



**MINISTER  
SPORTU I TURYSTYKI**

Warszawa, 7 sierpnia 2014 r.

DP-WP/0201/3/2013/154/PM  
UNP: 2014- 47124

**Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 lipca 2014 r. (DKRM-24-18(28)/14), w którym Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podtrzymał wcześniej zgłaszane zastrzeżenia Wiceprzewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów do projektu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym (RM-10-74-14), uprzejmie informuję, co następuje.

Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki do prezentowanych zastrzeżeń było już wielokrotnie prezentowane na wcześniejszych etapach prac na dokumentem, m.in. ostatnio w piśmie z dnia 9 lipca 2014 r. oraz w *Protokole rozbieżności do projektu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym z 15 lipca 2014 r.* przekazanym wraz z projektem założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym do rozpatrzenia przez Radę Ministrów przy piśmie z 16 lipca 2014 r.

**W opinii Ministra 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.**

Jednocześnie, pozwolę sobie poniżej ponownie zaprezentować stanowisko Ministra Sportu i Turystyki do szczegółowych uwag Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Po pierwsze, utworzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego (TFG) jest konieczne dla odpowiedniego wzmocnienia, wynikającego z Dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Dotychczasowe doświadczenia, w tym z roku 2012, pokazały, 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. Potrzeba wzmocnienia tego systemu została szeroko omówiona w projekcie założeń na str. 4-8.

Dodatkowo za koniecznością utworzenia TFG przemawiają wyniki symulacji w zakresie wysokości luki finansowej w roku 2012, gdyby przedsiębiorcy, którzy ogłosili niewypłacalność w 2012 r. zastosowali przepisy aktualnie obowiązujących rozporządzeń

Ministra Finansów: z dnia 19 kwietnia 2013 r. oraz z dnia 22 kwietnia 2013 r. (str. 17 projektu). Wyniki tej symulacji wskazują, że pomimo znacznego podwyższenia wysokości zabezpieczeń, nadal pozostałyby niezaspokojone roszczenia na sumę ok. 7 mln zł (przy faktycznej wysokości roszczeń za 2012 r. - 21 mln zł).

Ponadto, z uwagi na istotę gwarancji ubezpieczeniowej (górną granicę odpowiedzialności gwaranta), 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) oraz czynniki zewnętrzne. Turystyka jest sektorem wrażliwym nie tylko na wahania gospodarcze, ale także na zjawiska społeczno-polityczne, czy też przyrodnicze. Przykładowo, w 2010 r. sektor turystyczny ucierpiał z powodu paraliżu ruchu lotniczego wywołanego pyłem wulkanicznym po wybuchu wulkanu na Islandii, zamieszek w Grecji i wysokiego kursu dolara amerykańskiego i euro oraz powodzi w Polsce. Upadłości występujące w sektorach powiązanych z turystyką mogą mieć negatywny wpływ na kondycję firm sektora turystycznego. Ponadto, niewypłacalność jednego organizatora turystyki może także za sobą pociągnąć niewypłacalności kolejnych organizatorów turystyki (nierzadko współpracujących ze sobą), co miało miejsce w roku 2012.

W związku z tym, w opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki, samo podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych oraz uszczegółowienie sposobu ich wyliczania (nowelizacja rozporządzeń Ministra Finansów w 2013 r.) 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, Jacka Cichockiego, Minister Finansów wskazał, że w przypadku rezygnacji z utworzenia Funduszu, konieczne mogłoby się okazać dalsze podwyższenie minimalnych wysokości podstawowych zabezpieczeń finansowych biur podróży (wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej lub ubezpieczenia na rzecz klientów). Jednocześnie, takie rozwiązanie mogłoby się okazać w istocie niemożliwe do realizacji z uwagi na ograniczoną pojemność rynku ubezpieczeń oraz problem z uzyskaniem reasekuracji.

Ministerstwo Sportu i Turystyki planuje dokonanie oceny skuteczności rozporządzeń Ministra Finansów z 2013 r. na jesieni 2014 r. W opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki wyniki tej analizy nie powinny jednak być przesądzające w zakresie dalszych prac nad TFG. Należy bowiem ponownie podkreślić, że z uwagi na ograniczenia wynikające z istoty aktualnie obowiązujących form zabezpieczeń finansowych nie jest możliwe faktyczne wyeliminowanie potencjalnego ryzyka braku środków na zwrot wszystkich wpłat wniesionych przez klientów, nawet w przypadku określenia minimalnych sum gwarancyjnych na poziomie 100% ceny imprezy turystycznej. Może się bowiem okazać, że koszty sprowadzenia turystów do kraju organizowanego *ad hoc* przewyższą koszt transportu skalkulowany w cenie imprezy turystycznej (wynegocjowany przez organizatora imprezy w ramach kontraktu z przewoźnikiem). Na konieczność utworzenia TFG wskazywały również urzędy marszałkowskie, które podkreślają, że dopiero jego wprowadzenie wzmocni ochronę klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Po drugie, odnosząc się do kwestii dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na pomoc konsularną, należy mieć na uwadze poniższe. Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek nakłada na

