystarczające na pokrycie wszystkich kosztów w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych (były to biura podróży: Selectours &

³⁷ VI SA/Wa 1518/06.

³⁸ VI SA/Wa 1102/04.

³⁹ Należy zwrócić uwagę, iż analizowane tutaj dane w odniesieniu do przypadków niewypłacalności biur podróży z 2011 i z 2012 roku są niepełne. Do czasu zakończenia kontroli (12 października 2012 r.) trwał proces zbierania przez marszałków województw informacji dotyczących liczby klientów zgłaszających roszczenia z tytułu niewykonanych umów przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz ich wysokości.

Telemac Sp. z o.o., Blue Rays Sp. z o.o., Oriac Polska Sp. z o.o. – Summerelse oraz „5 STARS CLUB BUSSINESS TRAVEL Biuro Podróży”). Dodatkowo w przypadku Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. gwarancje nie wystarczyły również na pokrycie kosztów powrotu klientów biur do kraju.

- a) *Selectours & Telemac Sp. z o.o. – gwarancja ubezpieczeniowa wynosiła kwotę 3.665.000,00 zł; koszty powrotu turystów do kraju wyniosły 2.056.572,44 zł; pozostałą kwotę środków z gwarancji (1.608.427,56 zł) wydatkowano na pokrycie roszczeń klientów (5.738.736,82 zł.). Klienci biura otrzymali 1.608.427,56 zł, co stanowiło zwrot w wysokości 28,8% wpłaconej kwoty;*
- b) *Blue Rays Sp. z o.o. – gwarancje ubezpieczeniowe wynosiły 499.090,00 zł, a koszty powrotu klientów biura do kraju – 502.697,95 zł i 132,00 \$;*
- c) *Oriac Polska Sp. z o.o. – gwarancja ubezpieczeniowa wynosiła 396.220,00 zł; koszty powrotu turystów do kraju wyniosły 582.331,25 zł; do 30 września 2012 r. do Urzędu wpłynęło 195 roszczeń klientów tego biura, które nie zostały jeszcze podsumowane;*
- d) *„5 STARS CLUB BUSSINESS TRAVEL Biuro Podróży” – gwarancja ubezpieczeniowa wynosiła 835.712,42 zł; do 30 września br. wpłynęły trzy wnioski klientów w sprawie zaspokojenia roszczeń z tytułu niewykonania umów na łączną kwotę 1.179.000,00 zł.*

Kwoty zabezpieczeń finansowych posiadanych przez ww. organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przekraczały wartość minimalną sumy gwarancji ubezpieczeniowej ustalonej na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;

- *w województwie wielkopolskim w latach 2010–2012 (do 30 września) niewypłacalność ogłosiły dwa biura podróży wpisane do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Marszałka Województwa Wielkopolskiego: Biuro Podróży Africano Travel Ahmed Soliman i ALBA TOUR Sp. z o.o. W przypadku pierwszego z nich koszty związane z zapewnieniem klientom powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu w związku z niewypłacalnością tego biura wyniosły łącznie 155.729,14 zł i zostały w całości pokryte ze środków z umowy gwarancji ubezpieczeniowej. Natomiast w przypadku klientów ALBA TOUR Sp. z o.o., koszty te wyniosły 470.294,99 zł, z czego kwota 209.808 zł została pokryta przez gwaranta. Kwota ubezpieczenia biur ALBA TOUR Sp. z o.o. nie była zatem wystarczająca do pokrycia całości kosztów powrotu do kraju turystów do kraju. Obydwaj ww. przedsiębiorcy posiadali zabezpieczenia finansowe na rzecz klientów w kwotach stanowiących wartość minimalną sumy gwarancji ubezpieczeniowej ustalonej na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;*
- *w latach 2010–2012 w województwie śląskim pięciu przedsiębiorców turystycznych nie zrealizowało w pełni zawartych umów o świadczenie usług turystycznych. Poza firmą Inter Holidays Sp. z o.o., pozostali czterej przedsiębiorcy – Mati World Holidays Sp. z o.o., Aquamaris S.A., Liatsas Tours, Witours Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego s.c. - ogłosili formalnie swoją niewypłacalność. Spółka ta od 7 października nie realizowała zobowiązań wynikających z uprzednio zawartych z klientami umów. Nie dostarczyła również Marszałkowi dokumentu potwierdzającego zawarcie kolejnej umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej na rzecz klientów, mimo iż upłynął termin obowiązywania poprzedniej. W dniu 28 kwietnia 2011 r. Marszałek wystosował zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zakazu wykonywania działalności turystycznej oraz wykreślenia z Rejestru. Zawiadomienie zwrócono z adnotacją „adresat wyprowadził się”. Dnia 24 maja 2011 r. Marszałek wydał decyzję o zakazie prowadzenia działalności turystycznej przez przedsiębiorcę i wykreśleniu go z Rejestru. W przypadku dwóch spośród ww. przedsiębiorców roszczenia klientów zostały pokryte w 100% przez ubezpieczycieli. W pozostałych przypadkach trwa proces określania kwoty roszczeń klientów biur podróży.*

5. Największe nasilenie przypadków uruchomienia zabezpieczeń finansowych wystąpiło w 2012 r. Trudności z realizacją zobowiązań wobec klientów miało wówczas 15 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Wszyscy organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni, którzy ogłosili niewypłacalność w tym roku⁴⁰, posiadali gwarancje ubezpieczeniowe. Uruchomienie zabezpieczeń finansowych w latach 1999–2012 nastąpiło w 11 województwach: mazowieckim (16 zdarzeń), śląskim (12), pomorskim (7), małopolskim (4), dolnośląskim (4), wielkopolskim (3),

⁴⁰ Dane obejmują trzy kwartały 2012 r.

opolskim (2), zachodniopomorskim (2), podlaskim (1), podkarpackim (1) oraz kujawsko-pomorskim (1). W latach 2010–2012 (III kw.) do uruchomienia zabezpieczeń finansowych doszło w siedmiu województwach: mazowieckim (7 zdarzeń), śląskim (5), pomorskim (3), wielkopolskim (2), małopolskim (2), dolnośląskim (1) oraz zachodniopomorskim (1).

W przypadkach, w których w latach 1999-2012 doszło do uruchomienia zabezpieczeń finansowych organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni posiadali gwarancje ubezpieczeniowe (44 przypadków) oraz ubezpieczenia na rzecz klientów (9 przypadków). W analizowanych przypadkach do 2006 r. organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni posiadali wyłącznie ubezpieczenia na rzecz klientów. W latach 2010–2012 tylko w jednym przypadku (województwo pomorskie) doszło do uruchomienia zabezpieczeń finansowych z ubezpieczenia na rzecz klientów.

W opinii Ministra Sportu i Turystyki przyczyną fali niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jaka miała miejsce w latach 2010–2012, było pogorszenie sytuacji gospodarczej kraju. Na stabilność branży turystycznej bezpośrednio oddziaływały również takie zjawiska jak: paraliż ruchu lotniczego wywołany pyłem wulkanicznym po wybuchu wulkanu na Islandii, wzrost kursu USD i EUR, powódź na terenie Polski w 2010 r. oraz rewolucje w krajach Afryki Północnej, będących głównym celem turystyki wyjazdowej Polaków. Minister Sportu i Turystyki poinformował również, iż według wstępnej oceny dokonanej przez Ministerstwo sytuacja rynkowa umożliwiała podmiotom dopiero rozpoczynającym działalność szybkie zwiększanie przychodów (obrotów) na rynku turystyki wyjazdowej (czarterowej) m.in. poprzez łatwość kontraktowania miejsc hotelowych i przewozów czarterowych bez wymagania odpowiednich zabezpieczeń finansowych ze strony kontrahentów.

Przeprowadzona przez MSiT analiza przypadków niewypłacalności w 2012 r. wskazuje, iż minimalne kwoty zabezpieczeń dla nowych przedsiębiorców turystycznych okazały się niewystarczające, a przedsiębiorcy we własnym zakresie nie dostosowali ich do skali rozwijanej działalności. Na skuteczność zabezpieczeń finansowych posiadanych przez przedsiębiorców turystycznych, którzy ogłosili niewypłacalność, mogły mieć duży wpływ przypadki naruszenia przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków określonych w umowach gwarancyjnych. W wyjaśnieniu dla NIK Minister Sportu i Turystyki podkreślił, iż obowiązujące rozwiązania prawne nakładają na przedsiębiorcę obowiązek przedstawienia gwarancji na poziomie wystarczającym do spełnienia zobowiązań wobec klientów, a więc w wysokości adekwatnej do aktualnego rozmiaru prowadzonej działalności.

3.3.3. Występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej w przypadkach niewypłacalności lub upadłości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

1. Marszałkowie województw prawidłowo, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizowali ustawowe zadania w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Zadania marszałka województwa (i jego kompetencje), w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, zostały określone przez ustawodawcę w art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów treść gwarancji lub umowy ubezpieczenia obejmuje upoważnienie dla marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu

klienta do kraju. Drugi przepis upoważnia marszałka województwa 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.

Obowiązujące uregulowania prawne nie przewidują – z wyłączeniem pomocy konsularnej⁴¹ – upoważnienia dla organów administracji rządowej lub samorządowej do dokonywania wydatków z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży, w sytuacji gdy posiadane zabezpieczenia finansowe okaże się niewystarczające.

Funkcjonujący system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów przewiduje bowiem, iż podmiotem odpowiedzialnym za pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży jest wyłącznie przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych). W myśl powołanych przepisów zabezpieczenie pokrycia kosztów powrotu do kraju następuje poprzez zawarcie przez przedsiębiorcę m.in. umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów.

W badanym okresie, w wyniku niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, marszałkowie województw nie tylko realizowali obowiązki wynikające z ustawy o usługach turystycznych w zakresie uruchomienia środków pochodzących z zabezpieczeń finansowych, ale również podjęli szereg działań organizacyjno-logistycznych związanych z zapewnieniem powrotu do kraju klientów tych biur.

Ponadto marszałkowie trzech województw, pomimo braku podstaw w obowiązujących przepisach, podjęli decyzje o uruchomieniu środków finansowych z budżetów samorządów województw w sytuacji gdy posiadane przez przedsiębiorców gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe okazały się niewystarczające na pokrycie kosztów powrotu do kraju polskich turystów, którzy pozostali poza granicami wskutek ich niewypłacalności.

2. W latach 2010–2012 (III kw.) marszałkowie województw – we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i polskimi konsulami – zorganizowali powrót do kraju ponad 10 tys. polskich turystów⁴². Najwięcej takich przypadków wystąpiło w województwie mazowieckim – 7.180 osób (tj. 45,2% wszystkich przypadków).

W 2012 r. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego sprowadził do kraju łącznie 5.591 osób (nie licząc dzieci poniżej 2 lat), które pozostały poza granicami kraju w wyniku ogłoszenia upadłości przez czterech przedsiębiorców. Po otrzymaniu informacji o niewypłacalności organizatora turystyki marszałkowie województw informowali o zaistniałym zdarzeniu Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz nawiązywali kontakt z gwarantem w celu wypłaty zaliczki niezbędnej na pokrycie kosztów powrotu klientów.

Część niewypłacalnych biur podróży przekazała do urzędów marszałkowskich informacje dotyczące poszkodowanych klientów, tj. ich liczby, krajów, w których przebywają oraz terminów trwania imprez turystycznych. Wystąpiły również przypadki, w których nawiązanie kontaktu

⁴¹ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, ze zm.), zwana dalej: *ustawą o funkcjach konsułów RP*.

⁴² W latach 1999–2012 zapewniono powrót do kraju 15.901 klientom niewypłacalnych biur podróży, w tym 5.651 osobom w latach 1999–2009 oraz 10.250 (tj. 64,4%) – w latach 2010–2012 (III kw.).

z organizatorem turystyki było niemożliwe. Spowodowało to istotne trudności w ustaleniu liczby i miejsc przebywania turystów. W takiej sytuacji urzędy współpracowały z Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz polskimi konsułami. W pierwszej kolejności ustalano destynacje w jakich przebywali klienci oraz czy organizator pokrył koszty pobytu w hotelach i koszty powrotu (zazwyczaj loty powrotne nie były opłacone). Ustalano również, z których krajów turystów należy sprowadzić w pierwszej kolejności ze względu na możliwe wykwaterowanie z hotelu. Pracownicy urzędów marszałkowskich organizowali transfery klientów na lotniska i przeloty do planowanego miejsca powrotu z imprezy turystycznej. Ponadto urzędy te na bieżąco informowały o zaistniałej niewypłacalności organizatora turystyki klientów zgłaszających roszczenia wobec biur podróży. W tym celu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego zorganizowano specjalną infolinię dla poszkodowanych turystów oraz stworzono specjalne skrzynki pocztowe.

Do marszałków województw napływały faktury za zrealizowane przez przewoźników usługi, tutaj również przygotowywano dyspozycje płatności, na podstawie których wykonywano przelewy. Marszałkowie dokonywali rozliczenia zaliczki wypłaconej przez gwaranta, a także przekazywano mu rozliczenie środków wykorzystanych w ramach umowy gwarancyjnej. Urzędy przyjmowały i weryfikowały pod względem kompletności wnioski klientów zawierające roszczenia wobec niewypłacalnych organizatorów turystyki. Zgodnie z zapisami umowy gwarancyjnej roszczenia te mogą być składane do roku po upływie terminu jej obowiązywania.

W dniu 4 lipca 2012 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego skierował pismo do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego sposobu rozdysponowania kwot gwarancji w celu zaspokojenia napływających roszczeń ze strony klientów w sytuacji niewystarczającej kwoty zabezpieczenia finansowego posiadanego przez niewypłacanego przedsiębiorcę.

W piśmie z 6 lipca 2012 r. Minister wskazał, iż ustawa o usługach turystycznych ani akty wykonawcze do tej ustawy nie zawierają przepisów, które regulowałyby sposób i kolejność rozdysponowywania środków z gwarancji ubezpieczeniowej w stosunku do poszkodowanych klientów niewypłacalnego biura podróży. Ogólną procedurę związaną z dokonywaniem przez gwaranta wypłat poszkodowanym klientom określa umowa gwarancji ubezpieczeniowej organizatora turystyki zawarta zgodnie ze wzorem umowy zawartym w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych⁴³. W wyżej wymienionym piśmie podkreślono, że przepisy te nie nakładają na marszałka województwa obowiązku w zakresie wyliczenia należnych kwot oraz zwrotu tych kwot poszkodowanym klientom, lecz nakładają te obowiązki na gwaranta. W opinii Departamentu Turystyki MSiT Marszałek Województwa powinien uzgodnić z gwarantem sposób rozdysponowania środków z gwarancji ubezpieczeniowej w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez organizatora turystyki oraz ustalić z nim jednolite podejście do rozdysponowania wszystkich środków z gwarancji. Minister zalecił, iż w przypadku *gdyby okazało się, iż środków z gwarancji na zwrot wszystkich wniesionych przez klientów wpłat wydaje się, iż sprawiedliwszym sposobem rozdysponowania pozostałych środków byłoby, aby wpłaty wszystkich klientów obniżane były proporcjonalnie do wysokości pozostałej sumy gwarancji.*

⁴³ Dz. U. z 2011 r. Nr 88, poz. 499.

3. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciła się do Ministra Spraw Zagranicznych o udzielenie informacji dotyczącej działań resortu i jego służb dyplomatyczno-konsularnych w celu udzielenia pomocy polskim turystom pozostającym poza granicami kraju wskutek niewypłacalności biur podróży. Minister Spraw Zagranicznych poinformował, iż w latach 2010–2012 (III kw.) 13 polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych w 11 państwach podjęło szereg działań mających służyć ochronie praw polskich obywateli poszkodowanych w wyniku wymienionych zdarzeń. Obejmowały one: interwencje u miejscowych władz, organizacji przedsiębiorców turystycznych oraz bezpośrednio u właścicieli hoteli, mające na celu zapewnienie turystom godnych warunków pobytu do czasu powrotu do kraju, w tym zapobieganie ich wykwaterowaniu z hoteli, odbieraniu paszportów oraz pomoc w znajdowaniu hoteli zastępczych; wyjazdy do miejsc pobytu turystów w celu koordynacji działań urzędów marszałkowskich związanych m.in. z transportem na lotnisko i wylotem turystów – w licznych przypadkach rezydenci biura opuszczali turystów albo konieczna była koordynacja ich pracy przez konsula; pomoc urzędom marszałkowskim w zbieraniu danych liczbowych dotyczących turystów, w sytuacji, kiedy niewypłacalny organizator turystyki nie zapewniał dostępu do danych; udzielanie turystom i ich rodzinom informacji o planowanych działaniach i ich sytuacji prawnej.

Działania polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych nie obejmowały pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do kraju, o której mowa w art. 16 ustawy o funkcjach konsulów RP oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu⁴⁴. W myśl wymienionego rozporządzenia, udzielenie takiej pomocy może nastąpić w przypadku polskiego turysty przebywającego czasowo za granicą tylko na jego wniosek. Z informacji przekazanej przez Ministra Spraw Zagranicznych wynika, iż w żadnym z przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jakie miały miejsce w badanym okresie, taki wniosek do konsula nie wpłynął. Koszty powrotu do kraju klientów czterech biur turystycznych, których zabezpieczenia finansowe okazały się niewystarczające zostały sfinansowane przez urzędy marszałkowskie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej konsul, w razie niezbędnej potrzeby, może udzielić obywatelowi polskiemu przebywającemu czasowo w państwie przyjmującym pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej. Pomoc ta – w myśl § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej – może być udzielona w szczególności jeżeli nie jest możliwe uzyskanie środków na pokrycie kosztów powrotu wnioskodawcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów dotyczących usług turystycznych.

4. Pomimo braku podstawy prawnej w obowiązujących przepisach, marszałkowie trzech województw (w sytuacji niewystarczających środków zabezpieczenia finansowego posiadanego przez organizatora turystyki oraz odmowy uruchomienia środków przez jednego z gwarantów) podjęli decyzje o wydatkowaniu środków z budżetu samorządu województwa w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu do kraju polskich turystów⁴⁵. Wysokość środków własnych zaangażowanych

⁴⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 151, poz. 1262, zwane dalej: „rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej”.

⁴⁵ Sytuacja taka wystąpiła tylko w 2012 r.

przez wyżej wymienionych marszałków wyniosła łącznie 488.777,42 zł, w tym: 190.162,03 zł pochodziło z budżetu Marszałka Województwa Mazowieckiego, 38.128,71 zł – z budżetu Marszałka Województwa Śląskiego oraz 260.486,68 zł – z budżetu Marszałka Województwa Wielkopolskiego.

- w województwie mazowieckim w przypadku dwóch przedsiębiorców, tj. Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. środki z gwarancji bankowych nie wystarczyły na sfinansowanie kosztów powrotu do kraju polskich turystów. W celu wydatkowania środków własnych Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 1682.186/12 z dnia 13 sierpnia 2012 r. oraz 1760/189/12 z dnia 21 sierpnia 2012 r., w których powołując się na art. 41 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 57 ust.1 oraz na art. 222 ust. 4, art. 257 i 258 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), w związku z § 18 pkt.2,3,4 uchwały nr 192/11 budżetowej województwa mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2011 r. dokonał zwiększenia łącznie o 250 tys. zł środków w dziale 630 – turystyka, rozdziale 63095 – pozostała działalność, § 4300 – zakup usług pozostałych, zmniejszając o ww. kwotę wydatki w dziale 758 – rozliczenia różne, rozdziale 75818 – rezerwy ogólne i celowe. Uchwały te zostały uznane za nieważne przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Warszawie (uchwała nr 19.244.2012 z dnia 18 września 2012 r.). Powodem unieważnienia było istotne naruszenie z art. 2a ustawy o usługach turystycznych, art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.), art. 67 ust. 3 cyt. ustawy o samorządzie województwa oraz art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.). W związku z koniecznością opłacenia kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął kolejne trzy uchwały w sprawie dofinansowania powrotów klientów organizatorów turystyki. Jako podstawę prawną podjętych uchwał podano art. 41 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 57, ust.1 oraz art. 70 ust. 2 pkt 3, w związku z art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.) oraz art. 2a i 5 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych;
- w województwie wielkopolskim z budżetu samorządu województwa wielkopolskiego, na podstawie uchwały nr 2222/2012 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 13 lipca 2012 r., wydatkowano kwotę 260.486,68 zł na pokrycie kosztów powrotu do kraju z imprezy turystycznej klientów biura podróży ALBA TOUR Sp. z o.o. Uchwała ta została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 17 lipca 2012 r., która nie wniosła uwag do jej postanowień. Marszałek województwa podał, iż podstawą uruchomienia przedmiotowych środków była konieczność należytego wypełnienia nałożonych przez ustawodawcę na marszałków województw zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych. Podejmując ww. decyzję, Marszałek kierował się zasadą racjonalnej i odpowiedzialnej realizacji powierzonych zadań, mając jednocześnie na uwadze prawo polskiego obywatela do opieki podczas jego pobytu za granicą;
- marszałek województwa śląskiego, w związku z odmową wypłaty środków zabezpieczenia finansowego przez gwaranta, dofinansował z budżetu samorządu województwa powrót do kraju klientów biura Mati World Holidays Sp. z o.o. w wysokości 38.128,71 zł. Przyczyną odmowy wypłaty ww. kwoty było powołanie się przez gwaranta na brak dowodów potwierdzających zawarcie przez organizatora turystyki umów o świadczenie usług turystycznych z klientami w okresie obowiązywania gwarancji. Wydatkowanie środków bez podstawy prawnej nastąpiło „w imię wyższej konieczności”.

5. W związku z zaangażowaniem własnych środków finansowych, Marszałek Województwa Mazowieckiego wystąpił do Wojewody Mazowieckiego (27 lipca, 10 i 22 sierpnia 2012 r.) o zabezpieczenie środków na pokrycie kosztów powrotów klientów biur Blue Rays Sp. z o.o. i Oriac Polska Sp. z o.o. do kraju oraz o przekazanie łącznej kwoty w wysokości 250 tys. zł. Marszałek Województwa Wielkopolskiego wystąpił natomiast do Wojewody Wielkopolskiego (w dniu 1 października 2012 r.) o zwrot środków w wysokości 273.728,00 zł stanowiących koszty poniesione przez Urząd Marszałkowski na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W swojej odpowiedzi Wojewoda Mazowiecki wyraził wątpliwości co do zasadności wniosków Marszałka Województwa Mazowieckiego o pokrycie z budżetu państwa kosztów powrotu do Polski klientów niewypłacalnych biur podróży, w sytuacji wyczerpania środków z gwarancji ubezpieczeniowych tych biur. W związku z tym, Wojewoda Mazowiecki (16 sierpnia 2012 r.) wystąpił do Ministra Finansów z prośbą o opinię w przedmiotowej sprawie. Należy zauważyć,

iż Minister Finansów również nie znalazł podstawy prawnej dla działań Marszałka Województwa Mazowieckiego polegających na pokrywaniu kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży zarówno ze środków własnych Samorządu Województwa Mazowieckiego, jak również ze środków budżetu państwa. Niemniej jednak, Minister Finansów, wskazał na właściwość Ministra Sportu i Turystyki jako organu właściwego do rozpatrywania wniosków Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki przedstawione w trakcie kontroli jednoznacznie wskazuje na brak podstaw prawnych do uruchomienia środków z budżetu państwa w celu zrefundowania marszałkom województw kwot wydatkowanych z budżetu samorządu wojewódzkiego na sprowadzenie do kraju turystów niewypłacalnych biur podróży. Minister podkreślił, iż dyrektywa Rady z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (90/314/EWG) w art. 7 stanowi, iż na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, będący stroną umowy, powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży.

Obowiązek posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego w tym zakresie, w tym także dotyczący pokrycia kosztów zapewnienia powrotu konsumenta z podróży spoczywa na organizatorze turystyki lub pośredniku turystycznym, a nie na państwie członkowskim Unii Europejskiej, ani też na realizujących zadania zlecone wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych marszałkach województw. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ww. ustawy (art. 5 ust. 4 i 5) odpowiedzialność marszałka województwa wobec poszkodowanych klientów wynika wyłącznie z zawartych przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych umów gwarancji lub umów ubezpieczenia na rzecz klientów i jest ograniczona wyłącznie do kwot tych gwarancji lub ubezpieczeń.

3.3.4. Analizy sporządzane przez urzędy marszałkowskie związane z działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz zabezpieczenia praw klientów usług turystycznych

1. W badanym okresie Ministerstwo Sportu i Turystyki zainicjowało przeprowadzenie przez marszałków województw analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych oraz przepisów wykonawczych do tejże ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem systemu ochrony klienta usług turystycznych. Marszałkowie zostali również zobowiązani do przekazania MSiT informacji dotyczącej wniosków skierowanych do przedsiębiorców w wyniku kontroli przeprowadzonych przez urzędy marszałkowskie.

Wśród zidentyfikowanych problemów w zakresie funkcjonowania obowiązujących regulacji marszałkowie wymienili w szczególności brak narzędzi umożliwiających kontrolę sytuacji finansowej przedsiębiorców wpisanych do rejestrów, a w szczególności przedsiębiorców rozpoczynających działalność. Wśród rozwiązań prawnych, jakie zdaniem marszałków, mogłyby zagwarantować właściwą ocenę sytuacji finansowej przedsiębiorców turystycznych znalazł się postulat wprowadzenia uprawnienia dla organów administracji publicznej i/lub instytucji finansowych i ubezpieczeniowych do badania aktualnej kondycji finansowej przedsiębiorców oraz nałożenie na nich obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej w celu rejestrowania przychodów z tytułu organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego.

Pozostałe ryzyka związane z działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych dotyczyły w szczególności:

- 1) niedostatecznego zabezpieczenia finansowego klientów (braki adekwatności wysokości sumy gwarancyjnej do wartości zakontraktowanych przez przedsiębiorcę imprez turystycznych);
- 2) powtarzających się przypadków wyrejestrowywania się podmiotu oraz jego ponownej rejestracji w celu zaniżenia wysokości sumy gwarancji ubezpieczeniowej, bankowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów;
- 3) zakładania i prowadzenia kolejnych biur turystycznych przez osoby, które doprowadziły (jako właściciele lub członkowie zarządu) do upadku poprzednich podmiotów turystycznych;
- 4) trudności z utworzeniem rachunku powierniczego (proponowana zmiana dotyczy przedkładania przez przedsiębiorcę kopii umowy utworzenia rachunku powierniczego);
- 5) braku regulacji dotyczących sprzedaży grupowej poprzez portale internetowe.

Marszałkowie województw wskazali również na trudności organizacyjne dotyczące możliwości objęcia kontrolą większej liczby podmiotów turystycznych spowodowane niewielkimi zasobami kadrowymi właściwych komórek urzędów marszałkowskich, a także na konieczność doprecyzowania przepisów ustawy o usługach turystycznych poprzez wskazanie, iż podmiotem odpowiedzialnym za proces likwidacji szkody w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy jest gwarant. Wśród innych proponowanych przez marszałków rozwiązań prawnych znalazły się zmiany umożliwiające w szczególności:

- 1) nakładanie sankcji w przypadkach stwierdzenia powtarzających się przypadków niezachowania przez przedsiębiorcę terminu przedłożenia aktualnego zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów;
- 2) nakładanie sankcji w przypadkach stwierdzenia pobierania przez przedsiębiorcę przedpłat w terminach i wysokości niezgodnej z zapisami umowy zabezpieczenia finansowego;
- 3) nakładanie sankcji za naruszenie przez przedsiębiorcę obowiązków określonych w rozdziale 3 ustawy o usługach turystycznych;
- 4) wydanie decyzji zakazującej prowadzenia dalszej działalności przez przedsiębiorców, którzy nie zrealizują wniosków pokontrolnych skierowanych przez marszałka w wyniku kontroli;
- 5) nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku aktualizacji posiadanego zabezpieczenia finansowego, w sytuacji gdy właściwy organ kontrolny stwierdzi jego nieadekwatność w stosunku do wartości zakontraktowanych umów z klientami.

Niektórzy marszałkowie uznali również za konieczne rozszerzenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców przy składaniu wniosku o wpis do rejestru, tak aby możliwe było dokonanie oceny prawidłowości posiadanego przez nich zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów. Postulat ten dotyczył także wprowadzenia obowiązku przedkładania przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wpis do rejestru zaświadczenia o niekaralności oraz informacji o tym, czy w ciągu ostatnich trzech lat w stosunku do spółki prawa handlowego we władzach, w której przedsiębiorca pełnił funkcje prezesa, wiceprezesa, członka zarządu, nie została ogłoszona upadłość i nie został wydany trzyletni zakaz prowadzenia działalności organizatora i pośrednika turystycznego.

