

Warszawa, 21 listopada 2013 r.



**MINISTER  
SPORTU I TURYSTYKI**

DP-WP/0201/3/2013/116/PM  
UNP: 2013-70202

Pan

**Michał Deskur**

Sekretarz Stanu

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 listopada 2013 r. (KRM-24-156-13), uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska do przedstawionych przez Pana wątpliwości do nowego tekstu *Założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym*.

1. Odnośnie do uwagi dotyczącej konieczności przeprowadzenia dodatkowej analizy zasadności utworzenia Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, jako kolejnego elementu systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz wyjaśnienia jakie będą relacje między pierwszym i drugim filarem systemu zabezpieczeń działalności turystycznej wyjaśniam co następuje:

- dwa filary będą tworzyć kompleksowy system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- samo podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych oraz uszczegółowienie sposobu ich wyliczania może okazać się niewystarczające do pełnego wzmocnienia systemu oraz zabezpieczenia interesów klientów,
- aktualnie na polskim rynku nie są oferowane indywidualne ubezpieczenia turystów na wypadek upadłości biura podróży – nie ma takiego produktu ubezpieczeniowego,
- łączne koszty obu filarów dla klientów wyniosłyby ok. 16-21 zł (ok. 1% ceny wycieczki),
- informacje nt. relacji pomiędzy filarami znajdują się już w projekcie założeń w cz. II Cel uchwalenia projektowanej ustawy oraz w cz. III pkt 5. Organizacja powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i cz. III pkt 6. Zbieranie i rozpatrywanie roszczeń od klientów oraz zwracanie wpłat (z podstawowych zabezpieczeń oraz z systemu uzupełniającego),
- w założeniach przedstawiono także zmiany w przepisach obowiązujących w cz. III pkt 10.

### Relacje pomiędzy filarami:

Celem projektowanej ustawy jest: **wzmocnienie systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w najbardziej ekonomiczny oraz efektywny sposób.** Doświadczenia roku 2012 wskazują, że brakuje dodatkowego filaru zabezpieczeń na wypadek, gdyby wysokość podstawowego zabezpieczenia nie pokrywała w 100% kosztów związanych ze sprowadzeniem klientów do kraju oraz zwrotem wpłat za niezrealizowane usługi. Utworzenie rezerwy finansowej – systemu uzupełniającego – pozwoli na zgromadzenie niezbędnych środków, gdyby w przyszłości podstawowe zabezpieczenie finansowe organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego nie było wystarczające na zapewnienie powrotu klientów do kraju oraz na zwrot wpłat dla klientów. Projektowane rozwiązanie powinno jednocześnie zapewnić sprawne funkcjonowanie podstawowego systemu zabezpieczeń (pierwszy filar).

Jednocześnie, proponuje się, aby **zadanie polegające na organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki realizował Turystyczny Fundusz Gwarancyjny. Obecnie brakuje wskazania podmiotu, który ma realizować takie zadanie.**

Zgodnie z wnioskiem *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionym w informacjach o wynikach kontroli w 2012 r. dotyczących kontroli pt. „Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych (P/12/192)”, należy „wskazać podmiot odpowiedzialny za zorganizowanie powrotu turystów do kraju w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.” W odpowiedzi na ten wniosek Ministerstwo Sportu i Turystyki poinformowało, że zostanie to zrealizowane właśnie w projekcie założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym.

**W toku prac rozważono inne – poza utworzeniem Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego z osobowością prawną – rozwiązania:** udoskonalenie systemu podstawowych zabezpieczeń finansowych poprzez przeformułowanie obecnie funkcjonującego ubezpieczenia na rzecz klientów oraz powołanie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego w formie państwowego funduszu celowego.

W praktyce, rozwiązanie polegające na wprowadzeniu nowej formy zabezpieczeń finansowych w postaci zmienionego ubezpieczenia na rzecz klientów jest jedynie rozwiązaniem częściowym. W ramach podstawowego systemu zabezpieczeń przedsiębiorcy bowiem mają do wyboru cztery formy zabezpieczenia: gwarancję ubezpieczeniową, gwarancję bankową, ubezpieczenie na rzecz klientów oraz rachunek powierniczy (dostępny dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych organizujących imprezy turystyczne wyłącznie na terenie kraju). W związku z tym zmiana i upowszechnienie ubezpieczenia na rzecz klientów wzmocniłyby system jedynie częściowo, tj. objęłaby jedynie tych klientów, którzy korzystają z usług organizatorów turystyki posiadających przedmiotowe ubezpieczenie. Jednocześnie, przyjmując, że w nowym ubezpieczeniu na rzecz klientów maksymalna wysokość ubezpieczenia byłaby zależna od liczby klientów, ubezpieczyciele mogliby mieć obawy związane z wprowadzeniem do sprzedaży takich produktów. Zakres ochrony ubezpieczeniowej wyznaczony w sposób zmienny mógłby uniemożliwić zakładom ubezpieczeniowym pozyskanie reasekuranatów.