przedsiębiorców obowiązek zapewnienia pełnego zwrotu kosztów oraz repatriacji dla turystów w przypadku niewypłacalności biur podróży. Obowiązkiem państwa jest zapewnić takie rozwiązania prawne, aby ochrona klientów była skuteczna i całkowita. Powyższy przepis został implementowany do krajowego porządku prawnego przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 196), poprzez nałożenie obowiązku posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, które ma zapewnić m.in. pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych na przedsiębiorców wykonujących tę działalność.

Należy wskazać na aspekt podmiotowy ww. regulacji, której adresatami są organizatorzy turystyki oraz pośrednicy turystyczni. Na tych bowiem podmiotach spoczywa obowiązek zapewnienia realizacji uprawnień klientów. W związku z tym projektowane rozwiązania systemowe powinny uwzględniać ww. aspekt podmiotowy oraz zapewniać sprawny proces organizacji powrotu turystów (niejednokrotnie w dużych grupach w kilku krajach) do kraju przy braku zaangażowania środków z budżetu państwa.

Należy pamiętać, iż Ministerstwo Finansów wielokrotnie wskazywało na konieczność samofinansowania organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jako podmiotów, na których ciąży obowiązek posiadania takiego zabezpieczenia finansowego, które zapewni realizację warunków prowadzenia działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. W opinii Ministerstwa Finansów (pismo z dnia 2 czerwca 2014 r. dot. projektu wstępnego nowelizacji ustawy zakładającego doprecyzowanie, iż do zadań marszałka województwa należy organizacja powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych) wprowadzone rozwiązania, zarówno przejściowe, jak i docelowe, nie powinny angażować środków publicznych. Ministerstwo Finansów podkreśla, że nie do zaakceptowania są rozwiązania prawne, które niosą ryzyko przenoszenia zadań i odpowiedzialności w przedmiotowym zakresie na budżet państwa. Przenoszenie ryzyka prowadzenia działalności z przedsiębiorców na państwo nie ma podstaw w świetle przepisów unijnych oraz obowiązujących przepisów krajowych.

Należy podkreślić, że projektowany Turystyczny Fundusz Gwarancyjny jest oparty na idei samofinansowania przez podmioty zobowiązane na podstawie obowiązujących przepisów do zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia finansowego na wypadek swojej niewypłacalności. Całość działań Funduszu będzie bowiem finansowana ze składek przedsiębiorców. TFG będzie instytucją utworzoną na mocy ustawy, posiadającą osobowość prawną, jednak wyłączonej z systemu finansów publicznych. TFG nie będzie finansowany z pieniędzy publicznych. Jednocześnie, jednym z zadań TFG będzie organizowanie procesu powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystyki do kraju.

Po trzecie, odnośnie przewidywanych kosztów stałych obsługi Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego należy podkreślić, że:

- w projekcie założeń wskazano optymalny 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 władz, wynikających z aktualnych potrzeb. Jednocześnie, nadzór nad Funduszem – obejmujący kontrolę jego sytuacji finansowej – będzie sprawował minister właściwy do spraw turystyki.

Na wcześniejszych etapach, w projekcie założeń projektu ustawy o TFG w części dotyczącej organów Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego przyjęto dla celów oszacowania kosztów

jego funkcjonowania maksymalną przewidywaną liczbę pracowników oraz maksymalny poziom wynagrodzeń – na poziomie podobnym do wynagrodzenia w innych tego typu organizacjach. Zgodnie z uwagami zgłaszanymi w uzgodnieniach międzyresortowych, na etapie skierowania projektu pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów, projekt został skorygowany tak, aby pokazywał minimalne koszty funkcjonowania Funduszu. W związku z tym prezentowane zastrzeżenie nie jest zgodne z wcześniej zgłaszanymi uwagami.

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 pamiętać, że powyższe wyliczenia, przygotowane dla celów oceny skutków wpływu regulacji, oparte zostały na konkretnych założeniach. Pokazują one optymalny model oraz podstawowy poziom kosztów. Należy także podkreślić, że zgodnie z projektem założeń koszty administracyjno-operacyjne działalności Funduszu powinny być ponoszone na poziomie niezbędnego minimum. Koszty obsługi Funduszu mogą wzrosnąć, co może być m.in. skutkiem różnych procesów np. wzrostu inflacji lub wzrostu kosztów wynajmu biura. Możliwy jest także spadek kosztów. Co ważne, jakkolwiek spadek lub wzrost tych kosztów nie będzie miał 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.

