



MINISTER
SPORTU I TURYSTYKI

Warszawa, 9 lipca 2014 r.

DP-WP/0201/3/2013/142/PM

UNP: 2014-40579

Pani
Małgorzata Hirszel
Sekretarz Komitetu Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowna Pani Minister,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 lipca 2014 r. (DKRM-24-18(21)/14) zawierające uwagi do projektu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym (KRM-24-156-13 *Nowy Tekst II*), uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska.

1) Nowelizacja rozporządzeń Ministra Finansów w roku 2013.

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.

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 obliczana według nowych rozporządzeń Ministra Finansów byłaby na podobnym poziomie jak wysokość sumy gwarancji określona na podstawie dotychczasowych przepisów (tj. na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów z 2010 roku). W związku z tym, w drugim przypadku suma zabezpieczeń – nawet obliczona zgodnie z nowymi regulacjami, prawdopodobnie, okazałaby się niewystarczająca na dokonanie klientom pełnych zwrotów.

W związku z powyższym, pomimo wstępnej pozytywnej oceny zasad naliczania sum zabezpieczeń finansowych określonych nowymi rozporządzeniami Ministra Finansów, **urzędy marszałkowskie podkreślają, że wprowadzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego wzmocni ochronę klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.** W opinii jednego z urzędów marszałkowskich (województwo łódzkie), nowe rozporządzenia Ministra Finansów nie spowodowały uszczelnienia systemu i nie wpłynęły znacząco na możliwość zabezpieczenia w praktyce interesów klientów w 100%.

Z uwagi na istotę gwarancji ubezpieczeniowej (górną granicę odpowiedzialności) nadal możliwa jest sytuacja, gdy przedsiębiorca w praktyce zawrze umowy z klientami na poziomie przewyższającym zadeklarowany poziom przychodów i wydolność gwarancji ubezpieczeniowej. 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 związku z tym, samo podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych oraz uszczegółowienie sposobu ich wyliczania może okazać się niewystarczające do pełnego wzmocnienia systemu oraz zabezpieczenia interesów klientów.**

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane przez Ministra Finansów. W piśmie z dnia 13 stycznia 2014 r. skierowanym do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, Pana Jacka Cichockiego Minister Finansów wskazał, że w przypadku braku utworzenia Funduszu, konieczne mogłoby się okazać dalsze podwyższenie minimalnych wysokości podstawowych zabezpieczeń finansowych biur podróży (wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej). Jednocześnie, takie rozwiązanie mogłoby się okazać w istocie niemożliwe do realizacji z uwagi na ograniczoną pojemność rynku ubezpieczeń oraz problem z uzyskaniem reasekuracji.

2) Uwagi dotyczące relacji projektowanego funduszu gwarancyjnego do obecnie funkcjonującego systemu zabezpieczeń.

Projektowany system uzupełniający (tzw. II filar), zgodnie ze swoją nazwą oraz treścią przedstawionego projektu założeń będzie systemem uzupełniającym w stosunku do podstawowego systemu zabezpieczeń. 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).

Dwa filary będą tworzyć kompleksowy system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W projekcie założeń przedstawiono szczegółowo jak oba filary będą wzajemnie się uzupełniać i jak będzie przebiegać realizacja poszczególnych zadań (np. organizacja powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych). W opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki nie będzie dochodzić do dublowania żadnych czynności wobec przedsiębiorców.

Należy także zauważyć, że w większości państw członkowskich Unii Europejskiej biura podróży są zobowiązane do posiadania jednocześnie kilku, niezależnych od siebie produktów ubezpieczeniowych, tym samym minimalizując ryzyko.

Połączenie konieczności posiadania przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego (gwarancji ubezpieczeniowej/bankowej) z obowiązkiem odprowadzenia składek od każdego klienta biura podróży występuje m.in. w Wielkiej Brytanii oraz Danii. W tych krajach fundusze gwarancyjne są obowiązkową formą zabezpieczenia. Są one jednak w istocie dwufilarowe i opierają się na gwarancjach finansowych oraz na składkach. Samo oparcie Funduszu na składkach nie pozwoliłoby sprawdzić zdolności finansowej przedsiębiorcy. Ponadto, warunkiem dodatkowym przynależności do funduszy w tych krajach jest corocznie poddawanie się kontroli finansowej, przedkładanie sprawozdań finansowych.

W związku z tym, zaproponowane rozwiązanie w postaci utworzenia drugiego filaru systemu zabezpieczeń finansowych jest analogiczne do rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii i w Danii. W Polsce jednak, po wprowadzeniu Funduszu, system pozostałby zdecentralizowany

– beneficjentem zabezpieczeń podstawowych pozostałoby marszałkowie województw, Fundusz stanowiłby rezerwę finansową.

Ponadto, uprzejmie informuję, że przedmiotowe informacje nt. relacji pomiędzy dwoma 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). Ponadto, zostały one zaprezentowane m.in. w piśmie z 21 listopada 2013 r. skierowanym do Wiceprzewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, Michała Deskura (DP-WP/0201/3/2013/116/PM, UNP: 2013-70202).

3) Objęcie tzw. „pakietów dynamicznych” zakresem projektowanej regulacji.

Projektowany drugi filar będzie dotyczył tych samych podmiotów, których dotyczy podstawowy system zabezpieczeń. Zgodnie z przyjętym na rynku turystycznym podziałem wyróżnia się następujące kategorie imprez turystycznych: 1) tradycyjne imprezy turystyczne (tzw. imprezy gotowe z katalogu); 2) pakiety dynamiczne oferowane przez 1 przedsiębiorcę (imprezy tworzone przez przedsiębiorcę na życzenie klienta); 3) pakiety dynamiczne oferowane przez kilku przedsiębiorców (imprezy tworzone przez klienta poprzez przekierowania i powiązania pomiędzy stronami internetowymi poszczególnych usługodawców, np. lot + hotel). W Polsce pierwsza kategoria imprez turystycznych jest oferowana przez organizatorów turystyki, druga – przez pośredników turystycznych. Trzecia kategoria imprez turystycznych aktualnie nie jest objęta ani przepisami krajowymi (ustawa o usługach turystycznych) ani unijnymi (dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek). W związku z tym, nowy filar częściowo obejmie tzw. „pakiety dynamiczne.” Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy o usługach turystycznych obowiązkiem posiadania zabezpieczenia finansowego, poza organizatorami turystyki, są objęci także pośrednicy turystyczni, którzy sprzedają pakiety dynamiczne (druga kategoria imprez turystycznych).

Jednocześnie, w związku ze zmianami na rynku turystycznym – rozwojem sprzedaży *online*, liberalizacją sektora lotniczego oraz pojawieniem się tzw. „pakietów dynamicznych” w 2013 r. rozpoczęto prace nad zmianą Dyrektywy 90/314/EWG. Planuje się, aby definicja „imprezy turystycznej” zawarta w nowej dyrektywie objęła swoim zakresem wszystkie pakiety dynamiczne. Ministerstwo Sportu i Turystyki rozpoczęło także prace koncepcyjne nad zmianą ustawy o usługach turystycznych w kierunku całkowitego uregulowania kwestii „pakietów dynamicznych”.

Podsumowując, w opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki, rozwiązanie zaproponowane w projekcie założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym jest rozwiązaniem zakładającym systemowe uregulowanie kwestii zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Pragnę wyrazić nadzieję, że przekazane informacje umożliwią uzgodnienie projektu założeń.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA SPORTU I TURYSTYKI
Bogusław Uliasz
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pan Michał Deskur, Wiceprzewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów

Prowadzący sprawę: Paweł Matej, tel.:(22) 24 43 265