Powołanie Funduszu w formie państwowego funduszu celowego wiązałoby się z wieloma wątpliwościami natury prawnej. Po pierwsze, państwowy fundusz celowy tworzony jest do realizacji wyodrębnionych zadań państwowych. Po drugie, zwracanie wpłat klientom oraz pokrywanie kosztów powrotów z funduszu celowego może rodzić zarzuty odnośnie uznania takich działań za nieuzasadnioną pomoc publiczną. Należy bowiem pamiętać, iż przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

**Utworzenie Funduszu posiadającego osobowość prawną pozwoli na zachowanie przejrzystości działań, zmniejszenie kosztów finansowych (tj. zoptymalizowanie wykorzystania środków z podstawowego systemu zabezpieczeń finansowych) oraz pozwoli na wyłączenie administracji publicznej z realizacji zadań operacyjnych.** Fundusz będzie mógł realizować takie zadanie (organizacja powrotu) tylko w przypadku, gdy będzie wyspecjalizowaną jednostką posiadającą osobowość prawną. Fundusz będzie realizował zadania związane z funkcjonowaniem systemu uzupełniającego w ramach systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Projekt ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym razem z ustawą o usługach turystycznych będzie tworzyć **jednolite, spójne procedury dla klientów przedsiębiorców** – Fundusz będzie zbierał i rozpatrywał wszystkie roszczenia od klientów, organizował ewentualny powrót klientów z podróży oraz zwracał wpłaty wniesione tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana. Środki Funduszu będą przeznaczone na wypłaty w ramach systemu uzupełniającego, gdy zabraknie – w przypadku niewypłacalności danego przedsiębiorcy, który nie wykonał zobowiązań wobec klientów – środków z podstawowego systemu zabezpieczeń, na powrót klientów do kraju lub na zwrot wpłat.

**Fundusze gwarancyjne to rozwiązanie stosowane w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, oceniane jako wysoce efektywne.** Zaproponowane rozwiązanie w postaci utworzenia drugiego filaru systemu zabezpieczeń finansowych jest analogiczne do rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii i w Danii.

#### Zadania Funduszu:

- 1) **gromadzenie należnych składek** oraz przyjmowanie deklaracji kwartalnych od przedsiębiorców w ramach zapewnienia funkcjonowania systemu uzupełniającego;
- 2) **organizacja powrotu** do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ze środków pochodzących z podstawowych zabezpieczeń finansowych oraz w przypadku ich braku – ze środków systemu uzupełniającego;
- 3) **zbieranie i rozpatrywanie roszczeń od klientów oraz zwracanie wpłat** (z podstawowych zabezpieczeń oraz z systemu uzupełniającego) wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana;

- 4) wykonywanie czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców (3,6 tys. podmiotów; w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku płacenia składek do Funduszu: weryfikacja kwartalnej deklaracji składanej przez przedsiębiorcę oraz m.in. liczby sprzedanych imprez turystycznych);
- 5) współpraca z marszałkami województw w zakresie wynikającym z założeń projektowanej ustawy (m.in. w zakresie czynności kontrolnych, przekazywania informacji na temat opóźnień w płatności składek, rozliczania środków z podstawowych zabezpieczeń, których marszałkowie województw są beneficjentami);
- 6) zarządzanie środkami finansowymi Funduszu (monitoring wydatków, zestawienia wydatków, przygotowywanie informacji i sprawozdań finansowych, tworzenie planu finansowego Funduszu);
- 7) przygotowywanie sprawozdań z realizacji zadań Funduszu;
- 8) prowadzenie działań informacyjno-badawczych w zakresie posiadanej wiedzy dotyczącej sytuacji na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (zbiorcze dane: liczba i rodzaj prowadzonej działalności oraz liczba realizowanych imprez turystycznych w kraju i za granicą) oraz organizacji powrotu klientów niewypłacalnych przedsiębiorców (zbiorcze dane);
- 9) realizacja innych zadań określonych przez Radę (wśród tych zadań w przyszłości może się znaleźć współpraca z przedsiębiorcami w sytuacjach nadzwyczajnych).

#### Koszty obu filarów zabezpieczeń finansowych biur podróży dla klientów:

Nie należy utożsamiać obowiązkowych zabezpieczeń finansowych biur podróży z oferowanymi klientom biur podróży ubezpieczeniami od kosztów rezygnacji z wyjazdu lub ubezpieczeniami od konieczności przerwania wyjazdu (np. z powodów służbowych, zdrowotnych, kradzieży, śmierci osób bliskich itd.).