2. Pismo w sprawie dokonania oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i jej aktów wykonawczych w zakresie przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych oraz zgłoszenia ewentualnych rekomendacji zostało również skierowane przez podsekretarza stanu w MSiT

(21 sierpnia 2012 r.) do przedstawicieli branży turystycznej oraz bankowej i ubezpieczeniowej. W odpowiedzi przedstawili oni następujące propozycje zmian.

- 1) Związek Banków Polskich:
 - a) przekazanie organom państwowym uprawnień o charakterze nadzorczo-kontrolnym wobec podmiotów z branży turystycznej, w celu sprawdzania rzeczywistych rozmiarów prowadzonej działalności czy terminowości regulowania zobowiązań;
 - b) wprowadzenie obowiązku wnoszenia przez biura podróży opłat za przelot/przejazd powrotny najpóźniej np. w przeddzień planowanego wylotu turystów;
 - c) obliczanie minimalnej wysokości gwarancji adekwatnie do rzeczywistego zapotrzebowania a nie na podstawie przychodów uzyskanych w roku poprzednim;
 - d) przyjęcie rozporządzenia wprowadzającego nowy wzór formularza gwarancji bankowej, obowiązujący wzór formularza gwarancji bankowej nie odpowiada charakterowi tego instrumentu i przyjętym na rynku standardom, a swoją konstrukcją przypomina umowę ubezpieczenia;
 - e) podjęcie działań mających na celu stabilizację całego systemu poprzez m.in. konsolidację podmiotów oraz modyfikację modeli ich biznesowych, czy eliminację z rynku przedsiębiorców działających nieuczciwie;
 - f) wypracowanie ustawowego rozwiązania problematyki wycieczek, za które płatność została dokonana przy wykorzystaniu kart płatniczych, w celu eliminacji możliwości występowania przez nieuczciwych klientów o wypłatę środków z dwóch źródeł, tj. występowania do banku o zwrot kwoty transakcji w ramach tzw. procedury *charge back*, przy jednoczesnym skierowaniu roszczenia do urzędu marszałkowskiego;
 - g) wprowadzenie osobistej odpowiedzialności osób kierujących funkcjonowaniem biur podróży za nieprawidłowości w wykonywaniu przepisów ustawy.
- 2) Izba Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a) przywrócenie wymogu posiadania wykształcenia minimum średniego i odpowiedniej praktyki przez osoby kierujące działalnością w zakresie organizacji imprez turystycznych oraz pośrednictwa w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych;
 - b) wprowadzenie obowiązku przedstawiania zaświadczenia albo oświadczenia o niekaralności;
 - c) wprowadzenie obowiązku powiadomienia przez organizatorów firm ubezpieczeniowych oraz odpowiedniego marszałka o przekroczeniu deklarowanego obrotu lub ilości klientów pod rygorem wykreślenia z rejestru;
 - d) wprowadzenie zmiany sposobu określania minimalnych kwot zabezpieczenia dla nowych organizatorów turystycznych;
 - e) zlikwidowanie „szarej strefy” poprzez włączenie do organizatorów turystyki instytucji świadczących usługi turystyczne, tj. szkół, parafii, stowarzyszeń;
 - f) wprowadzenie do zespołów likwidujących szkody po ogłoszeniu niewypłacalności organizatora turystyki specjalistów z branży;
 - g) wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia się klientów od bankructwa biura podróży.

3) Polski Związek Organizatorów Turystyki:

- a) konieczność zredagowania nowej ustawy z uwagi na liczbę proponowanych zmian;
- b) uwzględnienie w ustawie odpowiedzialności agenta turystycznego analogicznie i równoznacznie z odpowiedzialnością organizatora turystyki;
- c) opracowanie procedury kryzysowej dla likwidacji szkód po niewypłacalności organizatora z udziałem sztabu kryzysowego organizatorów;
- d) skrócenie okresu likwidacji szkody przez urzędy marszałkowskie poprzez ograniczenie okresu na zgłaszanie roszczeń przez klientów do 30 dni – maksymalnie do 60 dni od ogłoszenia niewypłacalności;
- e) dopuszczenie możliwości pokrycia z gwarancji kosztów zakwaterowania klientów w oczekiwaniu na powrót z imprezy do miejsca wyjazdu;
- f) podniesienie wysokości gwarancji minimalnych dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność oraz określanie wysokości sumy gwarancji na podstawie planowanych obrotów ze sprzedaży;
- g) wprowadzenie obowiązku składania przez organizatorów rocznych sprawozdań finansowych do KRS oraz jako załącznika do umowy gwarancji finansowej;
- h) przywrócenie wcześniej obowiązujących wymogów wobec organizatorów w zakresie wykształcenia, doświadczenia i niekaralności;
- i) uzupełnianie gwarancji po przekroczeniu obrotów ostatniego roku w okresie obowiązywania gwarancji;
- j) nakładanie sankcji za: zaniżanie obrotów do wyliczenia wysokości gwarancji; pobieranie wyższych zaliczek niż określone w umowach; wyrejestrowywanie i ponowne rejestrowanie podmiotu w celu uniknięcia wyższej, należnej gwarancji; uchylanie się od obowiązku składania sprawozdań finansowych;
- k) wprowadzenie obowiązku posiadania polisy ubezpieczenia OC dla organizatorów i agentów turystycznych z tytułu prowadzonej działalności;
- l) wprowadzenie obowiązku dokonywania rezerwacji imprez turystycznych przy pomocy elektronicznych systemów rezerwacyjnych pozwalających na ustalenie w każdej chwili danych osób przebywających na imprezach oraz oczekujących na wyjazd;
- m) powołanie samorządowego funduszu gwarancyjnego przez stowarzyszenie lub grupę stowarzyszeń branżowych. Środki funduszu powinny pochodzić z obowiązkowych składek klientów i być pobierane od każdego uczestnika w zróżnicowanej wysokości zależnej od ceny i/lub rodzaju imprezy. Każdy klient biura podróży, uczestnik imprezy turystycznej powinien otrzymać potwierdzenie i/lub certyfikat opłacenia składki funduszu gwarancyjnego. Wysokość składki powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, aby nie odstraszać klientów od korzystania z usług biur podróży a jednocześnie stanowić dostrzegalny dla klienta koszt nabycia „100% bezpieczeństwa” na wypadek niewypłacalności. Dla potrzeb polskiego funduszu gwarancyjnego powinny wystarczyć składki w wysokości 5,10 i 15 zł/osoba. Kwota bezpiecznego pułapu środków zgromadzonych w funduszu, które mają stanowić dodatkowe zabezpieczenie pełnego pokrycia kosztów określonych w art. 5 ustawy o usługach turystycznych, powinna zostać osiągnięta w okresie trzech lat po uruchomieniu funduszu. Przy założeniu, że fundusz byłby samorządowy, można rozważyć rozszerzenie zakresu kosztów jakie

mogą być z niego finansowane o przypadki wystąpienia siły wyższej np. pyły wulkaniczne, akty terroru, bankructwo linii lotniczej, bankructwo hotelarza, co zwiększyłoby bezpieczeństwo zarówno klientów jak i organizatorów.

- 4) Polska Izba Ubezpieczeń:
 - a) koncepcja Funduszu zaproponowana przez MSiT nie uwzględnia wszystkich aspektów;
 - b) odpowiedzialność za prawidłowe wyliczenie kwoty wnioskowanej gwarancji powinna obciążać zleceniodawcę;
 - c) szybszy dostęp klientów do środków z gwarancji – 180 dni;
 - d) uproszczenie ustalania minimalnych wysokości sum gwarancji;
 - e) podwyższenie minimalnych wysokości sum gwarancji dla podmiotów rozpoczynających działalność;
 - f) skreślenie obowiązku utrzymywania przez Gwaranta alarmowego telefonu;
 - g) doprecyzowanie zakresu przychodów stanowiących podstawę wyliczenia sumy gwarancji.
- 5) Europejskie Centrum Konsumenckie:
 - a) wprowadzenie zapisu w ustawie, iż organizator turystyki odpowiada za szkodę niemajątkową klienta w postaci tzw. zmarnowanego urlopu;
 - b) wprowadzenie obowiązku udzielania pomocy doraźnej w sytuacji, kiedy przewoźnik nie oferuje pomocy w przypadku opóźnienia lub odwołania samolotu.

3. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciła się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o udzielenie informacji dotyczącej: przypadków naruszeń przepisów prawnych przez instytucje finansowe i ubezpieczeniowe w zakresie udzielania organizatorom turystyki i pośrednikom turystycznym gwarancji bankowych, ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów oraz skarg na nieprawidłową działalność instytucji finansowych i ubezpieczeniowych udzielających organizatorom turystyki i pośrednikom turystycznym gwarancji bankowych, ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów.

Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego poinformował, iż Urząd KNF w latach 2010–2012 (III kw.) w ramach bieżącego nadzoru nie stwierdził naruszeń przepisów prawa przez zakłady ubezpieczeń w wyżej wymienionym zakresie. We wskazanym okresie wpłynęły natomiast trzy skargi dotyczące nieprawidłowej działalności zakładów ubezpieczeń skierowane przez marszałków województwa mazowieckiego i pomorskiego oraz przez osobę ubezpieczoną korzystającą z usługi turystycznej. Skarga złożona przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, w związku z działalnością Biura Podróży Kopernik Sp. z o.o., dotyczyła nieweryfikowania przez dwóch ubezpieczycieli roszczeń osób uprawnionych z tytułu gwarancji i niedokonywania przez nich podziału środków między uprawnionych, co skutkowało obciążeniem tymi czynnościami urzędu marszałkowskiego. Komisja Nadzoru Finansowego stwierdziła, iż ocena działań zakładów ubezpieczeń powinna być dokonywana na podstawie treści stosunków prawnych łączących te zakłady z Marszałkiem. W udzielonej odpowiedzi podniesiono również, iż z okoliczności przytoczonych z korespondencji pomiędzy Marszałkiem Województwa Mazowieckiego a ubezpieczycielami nie wynika obowiązek świadczenia zakładu ubezpieczeń w postaci ustalania wysokości szkód, rozmiaru odszkodowań oraz innych świadczeń należnych uprawnionym. Pozostałe skargi obejmowały kwestie zakresu terytorialnego obowiązywania gwarancji oraz odmowy

zrealizowania przez ubezpieczyciela gwarancji ubezpieczeniowej z tytułu niewykonania przez organizatora turystyki umowy o świadczenie usług turystycznych.

W 2012 r., pomimo nasilenia przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, żaden z nadzorowanych przez KNF zakładów ubezpieczeń nie ogłosił upadłości, ani też nie złożył wniosku w tej sprawie. Komisja Nadzoru Finansowego, w wyniku oceny nadzorczej ryzyk działalności poszczególnych zakładów ubezpieczeń i sektora ubezpieczeń ogółem, a także zebrania informacji dotyczących łącznej wartości sum gwarancyjnych z tytułu wszystkich maksymalnych możliwych szkód z ubezpieczeń turystycznych wystawionych przez zakłady ubezpieczeń dla podmiotów sektora turystycznego, nie stwierdziła możliwości wystąpienia ryzyka systemowego w zakresie ubezpieczeń turystycznych.

3.3.5. Podejmowanie decyzji w sprawach ochrony praw klientów oraz zawiadamianie właściwych organów w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa oszustwa

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez marszałków województw postępowań administracyjnych i podejmowanie decyzji w sprawach ochrony praw klientów usług turystycznych. Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej marszałkowie jako organy prowadzące rejestr działalności regulowanej wydawali decyzje o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem w szczególności gdy stwierdzili rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę. W myśl przepisów ustawy o usługach turystycznych rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności jest między innymi: proponowanie zawarcia lub zawarcie z klientem umowy o imprezę turystyczną bez posiadania aktualnej umowy zabezpieczenia finansowego oraz nieprzedłożenie, mimo wezwania, marszałkowi województwa oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu potwierdzającego posiadanie wyżej wymienionego zabezpieczenia. W przypadku stwierdzenia wykonywania przez przedsiębiorcę działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru, marszałkowie województw – na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych – wydawali z urzędu decyzję o zakazie wykonywania takiej działalności przez okres trzech lat.

Wykaz podmiotów wykreślonych z rejestru i objętych trzyletnim zakazem wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, zamieszczony w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, obejmował w dniu 30 września 2012 r. 197 przedsiębiorców⁴⁶.

2. W latach 2010–2012 (III kw.) marszałkowie pięciu województw (pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego) zawiadomili właściwe organy inspekcji, policji lub prokuratury o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru oraz o wydaniu zakazu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności w zakresie świadczenia usług turystycznych oraz o przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstw lub wykroczeń przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych.

