



Warszawa, dnia 20 maja 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTERSTWO FINANSÓW  
PODSEKRETARZ STANU  
Wojciech Kowalczyk

FN-6/0310/61-2/MPO/RWPD-32922/2013 | RD-4113/2013

Pani  
Katarzyna Sobierajska  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Sportu i Turystyki

*P. dyr. Kulecki*  
*P. dyr. Napłoszewska*  
*21.05.2013*

*P. P. M.*  
*Kulecki*  
*23.05.13*

*Szanowna Pani Minister,*

Nawiązując do przesłanego przy piśmie z dn. 18 kwietnia br., sygn. DP-WP/0201/3/2013/3/PM, projektu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących uwag.

Propozycję powołania Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego należy uznać za krok w dobrym kierunku, umożliwiający pełne zabezpieczenie klientów biur podróży na wypadek ich niewypłacalności. Jednocześnie tak długi okres procedowania nad projektem założeń może spowodować, iż wzmocnienie systemu zabezpieczeń nie będzie obowiązywało już w bieżącym sezonie urlopowym. Wyrażam przy tym nadzieję, że pomimo wszystko uda się nadać procesowi legislacyjnemu przyspieszony bieg tak, aby nowe regulacje zaczęły obowiązywać jeszcze w 2013 r. Jak to było już bowiem wskazywane przez resort finansów, system zabezpieczeń oparty wyłącznie na gwarancjach i ubezpieczeniu może okazać się niewystarczający.

Zgodnie z przesłanym projektem regulacja zakłada utworzenie uzupełniającego systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w formie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego posiadającego osobowość prawną. Ze względu na rodzaj powierzonych mu zadań, tryb powstania oraz sprawowany nad nim nadzór przez ministra właściwego ds. turystyki, ww. instytucja ma mieć charakter publicznoprawny, chociaż zostanie wyłączona z sektora finansów publicznych (str. 12 projektu). Tym samym ideę utworzenia Funduszu oparto na rozwiązaniach istniejących już polskim systemie prawnym w postaci Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.



DEPARTAMENT PRAWNY  
dnia 22. 05. 2013

PODSEKRETARZ STANU  
dnia 21. MAJ 2013  
32172

Przedstawiając powyższe, pragnę jednocześnie wskazać na szereg wątpliwości, które nasunęły się po lekturze przekazanego projektu. Zastrzeżenia dotyczą m. in. następujących kwestii:

#### Zakres podmiotowy

Zakres podmiotowy projektowanej regulacji ma obejmować przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268), którzy staną się członkami Funduszu. Nie określono natomiast zasad uczestnictwa ww. podmiotów w Funduszu, a szczególności momentu powstania i ustania członkostwa.

#### Zadania Funduszu

Projektowany Fundusz ma realizować zadania związane z funkcjonowaniem systemu uzupełniającego w ramach systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, wspierając działanie procedur istniejących w ustawie o usługach turystycznych, które mają pozostać bez zmian. Funduszowi zostanie powierzone także zadanie polegające na organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (str. 13-14).

W tym kontekście niejasna jest rola Funduszu przy wykorzystywaniu środków z podstawowych zabezpieczeń jego członków. Przy zakładanym braku zmian w zakresie uprawnień przyznanych marszałkom województw na podstawie ustawy o usługach turystycznych, konieczne jest określenie zasad współpracy pomiędzy marszałkami a Funduszem przy realizacji organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki, biorąc pod uwagę konieczność sprawnego podejmowania wielu czynności operacyjnych w stosunkowo krótkim okresie czasu.

Do jednych z obowiązków Funduszu będzie należało również składanie sprawozdania ze swojej działalności, którego załącznikiem ma być sprawozdanie finansowe (str. 14). Nie wskazano jednak zasad rachunkowości Funduszu, ani trybu ich określenia.

#### Wysokość składki wpłacanej do Funduszu

W odniesieniu do wysokości składki przeznaczonej na realizację zadań i działalności Funduszu w ramach systemu uzupełniającego, należy wskazać podstawy i sposób wyliczenia wysokości

zaproponowanych kwot. Wobec przyjęcia założenia, iż wysokość składki będzie regulowana w drodze rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego ds. turystyki (str. 18), należy wykreślić informację o określaniu wysokości składki przez organy Funduszu (str. 13, tytuł 2. Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy, pkt 1) lit. a).

#### Źródła finansowania

Doprecyzowania wymaga przedstawione wyliczenie źródeł finansowania Funduszu (str. 20). Zważywszy na charakter i funkcje projektowanej instytucji wydaje się, że katalog jej dochodów powinien być tworzony w oparciu o ideę samofinansowania. Stąd wszelkie wsparcie finansowe ze środków publicznych powinno mieć charakter wyjątkowy i zwrotny. W konsekwencji należałoby wyłączyć z rozważań możliwość udzielania dotacji z budżetu państwa (choć katalog źródeł finansowania Funduszu nie wylicza dotacji z budżetu państwa, to taki zapis znajduje się w samym tekście projektu, str. 13) oraz uzupełnić kwestie udzielania pożyczek z budżetu państwa, m.in. o zasady ich udzielania i zwrotu oraz cele, na jakie mogą zostać przeznaczone środki z pożyczek.