Aktualnie na polskim rynku nie są oferowane indywidualne ubezpieczenia turystów na wypadek upadłości biura podróży – nie ma takiego produktu ubezpieczeniowego.

Obecnie, szacowany koszt ochrony na wypadek niewypłacalności dla imprez turystycznych wynosi na poziomie Unii Europejskiej około 3 EUR/12,5 zł w przeliczeniu na imprezę (średnia cena imprezy turystycznej szacowana jest na ok. 777 EUR/3300zł). Koszt ochrony stanowi 0,3% ceny imprezy.

Takim wyliczeniem posługuje się Komisja Europejska w dokumencie „OCENA SKUTKÓW dokumentu w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2011/83/UE oraz uchylającego dyrektywę Rady 90/314/EWG.”

Po wprowadzeniu drugiego filaru, koszty dla klientów – przy założeniu, że biuro podróży przerzuci całkowicie na nich koszty poprzez podwyższenie ceny wycieczki – wyglądałyby następująco (zakładana cena wycieczki wynosi ok. 2 tys. zł):

- 1) koszt podstawowych zabezpieczeń w cenie imprezy turystycznej: 0,3% ceny = 6 zł;
- 2) koszt składki do systemu uzupełniającego (Fundusz) = 10-15 zł;

**3) łączne koszty dla klienta: 16-21 zł = ok. 1% ceny wycieczki.**

Badanie konsumentów, przeprowadzone na potrzeby opracowania oceny skutków w związku rewizją dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, pokazało, że 68% badanych konsumentów wyraziło chęć zapłacenia dodatkowych 3 EUR za ochronę na wypadek niewypłacalności w przypadku pojedynczych biletów lotniczych. Pokazuje to, że konsumenci podobnie mogliby zaakceptować potencjalny wzrost cen imprez turystycznych o wysokość składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny<sup>1</sup>. Średnia wysokość składki została ustalona na poziomie 12,5 zł, wydaje się, że klienci mogą zaakceptować także wyższy wzrost cen.

**2.** Odnośnie do uwagi dotyczącej doświadczeń i oceny efektywności zmian wprowadzonych w maju 2013 r. po półrocznym okresie ich funkcjonowania wyjaśniam:

- niektóre Urzędy Marszałkowskie wskazują, że dopiero wprowadzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego zapewni właściwą ochronę klientów biur podróży,
- z uwagi na istotę gwarancji ubezpieczeniowej (górną granicę odpowiedzialności) możliwa jest sytuacja, gdy przedsiębiorca w praktyce zawrze umowy z klientami na poziomie przewyższającym zadeklarowany poziom przychodów i wydolność gwarancji ubezpieczeniowej,
- samo podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych oraz uszczegółowienie sposobu ich wyliczenia może okazać się niewystarczające do pełnego wzmocnienia systemu oraz zabezpieczenia interesów klientów,
- na ograniczenie skuteczności podstawowego systemu zabezpieczeń finansowych biur podróży mogą mieć także wpływ nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców powstałe zarówno na skutek ich umyślnego działania jak i rażącego niedbalstwa.

W celu ograniczenia nieprawidłowości zaobserwowanych w działalności przedsiębiorców, jeszcze w sezonie letnim 2012 r. podjęte zostały prace nad zmianą przepisów rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących systemu zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

W przedmiotowych rozporządzeniach **wprowadzono modyfikacje w stosunku do wcześniej obowiązujących regulacji służące uszczelnieniu systemu**, ograniczeniu nieprawidłowości w działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obniżających skuteczność obowiązującego systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek ich niewypłacalności oraz podniesieniu poziomu ochrony klienta poprzez m.in.:

- ustalenie, iż podstawą wyliczenia minimalnych sum zabezpieczeń będzie deklarowany roczny przychód w miejsce dotychczasowego systemu, który uzależniał ich wysokość od przychodów za rok miniony, oraz uszczegółowienie definicji przychodów

---

<sup>1</sup> Badanie 2500 konsumentów przeprowadzone przez YouGov na potrzeby badania oceny skutków w przypadku rewizji dyrektywy o imprezach turystycznych, Risk&Policy Analysts, 2010 r. Za: *DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI OCENA SKUTKÓW dokumentu w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2011/83/UE oraz uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG; 9.7.2013 r. Bruksela.*

przedsiębiorców; przy czym deklarowane przychody nie mogą być niższe od przychodów osiągniętych w poprzednim zamkniętym roku obrotowym;