Na przykład:

- marszałek województwa zachodniopomorskiego powiadomił w dniu 31 marca 2011 r. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Szczecinie oraz Komendę Miejską Policji w Szczecinie o wszczęciu postępowania w sprawie

⁴⁶ http://turystyka.gov.pl/ceotipt/raporty/raporty_ceotipt_p_90.html

stwierdzenia wykonywania przez „U.” Sp. z o.o. działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych bez wymaganego wpisu do rejestru oraz wydania zakazu wykonywania przez ww. przedsiębiorcę działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych przez okres trzech lat;

- w latach 2010–2012 (III kw.) Marszałek Województwa Pomorskiego skierował do właściwych organów dwa zawiadomienia w sprawach ochrony praw klientów, w tym w dniu 22 września 2011 r. zawiadomienie do Komisariatu Policji w Gdyni o podejrzeniu popełnienia wykroczenia polegającego na prowadzeniu przez przedsiębiorcę A.B. działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych bez wpisu do rejestru;
- marszałek województwa wielkopolskiego, w latach 2010–2012 (do 30 września), przekazał prokuratorom rejonowym trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez podmioty turystyczne, w tym do Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto złożył następujące zawiadomienia: w dniu 16 lipca 2012 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Zarząd Spółki XY polegającego na doprowadzeniu klientów Spółki do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem poprzez wprowadzenie ich w błąd (art. 286 Kodeksu karnego) i bezprawnym usunięciu składników majątku Spółki w sytuacji grożącej niewypłacalności lub upadłości Spółki (art. 300 Kodeksu karnego) oraz w dniu 24 lipca 2012 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez A.S. polegającego na doprowadzeniu klientów Spółki do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem poprzez wprowadzenie ich w błąd (art. 286 Kodeksu karnego). Trzecie zawiadomienie zostało skierowane, w dniu 12 września 2012 r., do Prokuratury Rejonowej Poznań – Grunwald, w trybie art. 304 § 2 Kodeksu karnego, o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez XYZ Sp. z o.o. polegającego na dalszym wykonywaniu przez ten podmiot działalności gospodarczej w zakresie organizatora turystyki, mimo wydania przez Marszałka Województwa, w dniu 31 stycznia 2012 r., decyzji o zakazie wykonywania działalności regulowanej w zakresie organizatora turystyki przez okres 3 lat;
- w związku z uzyskaniem informacji o niewypłacalności przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą organizatora turystyki pod nazwą Biuro Turystyczne „E.T.” z siedzibą w Wałbrzychu w dniu 24 sierpnia 2010 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego złożył do Prokuratury Rejonowej w Wałbrzychu, na podstawie art. 304 § 2 Kodeksu karnego, zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez ww. przedsiębiorcę polegającego na doprowadzeniu klientów do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem poprzez wprowadzenie ich w błąd – pobieranie świadczeń pieniężnych za usługi turystyczne w sytuacji, gdy kondycja finansowa i okoliczności prawne przedsiębiorcy uniemożliwiła wywiązanie się z zawartych umów, tj. czynu określonego w art. 286 Kodeksu karnego. W uzasadnieniu do zawiadomienia Marszałek wskazał m.in., że przedsiębiorca świadomie działał na szkodę klientów podpisując z nimi umowy o świadczenie usług turystycznych i przyjmując środki pieniężne po upływie okresu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, pomimo wszczętego przez Marszałka z urzędu postępowania administracyjnego w tej sprawie;
- marszałek województwa małopolskiego w dniu 28 maja 2012 r. zawiadomił Komendę Wojewódzką Policji w Krakowie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez przedsiębiorcę prowadzącego Biuro Podróży E.X. wynikającego z art. 303 Kodeksu karnego. Przedsiębiorca ten na podstawie § 10 umowy gwarancji ubezpieczeniowej był uprawniony do pobierania przedpłat na poczet przyszłych imprez turystycznych w terminie do 30 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej lub w wysokości do 10% ceny imprezy turystycznej. Z przekładanych do Urzędu dowodów wpłat za niezrealizowane imprezy turystyczne (dołączonych do wniosków poszkodowanych klientów o wypłatę środków z ww. gwarancji ubezpieczeniowej) mogło wynikać, iż ww. organizator turystyki pobierał zaliczki na poczet przyszłych imprez turystycznych niezgodnie z posiadaną umową gwarancji ubezpieczeniowej.

3.3.6. Przeprowadzanie kontroli spełniania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych

1. Działalność gospodarcza prowadzona przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych podlega kontroli organów administracji publicznej na podstawie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 77) oraz ustawy o usługach turystycznych (art. 9 ust. 1).

Regulacje zawarte w ustawie o usługach turystycznych upoważniają ministra właściwego do spraw turystyki oraz marszałków województw do kontroli prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie: zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, zgodności wykonywanej działalności z uzyskanym wpisem do rejestru, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą, zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z zawartymi umowami agencyjnymi oraz przestrzegania przez przedsiębiorców, dających zlecenie agentom, warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w aktualnym stanie prawnym treść art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych nie uprawnia organów administracji publicznej do sprawdzenia wysokości przychodów osiąganych przez przedsiębiorców z tytułu organizowania imprez turystycznych na rzecz klientów lub pośredniczenia na ich zlecenie w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

2. W badanym okresie marszałkowie województw przeprowadzili łącznie 761 kontroli podmiotów turystycznych w zakresie spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej (w 2010 r. – 247, w 2011 r. – 318, do 30 września 2012 r. – 196). Najwięcej kontroli przeprowadzono w województwie małopolskim (175), wielkopolskim (165) oraz śląskim (150), a najmniej – w województwie lubelskim (2), zachodniopomorskim oraz podlaskim (po cztery). Odsetek przedsiębiorców objętych kontrolą przez urzędy marszałkowskie, wpisanych do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, wyniósł 8% w 2010 r., 10,7% w 2011 r. oraz 6% w 2012 r. (do 30 września).

Liczbę kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych u organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przeprowadzonych przez marszałków województw w latach 2010–2012 (I-III kw.) przedstawiono w tabeli nr 2.

Tabela nr 2

Lp.	Województwo	2010	2011	2012 (III kw.)	Łącznie
1	Dolnośląskie	13	37	7	57
2	Kujawsko-pomorskie	16	0	8	24
3	Lubelskie	0	0	2	2
4	Lubuskie	1	5	3	9
5	Łódzkie	17	20	13	50
6	Małopolskie	39	82	54	175
7	Mazowieckie	11	16	17	44
8	Opolskie	5	6	0	11
9	Podkarpackie	3	5	7	15
10	Podlaskie	1	1	2	4
11	Pomorskie	21	1	1	23
12	Śląskie	59	57	34	150
13	Świętokrzyskie	1	5	4	10
14	Warmińsko-mazurskie	0	16	2	18
15	Wielkopolskie	60	67	38	165
16	Zachodniopomorskie	0	0	4*rozpoczęte	4*rozpoczęte
17	ŁĄCZNIE	247	318	196	761

3. Wśród najczęściej stwierdzanych przez marszałków nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne należy wymienić:

- 1) niedochowanie terminu złożenia marszałkowi aktualnej umowy potwierdzającej posiadanie przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów oraz niezgodność danych zamieszczonych we wniosku o wpis do rejestru ze stanem faktycznym;
- 2) pobieranie od klientów przedpłat z tytułu zawarcia umowy o realizację imprezy turystycznej w terminach i w wysokości niezgodnej z warunkami umowy zabezpieczenia finansowego;
- 3) zamieszczanie w umowach zawieranych z klientami zapisów niezgodnych z ustawą o usługach turystycznych dotyczących warunków realizacji imprezy turystycznej (m.in. kwestia reklamacji, zmiana ceny imprezy);
- 4) niewypełnianie wobec klientów obowiązków informacyjnych określonych w wyżej wymienionej ustawie (brak informacji w umowach m.in. na temat kategorii obiektu hotelarskiego, nazwie i adresie ubezpieczyciela, terminie zawiadomienia o przeniesieniu uprawnień na osobę spełniającą warunki udziału w imprezie i przejęciu przez tę osobę obowiązków wynikających z umowy).

Skierowane do podmiotów turystycznych zalecenia pokontrolne dotyczyły w szczególności: podniesienia minimalnej sumy gwarancji ubezpieczeniowej, dostosowania wzorców umów o świadczenie usług turystycznych do wymogów ustawy oraz zapewnienia realizacji obowiązków informacyjnych spoczywających na organizatorze turystyki i pośredniku turystycznym, w tym uzupełnienia warunków ogólnych imprez turystycznych o zapisy dotyczące m.in.: pobierania przedpłat, charakteru środka transportu, charakterystyki obiektu zakwaterowania.

4. W wyniku przeprowadzonych kontroli, marszałkowie województw podejmowali również działania polegające na wszczęciu postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych przez okres trzech lat oraz jego wykreśleniu z rejestru.

Na przykład:

- w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Marszałka Województwa Śląskiego w biurze podróży AQUAMARIS SA zostało wydane wystąpienie pokontrolne, w którym stwierdzono zaniżoną wartość minimalnej sumy gwarancji ubezpieczeniowej, z uwagi na pobieranie zaliczek w terminach powyżej 180 dni od dnia rozpoczęcia imprezy turystycznej. Wartość zabezpieczenia została określona zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych na kwotę wynoszącą 13% rocznych przychodów z tytułu wykonywanej działalności (126.193,00 euro) przy założeniu, że termin pobierania zaliczek nie będzie przekraczał 180 dni. Wezwano przedsiębiorcę do podniesienia minimalnej sumy gwarancji ubezpieczeniowej dostosowanej do faktycznych terminów pobierania przedpłat, zgodnie z wymaganiami wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów. Zalecono powiadomienie Marszałka o sposobie wykonania zalecenia w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia.
- natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej w Centrum Survivalu, Narciarstwa i Alpinizmu VANCROLL w Gliwicach w dniu 25 stycznia 2012 r. Marszałek Województwa Śląskiego wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia wykonywania przez tę firmę działalności gospodarczej w zakresie organizacji imprez turystycznych bez wymaganego wpisu do rejestru oraz wydania decyzji zakazującej wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych przez okres 3 lat. W dniu 14 lutego Marszałek wydał decyzję 325/TS/2012 stwierdzającą wykonywanie powyższej działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do Rejestru i orzekającą o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę takiej działalności przez okres 3 lat.

5. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie sprawowania przez marszałków kontroli nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych dotyczyły w szczególności: niesporządzania planów kontroli w latach 2010-2011 (woj. lubuskie), braku lub niepełnej ich

realizacji (zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie) oraz przeprowadzania kontroli na podstawie upoważnień niespełniających wymogów określonych w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, śląskie, opolskie, małopolskie).

Na przykład:

- w latach 2010–2011 Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego nie sporządzał planów kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Dopiero 13 stycznia 2012 r. Wydział Turystyki Regionalnej tego Urzędu sporządził harmonogram, w którym założono przeprowadzenie w 2012 r. dziewięciu kontroli u przedsiębiorców. Do 30 września br. zrealizowano zaledwie trzy. W 2010 r. kontrolą objęto 2% przedsiębiorców wpisanych do rejestru Marszałka, w 2011 r. – 11,8%, natomiast do dnia 30 września 2012 r. – 5,5%;
- marszałek Województwa Zachodniopomorskiego nie przeprowadzał w latach 2010–2011 kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W 2012 r. (do 30 września), w okresie nasilenia przypadków niewypłacalności biur podróży, rozpoczął kontrole czterech podmiotów turystycznych;
- w latach 2010–2012 siedemnaście spośród 18 kontroli (94%) przedsiębiorców turystycznych objętych rejestrem Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego zostało przeprowadzonych na podstawie upoważnień z adnotacją „ważne do odwołania”, udzielonych przez ten organ w styczniu 2008 r. dla dwóch pracowników Urzędu. W tych przypadkach nie wydano odrębnych upoważnień w odniesieniu do każdego z kontrolowanych podmiotów. Ponadto nie zawierały one wszystkich elementów wymaganych przepisem art. 79a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a mianowicie: numeru legitymacji służbowej kontrolera, oznaczenia przedsiębiorcy objętego kontrolą, wskazania daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli oraz pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do marszałków województw Najwyższa Izba Kontroli wniosła w szczególności o:

- 1) **zamieszczanie w rejestrach organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wszystkich informacji wymaganych obowiązującymi przepisami oraz wyeliminowanie przypadków nieprawidłowych danych na temat przedsiębiorców;**
- 2) **dokonywanie wpisów przedsiębiorców do rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, wyłącznie na podstawie kompletnych wniosków oraz w terminach określonych w art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;**
- 3) **usprawnienie niezwłocznego przekazywania Ministrowi Sportu i Turystyki dokumentów potwierdzających dokonanie zmian w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;**
- 4) **podjęcie działań umożliwiających wydanie w ustawowym terminie zaświadczeń o wpisie do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;**
- 5) **wykreślenie z rejestru podmiotów, wobec których wydano decyzję o zakazie prowadzenia działalności;**
- 6) **zwiększenie liczby kontroli organizatorów i pośredników turystycznych;**
- 7) **egzekwowanie od przedsiębiorców terminowego przedkładania kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej.**

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne marszałkowie województw poinformowali m.in., iż rejestry organizatorów turystyki i pośredników turystycznych uzupełnione zostaną o informacje wymagane obowiązującymi przepisami oraz prowadzone będą rzetelnie i terminowo oraz że podjęto działania umożliwiające wydawanie w terminie zaświadczeń

o wpisie do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i zwiększono liczbę kontroli organizatorów i pośredników turystycznych.

Przedsiębiorcy będą wzywani na piśmie do przedłożenia kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo umów ubezpieczenia, na dwa tygodnie przed końcem terminu obowiązywania ww. umów, pod rygorem wszczęcia postępowania w sprawie wydania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej organizatora turystyki i pośrednika turystycznego.

Podstawowym kryterium doboru podmiotów do objęcia kontrolą był zakres kontrolowanych zadań, wynikających z ustawy o usługach turystycznych, które ustawodawca powierzył Ministrowi Sportu i Turystyki i marszałkom województw oraz z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które ustawodawca powierzył Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kontrola obejmowała w szczególności badanie legalności i rzetelności oraz poprawności i skuteczności wykonywania przez Ministra Sportu i Turystyki, Prezesa UOKiK oraz marszałków województw zadań określonych w ww. ustawach.

W kontroli uczestniczyło 13 jednostek organizacyjnych NIK, tj.: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego (koordynator kontroli) oraz 12 Delegatur NIK, w: Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Zielonej Górze.

W trakcie kontroli Najwyższa Izba Kontroli zasięgnęła informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK w Ministerstwie Finansów (w zakresie zasad ustalenia wielkości kwot gwarancyjnych), w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (w zakresie włączenia służb konsularnych w przypadkach konieczności zorganizowania przez administrację publiczną powrotu turystów do kraju) oraz w Komisji Nadzoru Finansowego (w sprawie skarg na nieprawidłową działalność instytucji finansowych i ubezpieczeniowych udzielających organizatorom turystyki i pośrednikom turystycznym gwarancji bankowych, ubezpieczeniowych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów). W ww. trybie zasięgnięto również informacji u powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w sprawie rozpatrywanych skarg na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Przy dokonywaniu ocen skontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wszystkich kierowników jednostek, zastosowano następujące oceny:

- 1) **ocena pozytywna** stosowana była wtedy, gdy w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, a stwierdzone uchybienia miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności,
- 2) **ocena pozytywna z nieprawidłowościami** stosowana była wtedy, gdy stwierdzono nieprawidłowości nie mające istotnego znaczenia merytorycznego (przy nieprawidłowościach finansowych poniżej 5% ogólnej kwoty wydatkowanych środków z próby objętej kontrolą),
- 3) **ocena negatywna** (w przedmiotowej kontroli nie wystąpiła).

W wyniku kontroli w 18 jednostkach sformułowano łącznie 30 wniosków pokontrolnych, z których wykonano 12, natomiast 9 wniosków znajdowało się w trakcie realizacji, a 9 wniosków nie zostało przyjętych do realizacji.

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych i ekonomicznych

Charakterystyka stanu prawnego

1. Działalność gospodarcza polegająca na organizacji usług turystycznych jest jedną z form działalności regulowanej w rozumieniu art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁷. Zgodnie z tą ustawą przedsiębiorcy świadczący usługi turystyczne mogą wykonywać tę działalność, jeżeli spełnią szczególne warunki określone przepisami odrębnej ustawy, określającej warunki świadczenia usług turystycznych i uzyskają wpis w rejestrze działalności regulowanej.