Po czwarte, przyjęty sposób obliczania wysokości składek na Turystyczny Fundusz gwarancyjny został szczegółowo omówiony w projekcie założeń na str. 16-20.

Należy podkreślić, że w ustawie o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym zostanie ustalona maksymalna wysokość składki do Funduszu. Wysokość tej składki będzie zróżnicowana w zależności od zakresu i rodzaju wykonywanej działalności i związanego z tym ryzyka, analogicznie do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o usługach turystycznych. Przewiduje się, że wysokość składki będzie mogła wynieść od 0 zł do 30 zł.

Na podstawie upoważnienia ustawowego minister właściwy do spraw turystyki wyda rozporządzenie w sprawie wysokości składki do Funduszu. W zależności od wysokości zgromadzonych środków oraz sytuacji na rynku turystycznym wysokość składki będzie mogła zostać podniesiona lub obniżona w granicach określonych w ustawie. W związku z powyższym jeśli środki zgromadzone w Funduszu okażą się większe od potrzeb, minister właściwy do spraw turystyki może obniżyć wysokość składek lub czasowo zawiesić ich pobór. Regulowanie wysokości składek na poziomie aktu wykonawczego do ustawy pozwoli na elastyczne dostosowywanie tej wysokości do zmieniającej się sytuacji na rynku turystycznym i wysokości środków zgromadzonych w Funduszu.

W projekcie założeń projektu ustawy o TFG obliczono możliwą średnią wysokość składki dla potrzeb symulacji wpłat do Funduszu i określono ją na poziomie 12,5 zł.

Należy podkreślić, że składki do systemu uzupełniającego będą przeznaczone na realizację zadań Funduszu w ramach systemu uzupełniającego oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania Funduszu – zapewnienie efektywnej realizacji zadań statutowych Funduszu.

Jednocześnie, przyjmując określoną wysokość składki należy mieć na uwadze, iż na początkowym etapie powoływania Funduszu należy ustalić taką wysokość składki, aby w systemie uzupełniającym zgromadzić środki w „bezpiecznej wysokości”. W początkowym okresie działania Funduszu, średnia wysokość składki powinna być ustalona na takim poziomie, aby zapewnić Funduszowi bezpieczeństwo działania oraz zgromadzić środki w systemie uzupełniającym. Na potrzeby projektu założeń przeprowadzono dwie symulacje działania Funduszu w pierwszych trzech latach od jego utworzenia. W pierwszej założono, że średnia wysokość składki to 6,5 zł, w drugiej 12,5 zł. W wyniku dokonanej analizy przyjęto wyższą średnią wysokość składki na poziomie 12,5 zł. Nawet, przy rocznych wydatkach Funduszu na poziomie 12,4 mln zł, składka taka pozwala na gromadzenie przez Fundusz środków w systemie uzupełniającym. Ustanowienie średniej składki na poziomie 6,5 zł mogłoby – przy przyjętych założeniach – doprowadzić do zadłużenia się Funduszu, co negatywnie wpłynęłoby na jego funkcjonowanie.

Ponadto, warto zaznaczyć, że 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.

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

**Kwestia rzeczywistej potrzeby wzmocnienia systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystyki jest bezdyskusyjna.** Na poszczególnych etapach prac szczegółowo prezentowano argumenty przemawiające za tym rozwiązaniem. Ponadto, zgodnie z uwagami zgłaszanymi w ramach prac nad projektem, Minister Sportu i Turystyki prezentował także dodatkowe analizy i opracowania, w tym dotyczące rozwiązań w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto, wszystkie wyliczenia oraz symulacje są szczegółowo omówione w projekcie założeń.

Rozwiązania prawne o charakterze kompleksowym powinny być długoterminowe, sprawdzać się w różnych sytuacjach w przyszłości oraz bazować na sprawdzonych dobrych praktykach. W opinii Ministra Sportu i Turystyki, przedłożony projekt założeń spełnia powyższe kryteria. W związku z tym, pragnę ponownie wyrazić nadzieję, że przekazane informacje umożliwią uzgodnienie projektu założeń i wypracowanie systemowych uregulowań.

Z powieleniem  
w/z  
MINISTRA SPORTU I TURYSTYKI  
Bogusław Litjusz  
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pan Jacek Cichoński, Minister-Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

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