- wprowadzenie obowiązku podwyższania przez przedsiębiorców wysokości posiadanej gwarancji lub ubezpieczenia, w przypadku gdy faktycznie osiągnięte przychody z działalności jako organizator turystyki lub pośrednik turystyczny przekroczą zadeklarowany przez niego poziom;
- wprowadzenie wyższych minimalnych sum gwarancyjnych dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego i zastosowanie tych sum również w drugim roku prowadzenia tej działalności gospodarczej;
- podwyższenie minimalnych kwotowych sum gwarancyjnych gwarancji i ubezpieczeń dla przedsiębiorców wykonujących działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, które wzrastają prawie czterokrotnie: w przypadku imprez z lotniczym transportem czarterowym organizowanych do krajów europejskich i pozaeuropejskich jest to teraz kwota 250 000 euro w miejsce dotychczasowych 67 000 euro, w przypadku kiedy przedsiębiorca pobiera przedpłaty przekraczające 30% ceny imprezy w terminie dłuższym niż 180 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej;
- wprowadzenie regulacji dotyczących sposobu obliczania rocznego przychodu na potrzeby określenia 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.

W dniu 14 maja 2013 r. weszły w życie, wydane na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych, nowe rozporządzenia Ministra Finansów z dnia:

- 19 kwietnia 2013 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. poz. 511);
- 22 kwietnia 2013 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. poz. 510).

W związku z przepisami przejściowymi, zawartymi w ww. nowych rozporządzeniach Ministra Finansów, zgodnie z którymi przepisy tych rozporządzeń stosuje się do umów zabezpieczenia finansowego zawartych od dnia wejścia w życie tych rozporządzeń, nowy system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zacznie w pełni obowiązywać (tzn. obejmie wszystkie podmioty na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych) najwcześniej od końca maja 2014 r. Umowy zawarte przed dniem 14 maja 2013 r. na starych zasadach będą bowiem obowiązywały do końca terminu, na który zostały zawarte.

Na obecnym etapie funkcjonowania nowych rozporządzeń Ministra Finansów, jest możliwe dokonanie wstępnej oceny skuteczności wprowadzonych zmian w zakresie eliminowania nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców, które ograniczały skuteczność dotychczas

obowiązującego systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Możliwa jest również wstępna ocena wpływu nowych rozporządzeń Ministra Finansów na funkcjonowanie organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w tym na ich ewentualne decyzje o zawieszeniu lub zakończeniu prowadzenia działalności. W związku z powyższym, w październiku 2013 r., Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki zwrócił się do urzędów marszałkowskich z prośbą o udział w dokonaniu wstępnej oceny funkcjonowania nowych rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, uwzględniającej spostrzeżenia i uwagi zgromadzone podczas bezpośredniej realizacji zadań, wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez urzędy marszałkowskie.

Z informacji otrzymanych od urzędów marszałkowskich wynika, że **wejście w życie nowych rozporządzeń Ministra Finansów, nie spowodowało dotychczas istotnych zmian na rynku usług turystycznych w kontekście zmian liczbowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.** Liczba nowych podmiotów wpisanych do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, liczba podmiotów wykreślonych z rejestru na wniosek przedsiębiorcy oraz liczba podmiotów, które zawiesiły wykonywanie działalności w analizowanym okresie utrzymuje się na podobnym poziomie jak w roku 2012. Ponadto przypadki zawieszenia lub zaprzestania prowadzenia działalności w okresie obowiązywania nowych przepisów trudno jednoznacznie wiązać z ich wprowadzeniem, ponieważ przedsiębiorcy nie podają przyczyny zawieszenia lub zakończenia wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru. Według danych zawartych w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych w skali całego kraju od 14 maja 2013 r. do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zostało wpisanych 179 nowych podmiotów, czyli tylko o 2 podmioty mniej niż w analogicznym okresie 2012 r.

Część urzędów marszałkowskich zwróciła uwagę na częste przypadki zawężania zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności i w związku z tym przedkładała zabezpieczeń finansowych na niższe sumy gwarancyjne, co może być związane z podwyższeniem minimalnych sum gwarancyjnych w nowych przepisach.

Jednocześnie zwrócono uwagę, że zauważalny jest wzrost sum gwarancyjnych w umowach zabezpieczeń finansowych zawieranych według nowych przepisów. Nowe rozporządzenia dotyczące sum gwarancyjnych na pewno w większym stopniu niż poprzednio obowiązujące biorą pod uwagę interesy klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i w tym zakresie pełniej realizują postanowienia ustawy o usługach turystycznych.

Ze wstępnej analizy dwóch przypadków niewypłacalności organizatorów turystyki, które miały miejsce w 2013 r. w województwie mazowieckim, dokonanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego wynika, że gdyby suma gwarancji była wyliczona w oparciu o przepisy nowego rozporządzenia Ministra Finansów, w przypadku jednego z tych biur mogłaby w 100% zaspokoić roszczenia klientów. Natomiast w drugim przypadku wysokość sumy gwarancji byłaby na podobnym poziomie jak wysokość sumy gwarancji określona na podstawie dotychczasowych przepisów. W związku z tym, prawdopodobnie, okazałaby się niewystarczająca na dokonanie klientom pełnych zwrotów.