Na gruncie prawa europejskiego w zakresie usług turystycznych obowiązuje dyrektywa 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek oraz dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym. W celu ochrony konsumentów przed zagrożeniami wynikającymi z upadłości organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej w art. 7 dyrektywy 90/314/EWG ustanowiono „zobowiązanie skutku” (C140/97, pkt 74) polegające na „zapewnieniu konsumentowi skutecznej gwarancji zwrotu całości nadpłaconych pieniędzy oraz powrotu do kraju” (C-140/97, pkt 64). Oznacza to, iż gwarancja nie może podlegać ograniczeniu.

2. Podstawowym aktem prawnym określającym warunki świadczenia usług turystycznych, implementującym do prawa krajowego postanowienia dyrektyw UE, jest ustawa o usługach turystycznych. Ustawa ta reguluje rynek usług turystycznych, wprowadzając m.in.:

- 1) obowiązek rejestracji organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- 2) upoważnienie Ministra Sportu i Turystyki oraz marszałków województw do kontroli organizatorów turystyki w zakresie określonym w ustawie o usługach turystycznych.

Wejście w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁴⁸ spowodowało, że z dniem 1 stycznia 2006 r. marszałkowie województw przejęli od wojewodów wykonywanie zadań określonych w ustawie o usługach turystycznych. Zadania marszałka województwa, o których mowa w ww. ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej (art. 2a).

Część zadań wykonywanych przez marszałków województw na podstawie ustawy o usługach turystycznych wymaga przeprowadzenia postępowania kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej lub postanowienia. Do postępowań tych stosuje się uregulowania zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹.

3. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Organem właściwym do prowadzenia rejestru jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1).

⁴⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. Nr 175, poz. 1462, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.

Wymogi, jakie musi spełniać przedsiębiorca świadczący usługi turystyczne określa art. 5 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie tych usług ma określone obowiązki wobec klientów w przypadku swojej niewypłacalności, w tym m.in. pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu.

Obowiązek powyższy jest zrealizowany przez alternatywnie określone sposoby, tj.:

- 1) zawarcie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów,
- 2) przyjmowanie wpłat klientów wyłącznie na rachunek powierniczy, jeżeli wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju i złoży marszałkowi województwa oświadczenie o przyjmowaniu wpłat na rachunek powierniczy.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych treść gwarancji lub umowy ubezpieczenia, o których wyżej mowa, obejmuje upoważnienie dla marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju, a stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy o usługach turystycznych marszałek województwa jest 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.

Mając na uwadze, że trzecia spośród ww. form zabezpieczenia (przyjmowanie wpłat wyłącznie na rachunek powierniczy) nie jest często wykorzystywana, tym, co stanowi o realnym zabezpieczeniu klientów korzystających z usług turystycznych jest wysokość gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, ewentualnie wysokość sumy ubezpieczenia w przypadku zawarcia umowy ubezpieczenia na rzecz klientów.

4. Minimalną wysokość sumy gwarancji, a także szczegółowy zakres ubezpieczenia obowiązkowego oraz minimalną sumę gwarancyjną określają rozporządzenia Ministra Finansów, wydane na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych (w drugim przypadku Minister Finansów wydaje rozporządzenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń).

Upoważnienia ustawowe określają dwa kryteria stanowiące podstawę do określenia ww. kwot:

- 1) zakres i rodzaj działalności wykonywanej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- 2) termin i wysokość przyjmowanych przedpłat.

Należy zaznaczyć, że drugie z powyższych kryteriów wprowadzono do ustawy o usługach turystycznych z dniem 17 września 2010 r. (na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń⁵⁰, zwanej dalej ustawą zmieniającą). W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazywano na niewystarczająco skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów. Na mocy ustawy zmieniającej wprowadzono do ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń zmianę polegającą na dodaniu

⁵⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.

do art. 60¹ § 4 pkt 5, przewidującą karę za wykroczenie polegające na niezawiadomieniu organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych o zawieszeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego w terminie siedmiu dni od dnia tego zawieszenia.

5. Na podstawie upoważnień z art. 10 ustawy o usługach turystycznych Minister Finansów wydał dwa rozporządzenia, tj.: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych⁵¹, zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie gwarancji* oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych⁵², zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie ubezpieczenia*.

6. Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie gwarancji dokonuje się następującego rozróżnienia wykonywanej działalności:

- 1) organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw pozaeuropejskich, niezależnie od środka transportu oraz na terytorium państw europejskich, z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego, z wyłączeniem pkt 3 ww. rozporządzenia;
- 2) organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich, z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego, z wyłączeniem pkt 3 ww. rozporządzenia;
- 3) organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium krajów mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej w obrębie obszaru obwodu kaliningradzkiego, a także organizowanie krajowych imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie krajowych usług turystycznych, w tym imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej.

Największe znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów najliczniejszej większej grupy odbiorców usług turystycznych ma pierwszy spośród wyżej wymienionych rodzajów działalności turystycznej.

7. W przypadku złożenia przez przedsiębiorcę świadczącego usługi turystyczne (lub któregoś z jego wierzycieli) wniosku o ogłoszenie upadłości, podstawowym zabezpieczeniem interesów klientów są: gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, albo świadczenie z tytułu umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, stąd istotne znaczenie ma ich minimalna wysokość. Ustawa o usługach turystycznych zawiera odrębny rozdział 3, zatytułowany *Ochrona klienta*. Przepisy tego rozdziału mają na celu ochronę praw klientów, jednak nie zapewniają tej ochrony w przypadku niewypłacalności podmiotu świadczącego usługi turystyczne, bowiem w przypadku zaistnienia przesłanek upadłości mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze⁵³. Zgodnie z art. 21 ust. 1 tej ustawy dłużnik jest obowiązany, nie później

⁵¹ Dz. U. Nr 238, poz. 1584.

⁵² Dz. U. Nr 252, poz. 1690.

⁵³ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, ze zm.

niż w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, zgłosić w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości.

Szczegółowe określenie wysokości minimalnych wysokości sum gwarancyjnych są określone w § 7 i 8 rozporządzenia w sprawie ubezpieczenia. Minimalną wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, wymaganą w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, określają § 5 i 6 rozporządzenia w sprawie gwarancji.

8. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, minister właściwy do spraw turystyki oraz marszałek województwa są upoważnieni do kontroli prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, m.in. w zakresie zgodności wykonywanej działalności z uzyskanym wpisem do rejestru oraz przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą.

W razie stwierdzenia przez ministra właściwego do spraw turystyki w wyniku kontroli uchybień w sposobie wykonywania działalności gospodarczej, ma on obowiązek wystąpienia do właściwego marszałka województwa o podjęcie stosownych działań.

9. Odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów regulacji rynku turystycznego spoczywa na ministrze właściwym do spraw turystyki, tj. Ministra Sportu i Turystyki. Stosownie do art. 27a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁴ dział turystyka obejmuje sprawy zagospodarowania turystycznego kraju oraz mechanizmów regulacji rynku turystycznego. Do zadań Ministra należy również prowadzenie *Centralnej Ewidencji* (art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych). Wpisów w *Centralnej Ewidencji* dokonuje się z urzędu na podstawie kopii dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, jakie marszałek województwa ma obowiązek przekazywać Ministrowi Sportu i Turystyki (art. 8 ust. 3 ww. ustawy).

Organizację, szczegółowy sposób prowadzenia *Centralnej Ewidencji* oraz tryb udzielania informacji o danych objętych wpisem do *Centralnej Ewidencji* określa rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie *Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych*⁵⁵.

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia *Centralna Ewidencja* jest prowadzona w postaci elektronicznych ksiąg ewidencyjnych. Ewidencja jest jawna, a informacje w niej zawarte zamieszcza się na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki (§ 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Stosownie do § 9 ww. rozporządzenia, na podstawie danych wprowadzonych do *Centralnej Ewidencji* mogą być sporządzane okresowe statystyki. W statystykach tych mogą być uwzględnione wszystkie dane podlegające wpisowi do tej *Ewidencji*.

10. Polska Izba Turystyczna (PIT) jest organizacją samorządu gospodarczego posiadającą osobowość prawną i reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców w zakresie ich działalności w dziedzinie turystyki, w szczególności wobec organów władzy publicznej (§ 1 Statutu PIT).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych⁵⁶ w razie stwierdzenia, że działalność izby gospodarczej (PIT) jest niezgodna z prawem lub statutem, minister właściwy ze względu na przedmiot działania izby (MSiT) lub wojewoda właściwy dla siedziby izby

⁵⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.

⁵⁵ Dz. U. Nr 225, poz. 1353.

⁵⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710.

może wystąpić do właściwych organów izby o usunięcie tych nieprawidłowości w określonym terminie albo wystąpić do sądu o zastosowanie środków określonych w ust. 2 ww. ustawy.

11. Zgodnie z ustawą z dnia 16 lutego 1997 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁷ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów (art. 29 ww. ustawy). Do zakresu działania Prezesa Urzędu należy m.in.: sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy, opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

Zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów (art. 38 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne kontrolowanej działalności

Według danych Ministerstwa Sportu i Turystyki⁵⁸ liczba zarejestrowanych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2009-2012 zwiększyła się z 2.271 w 2009 r. do 3.293 w 2012 r. (według stanu na dzień 16 sierpnia 2012 r.), tj. o 31%.

Tabela nr 1

Liczba organizatorów turystyki (według województw) wpisanych do Centralnej Ewidencji, ich udział w rynku usług turystycznych oraz liczba jednostek wpisanych do Centralnej Ewidencji w latach 2009–2012 (stan na 16 sierpnia 2012 r.)

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów turystycznych	Udział w rynku w %	2009 r. i wcześniej	Wpis do ewid. w 2010 r.	Wpis do ewid. w 2011 r.	Wpis do ewid. w 2012 r.
Dolnośląskie	278	8,4	187	25	36	30
Kujawsko-Pomorskie	91	2,7	63	9	9	10
Lubelskie	111	3,4	71	16	11	13
Lubuskie	53	1,6	39	4	6	4
Łódzkie	167	5,1	112	20	13	22
Małopolskie	420	12,7	288	34	55	43
Mazowieckie	670	20,4	447	71	78	74
Opolskie	63	1,9	45	7	5	6
Podkarpackie	116	3,5	84	8	10	14
Podlaskie	85	2,6	62	5	8	10
Pomorskie	211	6,4	144	21	27	19
Śląskie	441	13,4	324	39	43	35
Świętokrzyskie	60	1,8	47	4	8	1
Warmińsko-Mazurskie	116	3,5	75	14	19	8
Wielkopolskie	262	7,9	183	24	28	27
Zachodniopomorskie	149	4,5	100	18	14	17
Polska ogółem	3.293	100	2.271	319	370	333

Źródło: Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

⁵⁷ Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

⁵⁸ Dane z prowadzonej w Ministerstwie Sportu i Turystyki Centralnej ewidencji udostępnione na stronie internetowej www.turystyka.gov.pl

W strukturze organizatorów turystyki należy wyróżnić jednostki będące bezpośrednimi organizatorami imprez turystycznych, organizatorów i jednocześnie pośredników w organizowaniu imprez turystycznych oraz tylko pośredników.

Tabela nr 2

Liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w układzie województw według zakresu działalności (stan na 16 sierpnia 2012 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem	Liczba	Udział w %	Liczba	Udział w %	Liczba	Udział w %
		Organizator		Organiz./Pośród.		Pośrednik	
Dolnośląskie	278	75	26,9	196	70,5	7	2,6
Kujawsko-Pomorskie	91	28	30,8	63	69,2	0	0,0
Lubelskie	111	23	20,7	87	78,4	1	0,9
Lubuskie	53	5	9,4	48	90,6	0	0,0
Łódzkie	167	35	20,9	132	79,0	0	0,0
Małopolskie	420	40	9,5	376	89,5	4	0,9
Mazowieckie	670	78	11,6	591	88,2	1	0,2
Opolskie	63	13	20,6	50	79,4	0	0,0
Podkarpackie	116	14	12,1	100	86,2	2	1,7
Podlaskie	85	75	88,2	10	11,7	0	0,0
Pomorskie	210	52	24,6	156	73,9	2	0,9
Śląskie	440	129	29,3	311	70,5	0	0,0
Świętokrzyskie	60	1	1,7	59	98,3	0	0,0
Warmińsko-Mazurskie	116	2	1,7	114	98,3	0	0,0
Wielkopolskie	261	50	19,1	210	80,2	1	0,4
Zachodniopomorskie	149	58	38,9	89	59,7	2	1,3
Polska ogółem	3.293	678	20,6	2.592	78,7	20	0,6

Źródło: Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

Prawie wszystkie jednostki będące organizatorami turystyki lub pośrednikami turystycznymi (99%) wykazały, że zawarły – w związku z prowadzoną działalnością – umowy gwarancyjne.

Tabela nr 3

Liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w układzie województw według typu umów gwarancyjnych (stan na 16 sierpnia 2012 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem	Liczba	Udział w %	Liczba	Udział w %	Liczba	Udział w %
		Gwar. bankowa		Gwar. ubezp.		Ubezp. na rzecz klienta	
Dolnośląskie	278	4	1,4	248	89,2	12	4,3
Kujawsko-Pomorskie	91	4	4,4	84	92,3	1	1,1
Lubelskie	111	3	2,7	90	81,1	4	3,6
Lubuskie	53	2	3,8	45	84,9	2	3,8
Łódzkie	167	3	1,8	155	92,8	3	1,8
Małopolskie	420	21	5,0	390	9,9	6	1,4
Mazowieckie	670	29	4,3	620	92,5	12	1,8
Opolskie	63	1	1,6	58	92,1	4	6,4
Podkarpackie	116	4	3,5	111	95,7	1	0,8
Podlaskie	85	0	0,0	84	98,8	0	0,0
Pomorskie	211	8	3,8	147	69,7	56	26,5
Śląskie	441	23	5,2	394	89,3	8	1,8
Świętokrzyskie	60	4	6,7	56	93,3	0	0,0
Warmińsko-Mazurskie	116	14	12,1	96	82,7	3	2,6
Wielkopolskie	262	12	4,6	233	88,9	15	5,7
Zachodniopomorskie	149	3	2,0	141	94,6	3	2,0
Polska ogółem	3293	135	4,1	2952	89,6	130	3,9

Źródło: Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.).
7. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 437, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689).
10. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umów gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 88, poz. 499).
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 28) – uchylone z dniem 17 sierpnia 2010 r. Od 20 października 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. Nr 226, poz. 1353).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 32, poz. 279).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 32, poz. 281).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
16. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE, L 376/36 z dnia 27 grudnia 2006 r.).