#### Koszty funkcjonowania

Należy zwrócić uwagę na konieczność uszczegółowienia informacji dotyczących kosztów funkcjonowania Funduszu, w tym jednoznacznego określenia, z jakich środków będą ponoszone koszty obsługi Funduszu, biorąc także pod uwagę projektowane w przyszłości rozszerzenie zasobów kadrowych Funduszu.

Odnosząc się do informacji zawartych w projekcie założeń w pkt 2 – *Wpływ na sektor finansów publicznych* (str. 27-29) oraz wskazanych w załączonym teście regulacyjnym w pkt 8 – *Skutki dla sektora finansów publicznych*, należy zauważyć, iż powstaną koszty związane z obsługą nowotworzonej instytucji, które w pierwszym okresie funkcjonowania Funduszu (pierwsze 6 miesięcy) mają zostać pokryte z budżetu państwa. Z uwagi na projektowane wyłączenie Funduszu z sektora finansów publicznych oraz aktualną sytuację finansów publicznych, zasadne jest rozważenie pozyskania innego źródła finansowania jego działalności Funduszu w omawianym okresie.

#### Wpływ na sektor finansów publicznych

Należy zwrócić uwagę na konieczność jednoznacznego określenia skutków finansowych proponowanych w projekcie rozwiązań na sektor finansów publicznych, a polegających na

zwiększeniu lub zmniejszeniu dochodów jednostek sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście wątpliwości wzbudza wykazywanie dochodów Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego jako podmiotu wyłączonego z sektora finansów publicznych w projekcie założeń w tytule *Wpływ na sektor finansów publicznych* (str. 27-29) oraz w załączonym tekście regulacyjnym w pkt 8 – *Skutki dla sektora finansów publicznych*.

W szczególności należy uzupełnić projekt o informację na temat ewentualnych skutków projektowanych rozwiązań na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Przyznanie marszałkom województw uprawnienia do kontroli przedsiębiorców w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku zapłaty składek do Funduszu (str. 23) może wiązać się z koniecznością zwiększenia dofinansowania ich działalności ze środków budżetu państwa. Zgodnie z art. 2a ustawy o usługach turystycznych, zadania marszałka województwa, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Z kolei art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Proponowane rozszerzenie uprawnień należy więc przeanalizować pod kątem ewentualnych dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa.

Zgodnie z informacją zawartą w projekcie założeń, przewiduje się także powstanie wydatków w budżecie państwa związanych z nadzorem i kontrolą nad Turystycznym Funduszem Gwarancyjnym (utworzenie trzech dodatkowych etatów w Ministerstwie Turystyki i Sportu, str. 28). Z uwagi na aktualną sytuację finansów publicznych należałoby rozważyć możliwość realizacji przez Ministerstwo Sportu i Turystyki nałożonych zadań w ramach obecnie posiadanych zasobów kadrowych. Biorąc pod uwagę sprawozdanie z wykonania za 2012 r. wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Rb-70) w części 40 – Turystyka, w którym na zaplanowanych 47 etatów kalkulacyjnych wykonano zaledwie 31, brak jest uzasadnienia dla wzrostu planu wydatków w zakresie wynagrodzeń ww. części. W konsekwencji koszty obciążające budżet państwa mogłyby być sfinansowane w ramach limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej na dany rok, we właściwej części budżetowej.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na przepisy wspomagające wydatkową regułę dyscyplinującą, tj. art. 50 ust. 1a, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

(Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Zgodnie z tymi regulacjami, w przypadku wystąpienia zmiany poziomu wydatków w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, wymagane jest określenie maksymalnego limitu wydatków, mechanizmów korygujących oraz organu monitorującego oraz wdrażającego te mechanizmy. W związku z powyższym na tym etapie projekt założeń powinien zostać opatrzony zarysem koncepcji ww. przepisów ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, nie znajdują uzasadnienia w świetle obowiązujących przepisów prawa stwierdzenia zawarte w samym projekcie (str. 11) oraz w załączonym tekście regulacyjnym (pkt. 6 Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt), a dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezaspokojone w ramach obowiązujących zabezpieczeń roszczenia klientów niewypłacalnych biur podróży.

Przedmiotowy projekt należy również zaktualizować w odniesieniu do obecnie obowiązujących przepisów wykonawczych wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych.

Podsumowując, należy wskazać, że projekt utworzenia Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego w planowanym kształcie spełniałby postulat wzmocnienia systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a w konsekwencji zwiększałby poziom ochrony klientów usług turystycznych. Tym niemniej zasady działania uzupełniającego systemu zabezpieczeń wymagają dalszego doprecyzowania, a idące za nim skutki finansowe powinny zostać ponownie przeanalizowane pod kątem ich celowości i w miarę możliwości ograniczone.

Z poważaniem

PODSEKRETARZ STANU

Wojciech Kowalczyk