**W związku z powyższym, pomimo pozytywnej oceny zasad naliczania sum zabezpieczeń finansowych określonych nowymi rozporządzeniami Ministra Finansów, podkreślono, że dopiero wprowadzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego zapewni właściwą ochronę klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.**

W opinii jednego z urzędów marszałkowskich (Łódzkie), nowe rozporządzenia Ministra Finansów nie spowodowały uszczelnienia systemu i nie wpłynęły znacząco na możliwość zabezpieczenia w praktyce interesów klientów w 100%.

Nowe przepisy nakładają na przedsiębiorców obowiązek podwyższania wysokości posiadanej gwarancji lub ubezpieczenia, w przypadku gdy faktycznie osiągnięte przychody z prowadzonej działalności przekroczą zadeklarowany przez niego poziom. Wprowadzenie w nowych przepisach mechanizmu określania minimalnych sum gwarancyjnych na podstawie przychodu deklarowanego na okres najbliższych 12 miesięcy, umożliwiło wyliczenie wysokości przychodu w oparciu o bardziej aktualny stan finansowy przedsiębiorcy odpowiadający skali wykonywanej działalności. Jednocześnie obowiązek podwyższania sumy gwarancyjnej proporcjonalnie do wzrostu deklarowanego przychodu, wymusza na przedsiębiorcy dokonanie realnej oceny jego możliwości sprzedażowych i dostosowanie wysokości zabezpieczenia finansowego do wzrastających przychodów w okresie obowiązywania gwarancji.

**Nadal jednak, z uwagi na istotę gwarancji ubezpieczeniowej (górną granicę odpowiedzialności ubezpieczeniowej), możliwa jest sytuacja, gdy przedsiębiorca w praktyce zawrze umowy z klientami na poziomie przewyższającym zadeklarowany poziom przychodów i wydolność gwarancji ubezpieczeniowej.**

3. Odnośnie do pytania ile środków zabrakłoby na pokrycie kosztów powrotu i roszczeń klientów niewypłacalnych biur podróży w 2012 r., gdyby obowiązywałyby już wtedy podwyższone wysokości gwarancji, wyjaśniam co następuje:

- informacje w tym zakresie znajdują się w projekcie założeń (s.17),
- symulacje przeprowadzono na prośbę Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który podziękował za nią w jednym z poprzednich pism (12 września 2013 r.),
- symulacja pokazuje, że pomimo wydania nowych rozporządzeń zabrakłoby ok. 7 mln zł na pokrycie kosztów powrotu i roszczeń klientów niewypłacalnych biur podróży.

Podczas drugich uzgodnień międzyresortowych Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zgłosił uwagę nr 3 – „ile środków zabrakłoby na pokrycie kosztów powrotu i roszczeń klientów niewypłacalnych biur podróży w 2012 r., gdyby obowiązywałyby już wtedy podwyższone wysokości gwarancji?”

Pismem z dnia 28 sierpnia 2013 r. Minister Sportu i Turystyki przekazał informację, iż symulacja została przeprowadzona i że projekt założeń zostanie uzupełniony w tym zakresie.



**Pismem z dnia 12 września 2013 r. Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podziękował za uwzględnienie uwagi nr 3.**

Powyższe zostało uwzględnione w projekcie założeń (s.17):

Łączna wysokość gwarancji wszystkich piętnastu podmiotów, które ogłosiły niewypłacalność w roku 2012 to 29 147 500, 55 zł. Szacuje się, że w przypadku dwunastu podmiotów zabrakło środków z zabezpieczeń finansowych, zarówno na pokrycie kosztów sprowadzenia klientów do kraju, jak i pokrycie roszczeń zgłaszanych przez klientów (stan na kwiecień 2013 r.) – luka finansowa wynosi około **21 008 825 zł.**

W przypadku, gdyby obliczając wysokość podstawowych zabezpieczeń, dla tych podmiotów zastosować aktualnie obowiązujące przepisy – w zakresie obliczania m.in. wysokości zabezpieczeń, łączenia się podmiotów oraz podwyższonych stawek dla noworozpoczynających, poprzez wzrost wysokości podstawowych zabezpieczeń wysokość luki finansowej zmniejszyłaby się do ok. **7 069 928,47 zł.**

4. Odnośnie do uwagi dotyczącej przeprowadzenia ponownej analizy, pod kątem racjonalności i zasadności, kosztów stałych obsługi Turystycznej Funduszu Gwarancyjnego oraz przedstawienia informacji na temat maksymalnego poziomu kosztów stałych Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, wyjaśniam co następuje:

- w projekcie założeń wskazano optymalny, podstawowy poziom kosztów obsługi Funduszu na poziomie 2,26 mln zł, który pozwoli na realizację zadań przez Fundusz,
- jeśli zadania Funduszu będą rozszerzane koszty te mogą wzrosnąć, np. po kilkunastu latach, do pokazanych na wcześniejszym etapie kosztów na poziomie 3,86-4 mln zł,
- Fundusz będzie instytucją o charakterze prywatno-prawnym, w związku z tym koszty jego obsługi będą uzależnione od decyzji jego niezależnych władz,
- alternatywą mogłoby być dodanie Marszałkowi Województwa zadania zleconego z zakresu administracji rządowej pn. „organizacja powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych” oraz zabezpieczenie na ten cel środków z budżetu państwa (corocznie w ramach dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej).

#### Koszty:

Na wcześniejszych etapach, w projekcie „Założeń...” w części dotyczącej organów Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego przyjęto dla celów oszacowania kosztów jego funkcjonowania maksymalną przewidywaną liczbę pracowników oraz maksymalny poziom wynagrodzenia dla Prezesa Funduszu i członków Rady Funduszu na poziomie podobnym do wynagrodzenia w innych tego typu organizacjach.

Aby projekt nie budził wątpliwości w tym zakresie, na etapie skierowania projektu pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów, został skorygowany tak, aby pokazywał minimalne koszty funkcjonowania Funduszu.

Liczba przewidywanych do zatrudnienia pracowników określona została na poziomie minimalnym 15 osób, przy czym średni koszt wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniesie ok. 5381 zł/etat/mc (wcześniej około 7,5 tys. zł koszt wynagrodzenia wraz z pochodnymi na 1 pracownika). Zmniejszono także poziom wynagrodzeń dla Prezesa oraz członków Rady.

**W związku z powyższym, łączne szacunkowe koszty stałe obsługi Funduszu (wynagrodzenia, wynajem biura, inne koszty administracyjne) należy oszacować na poziomie ok. 2,26 mln zł. Koszty zostały zmniejszone o ok. 1,6 mln zł (z 3,86 mln zł).**

Należy jednak pamiętać, że powyższe wyliczenia, przygotowane dla celów oceny skutków wpływu regulacji, oparte zostały na konkretnych założeniach. Pokazują one optymalny model oraz podstawowy poziom kosztów.

Co ważne, jakkolwiek spadek lub wzrost tych kosztów nie ma żadnego wpływu na budżet państwa. Zakłada się, że Fundusz nie będzie państwową osobą prawną ani jednostką sektora finansów publicznych – analogicznie jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

**Koszty będą pokrywane ze składek przedsiębiorców, zaś Fundusz nie będzie korzystał z jakiegokolwiek wsparcia ze źródeł publicznych.**

#### Organizacja powrotu:

Należy podkreślić, że oprócz funkcji związanej z gromadzeniem środków finansowych w systemie uzupełniającym, do zadań Funduszu będzie należeć **organizacja powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki**. Obecnie brakuje wskazania podmiotu, który ma realizować takie zadanie<sup>2</sup>.

**Alternatywą do realizacji tego zadania przez Fundusz** mogłoby być dodanie Marszałkowi Województwa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.) zadania zleconego pn. „organizacja powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych” oraz zabezpieczenie na ten cel środków z budżetu państwa. Takie środki z budżetu państwa musiałyby być corocznie rezerwowane i zabezpieczane w budżecie państwa w ramach dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Tylko w przeciągu 7 lat na Mazowszu 9 biur podróży ogłosiło niewypłacalność. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego sprowadził łącznie ponad 9 800 osób. Sprowadzanie turystów z zagranicy – klientów tylko jednego biura – trwa średnio od 1 do 2 tygodni. Jest to praca wymagająca całonocnej obecności urzędników.

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego oszacował koszty pracownicze, związane ze sprowadzaniem w roku 2012 turystów pięciu biur podróży, na 66 tys. zł (średnio 13 tys. zł na 1 biuro podróży).

**W związku z tym, konieczne byłoby coroczne zabezpieczanie w budżecie państwa odpowiedniej kwoty na realizację tego zadania.**

---

<sup>2</sup> Należy wskazać na wniosek *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawiony w informacjach o wynikach kontroli w 2012 r. dotyczący kontroli pt. „Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych (P/12/192),” – patrz pkt 1, s.2 pisma.

Przykładowo, zakładając, że w każdym województwie rocznie może wystąpić ok. dwóch-trzech niewypłacalności, dla każdego województwa należy zabezpieczyć ok. 30 tys. zł. Łączna kwota dotacji na realizację tego zadania zleconego wyniosłaby ok. 480 tys. zł (16 województw x 30 tys. zł). Taka przykładowa kwota musiałaby być rocznie zabezpieczona w budżecie państwa na realizację tego zadania zleconego.

**W związku z tym, że bardzo trudno jest oszacować jak duża będzie częstotliwość realizacji zadania polegającego na sprowadzaniu klientów przez każdy urząd marszałkowski, taka coroczna blokada środków jest bardzo nieekonomiczna. Ponadto, należy eliminować administrację publiczną z pełnienia roli aktora działań operacyjnych i przenosić te działania na właściwe, przeznaczone i przystosowane do tego jednostki, wyposażone w odpowiednie narzędzia do ich efektywnej realizacji.**

5. Odnośnie do wątpliwości zgłoszonych do gospodarki finansowej Funduszu, w zakresie: możliwości wzrostu kosztów obsługi Funduszu w kolejnych latach, liczby zatrudnianych przez Fundusz pracowników, możliwości zwiększenia zatrudnienia pracowników Funduszu, wyjaśniam:

- Fundusz będzie instytucją o charakterze prywatno prawnym, w związku z tym koszty jego obsługi będą uzależnione od decyzji jego niezależnych władz,
- stwierdzenia zostały wybrane selektywnie.

**Przywołane w piśmie z dnia 8 listopada 2013 r. - selektywnie - stwierdzenia służą w treści założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym wytłumaczeniu, że przedstawiony model kosztów Funduszu jest optymalny, zaś dalszy rozwój Funduszu będzie zależał od decyzji jego niezależnych władz. Nie powinny one budzić jakichkolwiek wątpliwości.**

Obok powyższych, wskazanych selektywnie, stwierdzeń, na s. 25 znajdują się następujące:

- „Należy także podkreślić, że koszty administracyjno-operacyjne działalności Funduszu powinny być ponoszone na poziomie niezbędnego minimum.”
- „Ponadto, Fundusz będzie mógł elastycznie realizować zadanie polegające na sprowadzeniu klientów niewypłacalnych przedsiębiorców do kraju, które jest działaniem sezonowym.”

Koszty obsługi Funduszu mogą wzrosnąć, co może być m.in. skutkiem różnych procesów np. wzrostu inflacji lub wzrostu kosztów wynajmu biura.

Wzrost kosztów obsługi Funduszu nie wpłynie w jakikolwiek sposób na budżet państwa. Możliwy jest także spadek kosztów. **Jednocześnie, nie można antycypować przyszłych działań i decyzji, które będą podejmować władze Funduszu.**

Być może na początkowym etapie Fundusz nie będzie zatrudniał od razu docelowej liczby osób, ponieważ trzeba wziąć pod uwagę czas trwania procesów rekrutacyjnych oraz konieczność zatrudnienia osób z odpowiednim doświadczeniem.

W odniesieniu do zapisu „zwiększenie zatrudnienia pracowników będzie uzależnione m.in. od decyzji jego władz” należy wskazać, że nie powinno to budzić żadnych wątpliwości. Dalsze

ewentualne zatrudnianie pracowników będzie zależało od możliwości finansowych Funduszu i decyzji jego władz. Należy zauważyć, że pracowników będzie zatrudniał Prezes i on też będzie odpowiadał za politykę kadrową. Jeśli powyższy zapis budzi wątpliwości, można postawić otwarte pytanie – od czyjej decyzji powinien zależeć wzrost lub spadek zatrudnienia w Funduszu? Fundusz nie będzie państwową osobą prawną ani jednostką sektora finansów publicznych. W związku z tym, wyłącznie jego władze będą podejmować decyzje dotyczące liczby pracowników lub poziomu wynagrodzeń.

Możliwe jest także korzystanie przez Fundusz z usług biur podróży w zakresie organizowania powrotu (np. z pracy rezydentów).

6. Odnośnie do uwagi dotyczącej poszerzenia część V. *Konsultacje* o informację na temat opinii branży turystycznej w zakresie treści projektu założeń wyjaśniam:

- zmiany wprowadzone na późniejszych etapach nie zmodyfikowały podstawowych założeń projektu, takich jak: pobieranie przez Fundusz składek od przedsiębiorców, organizacja powrotu przez Fundusz, kontrola przedsiębiorców czy też powiązanie z podstawowym systemem zabezpieczeń,
- zmiany miały na celu doprecyzowanie i uszczegółowienie elementów regulacji oraz wyjaśnienie celu nowych przepisów w szerszym kontekście,
- MSiT pozostaje w bieżącym, roboczym kontakcie ze stroną społeczną; w szczególności, marszałkowie województw oraz branża ubezpieczeniowa popierają utworzenie Funduszu,
- powtarzanie procesu konsultacji społecznych może wydłużyć proces legislacyjny

Projekt założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym został poddany szerokim konsultacjom społecznym i uzgodniony międzyresortowo (59 podmiotów). Konsultacje społeczne trwały ponad miesiąc – od 18 kwietnia do 22 maja 2013 r.

Uwagi do projektu zgłosiło m.in. 11 marszałków województw oraz organizacje turystyczne i ubezpieczeniowe (11 podmiotów).

**Uwzględniono większość uwag marszałków województw i strony społecznej.**

**Zmiany wprowadzone w projekcie na późniejszych etapach nie zmodyfikowały podstawowych założeń projektu, takich jak: pobieranie przez Fundusz składek od przedsiębiorców, organizacja powrotu przez Fundusz, kontrola przedsiębiorców czy też powiązanie z podstawowym systemem zabezpieczeń.**

**Obecny projekt nie wprowadza takich obowiązków dla przedsiębiorców, które nie były wskazane w projekcie przekazanym do konsultacji społecznych.**

Analiza porównawcza projektu przekazanego do konsultacji społecznych z dokumentem przekazanym pod obrady Komitetu stałego Rady Ministrów wskazuje, że m.in.:

- skrócono projekt założeń w cz. I Opis tematyki, zgodnie z uwagami RCL,
- wprowadzono poprawki legislacyjne oraz redakcyjne w całym dokumencie,

- doprecyzowano, że Fundusz będzie zwracał wpłaty klientom niewypłacalnych biur podróży zarówno z podstawowego jak i z uzupełniającego systemu zabezpieczeń;
- sprecyzowano, że poziom składek zostanie zróżnicowany oraz poinformowano o możliwości ustalenia wysokości składki do Funduszu na poziomie 0 zł i wprowadzenia deklaracji uproszczonej;
- do zadań Funduszu dodano: prowadzenie działań informacyjno-badawczych w zakresie posiadanej wiedzy dotyczącej sytuacji na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (wynik konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych) oraz realizację innych zadań określonych przez Radę;
- zwiększono udział przedstawicieli branży turystycznej w zarządzaniu Funduszem;
- doprecyzowano przepisy dot. kontroli przedsiębiorców w związku z uwagami RCL;
- uszczegółowiono stwierdzenia dotyczące przebiegu procesu organizacji powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz procesu rozpatrywania roszczeń i wypłaty środków dla klientów (wynik konsultacji społecznych);
- obliczono, jaka byłaby wysokość luki finansowej w roku 2012, gdyby przedsiębiorcy zastosowali przepisy aktualnie obowiązujących rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2013 oraz z dnia 22 kwietnia 2013 r. oraz przeprowadzono symulację funkcjonowania Funduszu w pierwszych trzech latach (wynik konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych);
- zmniejszono skład organów Funduszu (wynik konsultacji społecznych);
- doprecyzowano, pod kątem legislacyjnym, przepisy karne, przejściowe i zmiany w przepisach obowiązujących (zgodnie z uwagami RCL)
- projekt założeń został skorygowany w części dotyczącej rocznych kosztów jego obsługi, które zostały obniżone do poziomu ok. 2,26 mln zł (z 3,86 mln zł);
- została uwzględniona także uwaga Ministra Finansów dotycząca braku uzasadnienia wzrostu planu wydatków w zakresie wynagrodzeń w części 40 – Turystyka o wynagrodzenie 3 etatów kalkulacyjnych;
- w zakresie uzyskania środków finansowych niezbędnych do utworzenia i rozpoczęcia działalności przez Fundusz, w poprawionym projekcie założeń wskazano, iż środki te powinny pochodzić z pożyczki udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego (zamiast z pożyczki z budżetu państwa).


**Powyższe zmiany miały na celu doprecyzowanie i uszczegółowienie elementów regulacji oraz wyjaśnienie celu nowych przepisów w szerszym kontekście.**

**Wprowadzone zmiany – obniżenie kosztów, zmniejszenie składu liczbowego organów Rady, doprecyzowanie przepisów – mają pozytywny wpływ na działalność gospodarczą.**

Ministerstwo Sportu i Turystyki pozostaje w bieżącym, roboczym kontakcie ze stroną społeczną. W szczególności, marszałkowie województw oraz branża ubezpieczeniowa popierają utworzenie Funduszu.

Ponadto, projekt założeń uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 25 września 2013 r.

W związku z powyższym, nie ma potrzeby oraz uzasadnienia dla powtarzania konsultacji społecznych. Powtarzanie procesu konsultacji społecznych może wydłużyć proces legislacyjny. **Należy także podkreślić, że przedłożony pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów dokument rządowy jest dopiero projektem założeń, a nie projektem ustawy.**

  
Z upoważnienia  
MINISTRA SPORTU I TURYSTYKI  
  
Grzegorz Karpínski  
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pani Małgorzata Hirszel, Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów

*Prowadzący sprawę:*  
*Paweł Matej*  
22 24 43 265