17. Dyrektywa 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23 czerwca 1990 r., str. 59; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 10, str. 132).
18. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710).
19. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (Dz. U. Nr 62, poz. 723).
21. Zarządzenie nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M.P. Nr 97, poz. 846, ze zm.)

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Kierownik jednostki	Jednostka kontrolna	Ocena
1.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Joanna Mucha	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowościami
2.	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel		Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik		Pozytywna
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	Marek Sowa		Pozytywna
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu	Rafał Jurkowlaniec		Pozytywna
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mieczysław Struk		Pozytywna
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	Krzysztof Hetman	Delegatura NIK w Lublinie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze	Elżbieta Polak	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Pozytywna
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi	Witold Stępień	Delegatura NIK w Łodzi	Pozytywna
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu	Józef Sebesta	Delegatura NIK w Opolu	Pozytywna
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie	Mirosław Karapyta	Delegatura NIK w Rzeszowie	Pozytywna
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku	Jarosław Zygmunt Dworzański	Delegatura NIK w Białymstoku	Pozytywna
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach	Bogusław Śmigielski	Delegatura NIK w Katowicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach	Adam Jarubas	Delegatura NIK w Kielcach	Pozytywna
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Jacek Protas	Delegatura NIK w Olsztynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Marek Woźniak	Delegatura NIK w Poznaniu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie	Olgierd Geblewicz	Delegatura NIK w Szczecinie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Rodzaje zabezpieczeń turystycznych na rzecz klientów w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Rodzaje zabezpieczeń	
	Fundusz	Gwarancja
Czechy		<ul style="list-style-type: none"> Gwarancja ubezpieczeniowa jest jedyną formą zabezpieczenia. Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest jedynie organizator turystyki. Zakres ochrony obejmuje zwrot kosztów dokonanej wpłaty i pokrycie kosztów powrotu (w tym niezbędne zakwaterowanie i wyżywienie). Minimalna suma gwarancji ubezpieczeniowych odpowiada 30% rocznych planowanych obrotów ze sprzedaży imprez turystycznych.
Dania		<ul style="list-style-type: none"> Możliwe są dwie formy zabezpieczenia: gwarancja finansowa i fundusz gwarancyjny. Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest bezpośrednio organizator turystyki i/lub sprzedawca-detalista imprez turystycznych. Zakres ochrony obejmuje dokonanie wpłaty, pokrycie kosztów powrotu, zakwaterowania, usług zastępczych oraz koszty wynikające z nienależytego wykonania umowy. Wysokość zabezpieczenia zależy od wysokości obrotów i może wahać się od 300 tys. do 30 mln koron duńskich (od ok. 167 tys. zł do 1,67 mln zł).
Francja		<ul style="list-style-type: none"> Obowiązek ustanowienia gwarancji finansowych oraz wykupienia ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej związanej z prowadzoną działalnością. Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest bezpośrednio organizator turystyki i/lub sprzedawca-detalista imprez turystycznych. Ochroną objęta jest całość kwot nadpłaconych oraz koszty repatriacji w wypadku ogłoszenia niewypłacalności. Wysokość gwarancji ustalana jest przez organizatora na podstawie wolumenu obrotów z poprzedniego roku, zgodnie z wytycznymi ministra właściwego dla turystyki.
Hiszpania		<ul style="list-style-type: none"> Obowiązek gwarancji finansowych (kaucji) na zaspokojenie roszczeń klientów, a w szczególności na zwrot kwot nadpłaconych oraz na pokrycie kosztów repatriacji (powrotu) w wypadku upadłości biura. Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest bezpośrednio organizator turystyki i/lub sprzedawca-detalista imprez turystycznych. Ochroną objęta jest całość kwot nadpłaconych oraz koszty repatriacji w wypadku ogłoszenia niewypłacalności. Wysokość wymaganych gwarancji finansowych wynosi we wspólnotach autonomicznych Wysp Kanaryjskich i Kastylia-La Mancha 120 000 euro (organizatorzy), 60 000 euro (detaliści), 180 000 euro (organizatorzy prowadzący również sprzedaż detaliczną).
Niemcy		<ul style="list-style-type: none"> Obowiązek wykupienia gwarancji finansowej, polisy ubezpieczeniowej. Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest jedynie organizator turystyki. Zakres ochrony obejmuje dokonane wpłaty (włączając w to zaliczki) i pokrycie kosztów powrotu. Przepisy upoważniają ubezpieczyciela (a nie samego organizatora turystyki) do ograniczenia swojej odpowiedzialności za wszystkie szkody do wysokości 110 mln euro rocznie.

<p>Węgry</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwe są trzy formy zabezpieczenia: gwarancja finansowa, polisa ubezpieczeniowa i fundusz gwarancyjny. • Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest bezpośrednio organizator turystyki i/lub sprzedawca-detalista imprez turystycznych. • Zakres ochrony obejmuje dokonanie wpłaty, pokrycie kosztów powrotu, zakwaterowania, usług zastępczych oraz koszty wynikające z nienależytego wykonania umowy. • Wysokość zabezpieczenia ustalona jest na poziomie 12% dochodów netto.
<p>Wielka Brytania</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stosowane są: fundusz gwarancyjny, polisa ubezpieczeniowa i rachunek powierniczy. • Obowiązkiem posiadania zabezpieczenia na wypadek upadłości obciążony jest bezpośrednio organizator turystyki i/lub sprzedawca-detalista imprez turystycznych. • Zakres ochrony obejmuje dokonanie wpłaty i pokrycie kosztów powrotu. • Zabezpieczenie finansowe wynosi 25% rocznych obrotów lub jest to maksymalna kwota wszystkich płatności przewidzianych w dowolnym momencie.

Źródło: Informacja na temat regulacji prawnych służących ochronie konsumentów usług turystycznych oraz rozwiązań dotyczących gwarancji finansowych i systemów ubezpieczeń biur turystycznych w wybranych państwach Unii Europejskiej (Czechy, Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Węgry, Wielka Brytania), Biuro Analiz Sejmowych

**Notatka z panelu ekspertów
zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli
w dniu 7 listopada 2012 r. w związku z przeprowadzoną kontrolą
pn. *Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych*
(autoryzowana)**

W panelu udział wzięli eksperci:

Pani Katarzyna Sobierajska – Podsekretarz Stanu Ministerstwo Sportu i Turystyki

Pani Monika Stec – Dyrektor Departamentu Polityki Konsumenckiej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Pani Katarzyna Przewalska – Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów

Pani Izabela Stelmańska – Zastępca Dyrektora Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego

Pan Piotr Hanusek – Przewodniczący Komisji ds. Turystyki Wyjazdowej, Członek Rady Naczelnej Polskiej Izby Turystyki

Pan Aleksander Giertler – Prezes Izby Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej

Pan Marek Szpecht – Prezes Polskiej Izby Turystyki Młodzieżowej

Pan Artur Grocholski – Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Agentów Turystycznych

Pan Marek Kamiński – Wiceprzewodniczący Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Agentów Turystycznych

Pan Krzysztof Piątek – Prezes Polskiego Związku Organizatorów Turystyki

Pan Marek Traczyk – Redaktor Naczelny TTG Polska

Ze strony Najwyższej Izby Kontroli udział w panelu wzięli:

Pan Jacek Jezierski – Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Pan Wojciech Misiąg – Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Pan Grzegorz Buczyński – Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK (prowadzący panel)

Pani Ilona Kielan-Glińska – p.o. Wicedyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego (koordynator kontroli)

Wypowiedzi uczestników panelu:

Pan Jacek Jezierski podziękował ekspertom za przybycie na panel ekspertów. Celem panelu jest zapoznanie się z opinią ekspertów oraz odbycie dyskusji na temat najważniejszych problemów związanych z badanym obszarem. W związku z zaistniałą sytuacją na rynku usług turystycznych, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zdecydowało w sierpniu br. o wprowadzeniu do planu pracy NIK kontroli w zakresie przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych. Kontrola ta została przeprowadzona w wyjątkowo krótkim okresie czasu. Aktualnie we wszystkich jednostkach objętych kontrolą czynności kontrolne zostały zakończone. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem raportu końcowego. Spieszyliśmy się z naszą kontrolą, by zdążyć przed kolejnym

sezonem wyjazdowym. Mamy nadzieję, że wyniki kontroli przyczynią się do poprawy sytuacji osób korzystających z usług biur podróży.

Pan Grzegorz Buczyński poinformował, że wyniki kontroli wskazują na luki prawne w systemie zabezpieczeń finansowych interesów klientów usług turystycznych. Przypadki upadłości i niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych są wprawdzie naturą gry rynkowej ale problem polega na tym, że klienci biur podróży stracili pieniądze, a prawo formalnie gwarantuje im pełny zwrot wpłaconych kwot. Nie wiadomo dziś również kto, według obowiązujących przepisów prawnych, ma ponieść koszty z tym związane.

Kontrola NIK została podjęta ze względu na nasilenie występowania przypadków upadłości i niewypłacalności biur podróży (15 w 2012 r.), z których w 13 przypadkach konieczna była pomoc w zorganizowaniu powrotu klientów usług turystycznych do kraju; a w czterech przypadkach środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju. W 11 przypadkach środki te nie będą wystarczające na pokrycie niewykonanych zobowiązań umownych wobec klientów usług turystycznych. Występują również trudności w uregulowaniu opłat przez urzędy marszałkowskie w wyniku konieczności zorganizowania powrotu turystów do kraju w przypadkach niewypłacalności organizatorów turystyki. Do NIK napłynęły również skargi obywateli (klientów biur podróży) m.in. na niedostatek informacji na temat kondycji finansowej tych biur i zabezpieczeń na wypadek trudności z wykonaniem usługi.

Celem kontroli była ocena działań Ministra Sportu i Turystyki, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz marszałków województw (wszystkich w kraju) w zakresie przestrzegania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków świadczenia usług turystycznych. Ocenie podlegała w szczególności realizacja zadań wynikających (odpowiednio) z ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W urzędach marszałkowskich Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała realizację przez marszałków województw zadań, wynikających z ustawy o usługach turystycznych, w zakresie ochrony klientów, w tym m.in.: dokonywanie analiz wysokości gwarancji bankowych i gwarancji ubezpieczeniowych na rzecz klientów, występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, w przypadkach niewypłacalności lub upadłości biur podróży, prowadzenie postępowań i podejmowanie decyzji w sprawach ochrony praw klientów oraz przeprowadzania kontroli spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych.

Wyniki kontroli wskazują na: niepełną skuteczność obowiązujących przepisów prawnych wobec narastających w ostatnim okresie przypadków niewypłacalności biur podróży, nieprzestrzeganie niektórych obowiązujących przepisów prawnych m.in. w zakresie prowadzenia rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, nieegzekwowanie przekazywania informacji na linii organizator turystyki – urząd marszałkowski dotyczących m.in. zmiany umów zabezpieczenia finansowego, sytuacji majątkowej organizatorów turystyki (co ma istotny wpływ na poziom wiedzy klientów biur podróży dokonujących wyboru wykonawcy usługi turystycznej) oraz zakres i formy nadzoru i kontroli sprawowanej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i urzędy marszałkowskie nad tymi biurami. Kwestią dyskusyjną jest również sposób

transpozycji dyrektywy nr 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek.

Pani Katarzyna Sobierajska podziękowała Najwyższej Izbie Kontroli za zwrócenie uwagi na obszar ochrony praw klientów w przypadku niewypłacalności biur podróży (organizatora turystyki i pośrednika turystycznego). Działalność biur podróży jest jedną z niewielu regulowanych działalności w obszarze obrotu gospodarczego. Rynek turystyczny w Polsce reguluje ustawa o usługach turystycznych, która jest implementacją prawa unijnego, tj. dyrektywy nr 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Ostatnia nowelizacja ustawy o usługach turystycznych z kwietnia 2010 r. miała na celu dopełnienie wszelkich niezbędnych formalności, aby ta dyrektywa została w pełni zaimplementowana do polskiego porządku prawnego. I w przekonaniu Ministerstwa Sportu i Turystyki tak też się stało. Ustawodawca, w art. 5 tej ustawy, nałożył na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązek posiadania stosownych zabezpieczeń, tj. gwarancji bankowych i gwarancji ubezpieczeniowych, który warunkuje uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności objętej ustawą. Gwarancje te są formą zabezpieczeń turystycznych stosowaną również w innych krajach Unii Europejskiej, często również obok innego rodzaju zabezpieczeń uzupełniających.

Obecnie Ministerstwo Sportu i Turystyki znajduje się na etapie analizy przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki w celu określenia skuteczności funkcjonowania rozwiązań prawnych, zawartych w obowiązujących przepisach dotyczących usług turystycznych, a także możliwości wprowadzenia dodatkowych rozwiązań. W lipcu 2012 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki podjęło dyskusję w sprawie nowelizacji rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących minimalnych sum gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, dotyczącą w szczególności weryfikacji podstawy naliczania minimalnej sumy gwarancyjnej (przychody przedsiębiorców). Rozmowy z Ministerstwem Finansów dotyczą również zmiany warunków funkcjonowania biur podróży rozpoczynających działalność. Dotychczasowa analiza przypadków niewypłacalności wykazała bowiem sporo nieprawidłowości w przypadku tych przedsiębiorców.

Ministerstwo podjęło również prace nad projektem ustawy, zakładającego wprowadzenie dodatkowego elementu zabezpieczenia w postaci funduszu gwarancyjnego, w którym udział byłby obligatoryjny zwłaszcza dla tej grupy przedsiębiorców, którzy działają w sektorze turystyki wyjazdowej do krajów pozaeuropejskich bazujących na transporcie czarterowym.

Zdaniem Ministerstwa Sportu i Turystyki marszałkowie województw dobrze realizują zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych. Dobrze oceniamy również współpracę urzędów marszałkowskich z organizacjami turystycznymi. Instytucje te wspólnie kształtują wizerunek regionów Polski.

Pan Krzysztof Piątek zwrócił uwagę, że skala upadłości biur podróży w Polsce, w porównaniu do upadłości ogłoszonych przez przedsiębiorców prowadzących działalność na przykład w branży budowlanej, jest niewielka. Niewspółmiernie wysokie jest natomiast zainteresowanie mediów takimi przypadkami. Organizatorzy turystyki dostrzegli luki w obowiązującym przepisach prawa i są zgodni co do konieczności zmian.

Polski Związek Organizatorów Turystyki dokonał analizy wszystkich przypadków upadłości biur podróży. Zdaniem Polskiego Związku Organizatorów Turystyki wystąpienie przypadków, w których zabezpieczenia finansowe okazały się niewystarczające, oznacza, iż dyrektywa

nr 90/314 EWG nie została wdrożona skutecznie. Zarówno dyrektywa, jak i ustawa o usługach turystycznych, wykluczają możliwość niepełnych zwrotów wpłaconych zaliczek czy niepełnego pokrycia kosztów powrotu do kraju. Klienci, którzy nie otrzymali pełnych zwrotów kosztów lub nie otrzymali zwrotu całej zaliczki, mają podstawy prawne do dochodzenia swoich roszczeń. Stąd nasze przekonanie, iż obecne przepisy wymagają zmiany. Polski Związek Organizatorów Turystyki bierze udział w konsultacjach prowadzonych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki na temat analizy funkcjonowania obowiązującej ustawy o usługach turystycznych i przedstawi w stosownym czasie swoje propozycje zmian. Z posiadanych przez nas informacji wynika, iż niewiele firm ubezpieczeniowych jest gotowych ponieść ryzyko związane z udzielaniem gwarancji ubezpieczeniowych touroperatorom.

Pani Monika Stec stwierdziła, że przepisy kompetencyjne nie przyznają Prezesowi UOKiK uprawnień w zakresie ochrony przedsiębiorców przed niewypłacalnością, ani też ochrony konsumentów przed jej skutkami. Z punktu widzenia obserwatora rynku turystycznego w tym zakresie UOKiK podziela tezy przedstawione przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Analiza funkcjonowania przepisów ustawy o usługach turystycznych jest konieczna. Niemniej jednak zwracamy uwagę, że prowadzenie działalności gospodarczej na rynku turystycznym zawsze będzie obciążone ryzykiem. Jest to rynek mocno regulowany. Instytucji, które zajmują się ochroną, ingerencją, kontrolą i nadzorem nad nim jest bardzo wiele. Są nimi: marszałkowie, Prezes UOKiK, Inspekcja Handlowa, rzecznicy konsumentów oraz organizacje konsumenckie. Przypadki niewypłacalności biur podróży zostały dokładnie udokumentowane i stanowią bazę wyjściową do projektowania zmian przepisów prawnych w obszarze świadczenia usług turystycznych.

W celu zminimalizowania ryzyka niewypłacalności biur podróży należałoby również rozważyć wprowadzenie rozwiązań prawnych pozwalających na weryfikację aktualnej sytuacji finansowej organizatora turystyki. Przykładowo poprzez:

- 1) rozszerzenie obowiązków informacyjnych przy składaniu wniosku o wpis na prowadzoną przez marszałka województwa listę organizatorów, w celu umożliwienia weryfikacji aktualnej sytuacji finansowej zgłaszającego (np. przekazywanie sprawozdania finansowego za ostatnie dwa lata; informacje na temat prowadzenia wobec przedsiębiorcy ewentualnego postępowania egzekucyjnego na określoną kwotę – wzorem ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. Nr 232, poz. 1377)) i wyposażenie marszałka województwa w kompetencje pozwalające na weryfikację kondycji finansowej kandydata do wpisu (art. 7 ustawy o usługach turystycznych). Rozwiązanie takie zmniejszyłoby prawdopodobieństwo dopuszczenia na rynek przedsiębiorców, których sytuacja finansowa nie będzie zapewniała bezpieczeństwa realizacji usług turystycznych;
- 2) rozszerzenie kompetencji kontrolnych ministra właściwego do spraw turystyki oraz marszałka województwa w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (art. 9 ustawy o usługach turystycznych) w celu umożliwienia tym organom badania kondycji finansowej przedsiębiorcy już po dokonaniu wpisu na prowadzoną przez marszałka województwa listę organizatorów. Rozwiązanie takie pozwoliłoby na eliminację z rynku przedsiębiorców, których sytuacja finansowa uległa takiemu pogorszeniu, że zagraża to może bezpieczeństwu realizacji usług turystycznych.

Zaostrzenie warunków brzegowych prowadzenia działalności organizatora turystyki czy pośrednika turystycznego i dalsze doregulowania tego rynku będą wiązać się z „wypychaniem”

z niego przedsiębiorców. Doprowadzi to do zmniejszenia konkurencji, a w konsekwencji zaszkodzi samym klientom. Stąd kształtując te regulacje należy pamiętać o potencjalnych konsekwencjach, jakie mogą one przynieść. Korzyścią dla konsumenta jest duża liczba rzetelnych przedsiębiorców oferujących jak najlepsze produkty.

Warto wspomnieć, iż na forum Komisji Europejskiej prowadzone są aktualnie prace nad rewizją dyrektywy nr 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Naszym zdaniem przepisy wspomnianej dyrektywy oraz ustawy o usługach turystycznych funkcjonują dobrze. Pojawiają się jednak nowe aspekty, które wymagają wprowadzenia zmian w obowiązujących uregulowaniach, szczególnie w zakresie podmiotowym. W obszarze turystyki coraz częściej funkcjonują przedsiębiorcy, którzy nie są formalnie organizatorami turystyki (np. parafie i szkoły organizujące wycieczki), ponieważ nie spełniają ustawowych wymogów, lecz faktycznie organizują imprezy turystyczne. Pojawiają się również nowe rodzaje produktów turystycznych, których nie obejmują obowiązujące obecnie regulacje takie jak „pakiety dynamiczne” tj. pojedyncze usługi nabywane od powiązanych ze sobą komercyjnie przedsiębiorców, które w efekcie tworzą pakiet taki sam jak tradycyjna impreza turystyczna. Kwestie te (m.in. podmiotowy i przedmiotowy zakres działalności w obszarze turystyki oraz forma zawarcia umowy) zostaną na nowo zdefiniowane w dyrektywie.

My, jako UOKiK, pragniemy zwrócić uwagę konsumentów, iż istnieje wiele sposobów sprawdzenia umów przedstawianych do podpisu klientom przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (m.in. specjalna infolinia, centrum porad). Podkreślamy, iż warto czytać umowy. Każdy klient ma prawo do reklamacji. Ponadto Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów co roku prowadzi badanie zachowań konsumenckich w okresach przedwakacyjnych. Prowadzona jest również akcja informująca klientów biur podróży o ich prawach, a także o zagrożeniach, przed jakimi powinni się ustrzec.

Wymaga również podkreślenia, iż Prezes UOKiK prowadzi stały monitoring rynku usług turystycznych pod kątem przestrzegania praw konsumentów. Do chwili obecnej Prezes UOKiK opracował i opublikował pięć raportów dotyczących kontroli działalności organizatorów turystyki (lata: 2003, 2004, 2005, 2008, 2011). Każdy z ww. raportów został upubliczniony w mediach i dostępny jest na stronie internetowej www.uokik.gov.pl. W wyniku podejmowanych przez Prezesa UOKiK działań z rynku wyeliminowano szereg praktyk organizatorów turystyki, które naruszały zbiorowe interesy konsumentów (np. uniemożliwianie konsumentom bezkosztowego odstąpienia od umowy, w przypadku podwyższenia przez organizatora turystyki ceny imprezy turystycznej po zawarciu umowy z konsumentem).

Pani Izabela Stelmańska stwierdziła, że sezon wakacyjny w 2012 r. był wyjątkowo trudny dla urzędów marszałkowskich, które w związku z nasileniem przypadków niewypłacalności biur podróży, zostały zmuszone do zapewnienia powrotu do kraju ich klientów. Wiązało się to z trudnościami w znalezieniu wolnych miejsc w samolotach oraz dostępnych czarterach. Przy sprowadzaniu turystów do kraju urzędy starały się szybko wykonać to zadanie, pamiętając jednocześnie o minimalizacji związanych z tym kosztów.

Chciałabym jednak wskazać, iż urzędy marszałkowskie nie są wykwalifikowane w tym zakresie. Ustawa o usługach turystycznych nie nakłada na marszałka województwa obowiązku zorganizowania powrotu do kraju klientów niewypłacanych biur podróży. Do jego zadań należy natomiast uruchomienie środków z zabezpieczenia finansowego. W ocenie Urzędu

Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego zadanie zapewnienia powrotu turystów do kraju, w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego, powinno powrócić do kompetencji urzędów wojewódzkich. Urzędy marszałkowskie nie mają wystarczającego stanu zatrudnienia do realizacji tego zadania. Administracja rządowa przekazuje środki urzędom marszałkowskim na realizację zadań z zakresu turystyki. Jest to jedna trzecia wszystkich środków finansowych potrzebnych do realizacji tych zadań. Marszałkowie województw nie otrzymują środków na realizację zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych, tj. na przeprowadzanie egzaminów na pilotów i przewodników turystycznych, których koszty są pokrywane z budżetu urzędu marszałkowskiego.

W bieżącym roku Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę o uruchomieniu środków z rezerwy na sprowadzenie klientów do kraju, w sytuacji gdy środki pochodzące z zabezpieczenia organizatorów turystyki okazały się niewystarczające. Regionalna Izba Obrachunkowa, nie podważając zasadności tego działania, wskazała, że środki te powinny pochodzić z budżetu administracji rządowej. Dlatego też uchyliła uchwałę Zarządu Województwa Mazowieckiego. Ponadto Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdziła, iż urząd marszałkowski nie powinien podejmować żadnych działań do momentu otrzymania środków na realizację tych zadań. Po otrzymaniu informacji o niewypłacalności poszczególnych touroperatorów, Urząd Marszałkowski przeprowadzał kalkulację kosztów związanych ze sprowadzeniem do kraju klientów biura podróży. Gdy okazało się, iż w niektórych przypadkach środki gwarantowane przez ubezpieczyciela mogą nie wystarczyć Marszałek Województwa pisemnie powiadomił o tym fakcie Wojewodę Mazowieckiego (w dniu 27 lipca 2012 r.). Odpowiedź informującą o tym, że nie mieliśmy prawa wydatkować środków na ten cel otrzymaliśmy we wrześniu, a turyści sprowadzani byli w sierpniu.

W ocenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego fundusz gwarancyjny mógłby stać się dodatkowym zasobem środków finansowych uzupełniającym wysokość środków zgromadzonych w ramach gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych. Pozwoliłoby to na uniknięcie obecnej sytuacji, w której zabrakło środków finansowych na pokrycie kosztów powrotu do kraju oraz pozostałych roszczeń klientów biur podróży. Innym rozwiązaniem mogłaby być zmiana sposobu naliczania kwoty gwarancji (np. na podstawie planowanego ruchu turystycznego na dany rok) ułatwiająca monitorowanie (w trakcie roku) adekwatności posiadanego przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego do wartości podpisanych umów. Warto również wyposażyć urzędy marszałkowskie w możliwość występowania do przedsiębiorcy z wnioskiem o podwyższenie gwarancji. Obecnie marszałkowie województw nie posiadają takiego uprawnienia.

Chciałabym zwrócić uwagę na powtarzające się złe praktyki w funkcjonowaniu organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Obecnie większość umów dotyczących zabezpieczenia finansowego przedsiębiorców obejmuje okres roczny od 17 września br. do 16 września następnego roku. Wystąpiły przypadki zawierania umów z klientami z terminem realizacji dłuższym niż okres objęty ochroną w ramach umowy gwarancyjnej (łącznie z okresem na dochodzenie roszczeń). Inny przypadek dotyczy skutków dla klientów zmian przez przedsiębiorców form organizacyjno-prawnych. Biuro podróży, działające jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, składa wniosek o wykreślenie z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i zakłada jednocześnie spółkę akcyjną. Obowiązujące przepisy prawa nie dają marszałkom województw uprawnienia do żądania od przedsiębiorcy zapewnienia, że umowy zawarte przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością zostały zrealizowane i nie będą realizowane po dacie wykreślenia z rejestru. Zgodnie z obowiązującym prawem przedsiębiorca ten po wykreśleniu z rejestru nadal może

realizować umowy zawarte przed datą wykreślenia z rejestru. Sygnalizujemy również, iż przejście umów do realizacji przez jedną spółkę od drugiej stwarza niejasność co do obowiązywania zabezpieczeń finansowych. Zastanawiamy się, czy kwoty gwarancyjne nie powinny być sumowane i czy – ewentualnie – spółka, która przejmuje umowy poprzednika, nie powinna zwiększyć swojej gwarancji?

Pan Aleksander Giertler poinformował, że Izba Turystyki RP pragnie wyrazić przekonanie, że przejrzystość przepisów regulujących rynek turystyki ma bezpośredni wpływ na rozwój oraz pozytywnie wpływa na zwiększenie ochrony konsumentów. Stwierdził, że kryzys rynku turystycznego jest bardziej faktem medialnym niż rzeczywistym kryzysem. Analizując tegoroczne zdarzenia upadłości organizatorów turystyki, (które nie są i nie były wyjątkiem na rynku polskim czy europejskim, upadłość to element gospodarki wolnorynkowej). Uznał, że przy wzajemnym poszanowaniu i woli współpracy możemy dopracować się metody, która w znaczący sposób może ograniczyć na przyszłość problemy rynku turystycznego w Polsce. Przypomniał, że w każdej umowie biuro podróży–klient, występują właściwie trzy strony tj. konsument i usługodawca oraz ustawodawca–instytucje kontrolujące.

Powitałem z ulgą sytuację, iż Ministerstwo Sportu i Turystyki nie poddało się presji czasu i doniesień medialnych, lecz spokojnie pracuje nad uszczelnieniem obowiązujących przepisów. Z prowadzonej przez nas analizy rynku usług turystycznych wynika, iż świadomość klientów biur podróży na temat możliwości weryfikacji ich rzetelności jest niska. Niewielu klientów sprawdza dane dotyczące organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych w rejestrach marszałków lub w ewidencji Ministra Sportu i Turystyki. W dalszym ciągu dla większości klientów podstawowym kryterium wyboru imprezy turystycznej jest jej cena.

Wyrażamy przekonanie, iż kontrola NIK potwierdzi prezentowaną naszą tezę kładąc szczególny nacisk na kwestię istnienia na rynku organizatorów turystyki, którzy uzyskali wymagane zaświadczenie na prowadzenie działalności, a zezwolenie takie pozbawione weryfikacji, czy kontroli może stanowić okazję do naruszenia rzetelności w prowadzonej działalności ze szkodą dla klientów i branży turystycznej. Izba Turystyki RP stoi na stanowisku, iż potrzebna jest nowa ustawa o usługach turystycznych, nie tylko jej zmiana. Istota woli zmian obecnego stanu prawnego w polskiej turystyce wymaga nowych regulacji prawnych to też w tym względzie proponujemy:

- 1) podniesienie minimalnych kwot sum gwarancyjnych dla organizatorów turystyki;
- 2) ustanowienie w rozporządzeniu Ministerstwa Sportu i Turystyki obowiązku dla organizatora ubiegającego się o ubezpieczenie organizatora, w dalszej kolejności zaświadczenie urzędu marszałkowskiego (zezwolenie), o przedłożeniu pisemnej deklaracji, w oparciu o jednolity szczegółowy formularz uwzględniający: planowane liczby obsługiwanych klientów, planowane destylacje (kraj, Europa, Świat), planowane użycie środków transportu (jednolity „Formularz” powinien być zgłaszany zarówno do ubezpieczyciela jak również do urzędu marszałkowskiego i być podstawą do kontroli i ewentualnych regulacji wysokości podniesienia sumy gwarancyjnej dla organizatora;
- 3) wprowadzenie systemu obowiązkowej ewidencji poziomu sprzedaży ilościowej, wysyłanych turystów na formularzu określonym w ww. pkt 2;
- 4) stworzenie jednego narzędzia internetowego, on-line dla organizatorów, takie rozwiązanie umożliwi stałą kontrolę, weryfikację dla urzędów marszałkowskich. Koniecznym jest, aby zastosować

m.in. następujące kryteria: miesięcznego zestawienia liczby wysłanych osób obliczanej wg stanu do 10 dnia każdego miesiąca, miesięczne deklaracje liczby przyjętych zaliczek od osób obliczane wg stanu do 10 dnia każdego miesiąca. Zgłaszanie tych danych powinno odbywać się w oparciu o listy ubezpieczeniowe, które w każdej chwili mogły by zostać zweryfikowane u właściwego ubezpieczyciela;

- 5) ustanowienie w rozporządzeniu prawa by urząd marszałkowski mógł odmówić wystawienia zaświadczenia dla organizatora w przypadku zbyt małych sum gwarancjach w stosunku do planu zawartego w formularzu zgłoszeniowym. Urząd może nakazać organizatorowi turystyki dokupienie sumy gwarancji.

Jesteśmy przeciwnikami funduszu gwarancyjnego. Klient powinien mieć zagwarantowany powrót do kraju, a w tym może pomóc obowiązek aktualizowania przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego do wysokości obrotów z tytułu sprzedaży usług turystycznych. Do zadań ubezpieczyciela powinna należeć likwidacja szkody, w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy.

Pan Artur Grocholski przedstawił sytuację, z jaką borykają się agenci turystyczni. Pomimo posiadania informacji na temat nierzetelności przedsiębiorcy turystycznego, nie możemy informować o tym klientów z obawy o posądzenie o działania mające na celu jego wykluczenie z rynku. Według naszych danych 90% ofert tych biur podróży, które później ogłosiły niewypłacalność, nie zostało sprzedanych przez agentów, lecz bezpośrednio – najczęściej przez internet. Tym samym agenci turystyczni, którym zależy na budowaniu stałych relacji z klientami, stali się „hamulcem” dla ofert nierzetelnych przedsiębiorców.

Pan Marek Kamiński poinformował, że w ostatnim czasie poprawiła się jakość katalogów biur podróży pod względem zamieszczanych w nich treści. Coraz mniej zdarza się przypadków zamieszczania informacji nieprawdziwych czy wprowadzających w błąd konsumentów. W przypadku zdarzeń losowych, na które organizatorzy turystyczni nie mają wpływu, takich jak erupcja wulkanu czy zamieszki polityczne, dodatkowe koszty związane z tymi przypadkami ponoszone są przez organizatorów turystyki. Tak było np. w przypadku zamknięcia przestrzeni powietrznej z powodu erupcji wulkanu na Islandii. Niewypłacalność jest nieodłącznym elementem wolnego rynku. System prawa musi być na tyle skuteczny, aby niezależnie od liczby zaistniałych w jednym czasie upadłości, zabezpieczał prawa wszystkich uczestników.

Pani Katarzyna Przewalska poinformowała, że Departament Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów wykonuje delegacje ustawowe, które zawarte są w ustawie o usługach turystycznych. Zabezpieczenia przewidziane w dyrektywie unijnej nr 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek obejmują szeroki zakres pokrycia szkód, dużo większy niż w pozostałych ubezpieczeniach obowiązkowych. Dyrektywa wymaga, aby całość kwoty wpłaconej przez klienta oraz jego powrót do kraju zostały zabezpieczone. Aktualnie przygotowywane są projekty rozporządzeń nowelizujących, które zostaną przekazane do uzgodnień i konsultacji zewnętrznych, w tym również do zaopiniowania Ministerstwu Sportu i Turystyki, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz organizacjom turystycznym.

Zwróciła uwagę na konieczność odpowiedniego wyważenia interesów różnych uczestników rynku turystycznego. Z jednej strony gwarancje powinny w całości i w każdym przypadku zabezpieczyć prawa klientów biur podróży, a z drugiej strony zabezpieczenia te nie mogą obciążać

przedsiębiorców w sposób, który uniemożliwi im dalszą działalność. Podczas poprzednich prac nad zmianą rozporządzeń w sprawie minimalnych wysokości sum gwarancyjnych oraz ubezpieczenia na rzecz klientów przewidywano znaczne podniesienie wysokości zabezpieczeń. Jednakże ostatecznie zmniejszono ich poziom z proponowanych na początkowym, wstępnym etapie prac koncepcyjnych 34% do 12-20% rocznych przychodów, co uzależniono od rodzaju prowadzonej działalności. Obecnie najwyższe zabezpieczenia finansowe na rzecz klientów dotyczą przedsiębiorców organizujących imprezy turystyczne z uwzględnieniem przelotów czarterowych oraz pobierających przedpłaty na wiele miesięcy przed rozpoczęciem imprezy turystycznej.

Rozważana jest również propozycja uzależnienia poziomu minimalnych sum gwarancyjnych od wysokości planowanych obrotów osiąganych przez przedsiębiorcę z tytułu sprzedaży usług turystycznych. Dotychczas brane są pod uwagę obroty z poprzedniego zamkniętego roku obrotowego. Wydane przez Ministra Finansów rozporządzenia określają minimalne sumy gwarancji i minimalne sumy gwarancyjne ubezpieczenia. Sumy minimalne są punktem odniesienia dla kontrolera, aby zweryfikować przedsiębiorcę pod kątem wypełniania ustawowego obowiązku. Przedsiębiorca – organizator usługi turystycznej może i powinien posiadać zabezpieczenia na wyższe kwoty, jeżeli przewiduje, że jego obroty będą wyższe niż w poprzednim roku. Obecnie większość zabezpieczeń turystycznych stanowią gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe. Prawdopodobnie w wyniku upadłości biur podróży w 2009 r. zakłady ubezpieczeń wycofały się z zawierania umów ubezpieczeniowych ze względu na poniesione straty. Inną analizowaną propozycją jest podwyższenie minimalnych sum gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych oraz sum gwarancyjnych ubezpieczenia, a także stworzenie dodatkowego źródła zabezpieczenia finansowego dla klientów w postaci turystycznego funduszu gwarancyjnego. Fundusz gwarancyjny nie jest idealnym rozwiązaniem, jednak biorąc pod uwagę przykłady innych krajów członkowskich Unii Europejskiej mogłoby być dobrym uzupełnieniem istniejących zabezpieczeń.

Mamy świadomość, iż nie jest łatwo stworzyć takie regulacje, które mogłyby przeciwdziałać przypadkom upadłości przedsiębiorców turystycznych. Upadłość organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego może zdarzyć się w każdej chwili. Ocena ich wiarygodności finansowej byłaby możliwa jedynie w przypadku, gdyby organizatorzy turystyki prowadzili szczególny rodzaj rachunkowości i sprawozdawczości, a także zostaliby objęci bieżącym nadzorem. Na zakończenie chciałabym podkreślić, iż ani bank ani zakład ubezpieczeń nie będą sprawdzały czy organizator turystyki spełnia wymogi ustawowe. Instytucje te zweryfikują natomiast czy jest możliwe wystawienie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej na daną kwotę.

Pan Marek Traczyk stwierdził, że dyrektywa unijna nr 90/314 EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek gwarantuje stuprocentowy zwrot wszelkich kosztów poniesionych przez klienta usług turystycznych. Oznacza to, że zarówno urzędy marszałkowskie mogą podjąć kroki w celu odzyskania zaangażowanych środków finansowych, jak również poszkodowani turyści mogą złożyć pozew zbiorowy bądź indywidualny w tej sprawie.

Zasygnalizował, iż w polskiej branży turystycznej funkcjonuje dziś spora „szara strefa”, którą stanowią podmioty organizujące imprezy turystyczne, niezarejestrowane w odpowiednich ewidencjach. Należą do nich szkoły, które według dostępnych szacunków organizują wyjazdy wycieczkowe dla prawie miliona młodzieży w ciągu roku, jak również kościoły funkcjonujące w ramach sektora pielgrzymkowego (około 6 mln osób wyjeżdżających), a nawet firmy eventowe oferujące zorganizowane wyjazdy dla pracowników.

Naszym zdaniem wprowadzenie funduszu gwarancyjnego nie rozwiąże problemu niewłaściwego zabezpieczenia finansowego turystów. Nie należy również oczekiwać od organizatorów turystyki posiadania gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej na poziomie przewyższającym sumy minimalne wskazane w rozporządzeniu Ministra Finansów. Pociągnęłoby to za sobą zwiększenie kosztów działalności touroperatorów i mogłoby powodować jej niedochodowość. Pozwolę sobie powołać się na stanowisko Prezesa „TTG Polska”, który sygnalizował konieczność wypracowania rozwiązań systemowych, które zapewnią adekwatną ochronę zarówno praw turystów, jaki i przedsiębiorców turystycznych. Rozwiązaniem obecnego problemu niewypłacalności organizatorów turystyki mogłoby być powołanie rady kryzysowej złożonej z touroperatorów, urzędów marszałkowskich oraz innych stosownych instytucji. Jej zadaniem byłoby organizowanie powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży. Urzędy marszałkowskie nie mają takich kompetencji. Czyniąc to, stają się one niejako organizatorami turystyki, pomimo braku właściwych uprawnień.

Pan Piotr Hanusek zauważył, że formy zabezpieczeń turystycznych stosowane w innych krajach Europy również nie zapewniają stuprocentowej ochrony, skoro touroperatorzy oferują klientom ubezpieczenie od bankructwa. Może warto poddać pod rozważenie taką propozycję. Chciałbym prosić Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zwrócenie uwagi nie tylko na szarą strefę funkcjonującą w branży turystycznej, ale także na legalnie działające portale internetowe hoteli czy linii lotniczych, które sprzedają pakiety usług turystycznych. Polska Izba Turystyki popiera propozycję stworzenia funduszu gwarancyjnego, z wyłączeniem koncepcji funduszu kasowego.

Pan Wojciech Misiąg wskazał najważniejsze kwestie, które wymagają odniesienia w raporcie końcowym NIK. Między innymi kontrola powinna udzielić odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) dlaczego doszło do sytuacji jaka miała miejsce w tym roku w związku z ogłaszaniem niewypłacalności przez organizatorów turystyki?
- 2) jak współdziałały w tej sprawie organy państwa – co zrobiły i czy zrobiły tyle ile mogły?
- 3) dlaczego nad tym, jak organy państwa mają współpracować i jak pomóc swoim obywatelom, zaczęto się zastanawiać dopiero wtedy, kiedy doszło do tych zdarzeń?

Wydarzenia związane ze skutkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych postawiły urzędy marszałkowskie w sytuacji niekomfortowej. Zmusiły je, w ciągu kilku godzin, do podjęcia działań, pomimo braku procedur określających sposób postępowania w tego typu nadzwyczajnych sytuacjach. Jeżeli system jest tak skonstruowany, że nie jesteśmy w stanie reagować dostatecznie szybko na fakt naruszenia jego zasad, to nie możemy mówić o jego skuteczności. Nie ulega wątpliwości, iż umowa sprzedaży usługi pomiędzy klientem a organizatorem turystyki jest obciążona ryzykiem rynkowym. Należy jednak określić rozsądną granicę funkcjonowania opiekuńczego państwa. Jego powinnością wobec obywateli jest tworzenie regulacji ochronnych oraz konstruowanie mechanizmów kontrolnych i nadzorczych, których zadaniem jest wychwytywanie przypadków odstępstw od obowiązującego prawa.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Pani Dyrektora Katarzyny Przewalskiej z Ministerstwa Finansów, która stwierdziła, że minimalna suma gwarancyjna stanowi jedynie punkt odniesienia dla kontrolerów, bo faktycznie dyrektywa unijna nakazuje przedsiębiorcy posiadanie zabezpieczenia w pełni pokrywającego jego ryzyka. Być może są przedsiębiorcy, którzy działają ostrożnie i współpracując ze sprawdzonymi kontrahentami ponoszą mniejsze ryzyko. Dla nich zabezpieczenie

finansowe na poziomie sum minimalnych byłoby adekwatne. Ale są też i tacy, którzy za wszelką cenę próbują minimalizować koszty swojej działalności i funkcjonują poniżej faktycznego ryzyka. Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności i etyki stowarzyszeń pracodawców, których przedstawiciele uczestniczą w dzisiejszym panelu ekspertów. Najwyższa Izba Kontroli nie posiada kompetencji do kontrolowania Państwa działalności. Chciałbym jednak skorzystać z możliwości i zwrócić uwagę, iż udzielenie klientowi rzetelnych informacji na temat biura podróży powinno być Państwa obowiązkiem. Podmioty zrzeszające przedsiębiorców działających na rynku usług turystycznych udzielają rekomendacji swoim członkom, podnosząc tym samym ich prestiż. Jest to odpowiedzialna rola, która nie pozwala – w moim przekonaniu – do przekazywania klientom fałszywych sygnałów.

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
7. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
8. Prezes Rady Ministrów
9. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki
10. Minister Sportu i Turystyki
11. Minister Finansów
12. Minister Spraw Zagranicznych
13. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
14. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
15. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
16. Przewodniczący Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
17. Przewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
18. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
19. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
20. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
21. Wojewodowie
22. Marszałkowie województw
23. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych