
MINISTERSTWO SPORTU I TURYSTYKI

Wspólne Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Zagranicznych

Stanowisko na posiedzenie Rady Ministrów, przygotowane
w związku z zaleceniem Rady Ministrów z 19 sierpnia 2014 r.
dotyczącym założeń projektu ustawy o Turystycznym
Funduszu Gwarancyjnym (RM-10-74-14)

Warszawa, listopad 2014

ZALECENIE RADY MINISTRÓW

Na posiedzeniu 19 sierpnia 2014 r. Rada Ministrów postanowiła o nieprzyjmowaniu założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym (RM-10-74-14).

Jednocześnie, Rada Ministrów zobowiązała Ministra Sportu i Turystyki do przeanalizowania, w porozumieniu z Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz Ministrem Spraw Zagranicznych „**możliwości zmian w zakresie obowiązków marszałków województw wynikających z ustawy o usługach turystycznych oraz obowiązków konsulów** i przedstawienia ewentualnych propozycji rozwiązań w zakresie niezbędnym do zapewnienia właściwej implementacji dyrektywy Rady nr 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek.”

Z uwagi na dotychczasową współpracę oraz kluczową rolę w zakresie opiniowania ewentualnych propozycji rozwiązań Ministerstwo Sportu i Turystyki poprosiło o udział w przedmiotowych pracach przedstawiciela Ministra Finansów.

1) W ramach analizy możliwości zmian przepisów dotyczących obowiązków konsularnych, Minister Spraw Zagranicznych podtrzymał stanowisko, wyrażone w piśmie z 28 marca 2014 r., wskazujące, iż **służba konsularna nie ma możliwości skutecznego reagowania** na zdarzenia niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula RP pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu, pomoc konsularna udzielana jest obywatelom Polski przez konsulów indywidualnie, na wniosek i jest pomocą mającą charakter zwrotny.

Przedstawiciel Ministra Finansów podkreślił, że docelowe rozwiązania nie powinny angażować środków budżetu państwa, a takim rozwiązaniem byłaby ewentualna zmiana lub rozszerzenie obowiązków konsulów.

2) Minister Sportu i Turystyki dokonał analizy możliwości zmian w zakresie obowiązków marszałków województw wynikających z ustawy o usługach turystycznych. Zaproponowano doprecyzowanie ustawy o usługach turystycznych poprzez wskazanie wprost marszałka województwa jako organu właściwego do organizacji powrotu turystów do kraju, z uwzględnieniem dwóch wariantów:

- a) organizacja powrotu do wysokości zabezpieczeń finansowych,
- b) organizacja powrotu bez ograniczeń wynikających z zabezpieczeń finansowych.

Oba warianty w sposób bezpośredni określiłyby zadania marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki w zakresie prowadzenia działań związanych z organizacją powrotu turystów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w przypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny, wbrew obowiązkowi, nie zapewnia tego powrotu.

Przyczyniłoby się to do podniesienia poziomu ochrony klientów przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych. Ustawa usunęłaby wątpliwości interpretacyjne co do zakresu zadań marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki.

Jednocześnie, ustawa w obu zaproponowanych wariantach **nie usunęłyby problemu braku środków finansowych na zwrot opłat wniesionych przez klientów** w sytuacji, gdy środki finansowe wypłacone z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia okażą się niewystarczające.

Ponadto, ustawa **w wariantcie a) nie usunęłyby problemu braku środków na sprowadzenie turystów do kraju** w sytuacji, gdy środki finansowe z podstawowych zabezpieczeń okażą się niewystarczające na pokrycie kosztów powrotu turystów do kraju. Z drugiej strony, wariant b) pociągałby za sobą **kolejne, dodatkowe wydatki z budżetu państwa**, na pokrycie brakujących środków na zapewnienie powrotu turystów do kraju, w przypadku gdy środki wypłacone z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia okażą się niewystarczające na zapewnienie tego powrotu.

Ustawa w obu zaproponowanych wariantach nałożyłaby wprost na marszałka województwa lub wskazaną przez niego jednostkę organizacyjną zadania w zakresie prowadzenia działań związanych z organizacją powrotu turystów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w przypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny, wbrew obowiązkowi, nie zapewnia tego powrotu - jako zadanie zlecone zakresu administracji rządowej - co skutkowałoby **dodatkowymi wydatkami z budżetu państwa przeznaczonymi na realizację tych zadań**.

Powyższa inicjatywa ustawodawcza została zaproponowana przez Ministra Spraw Zagranicznych w piśmie z 28 marca 2014 r. Wstępny projekt zmian został przygotowany w Ministerstwie Sportu i Turystyki i przekazany do konsultacji do Ministra Finansów.

Stanowisko Ministra Finansów jest **negatywne** wobec przedstawionych wariantów, co zostało wyrażone m.in. w piśmie Ministra Finansów z 2 czerwca 2014 r., gdzie wskazano, że taka regulacja nie rozwiązałaby przede wszystkim problemu braku środków finansowych na sprowadzenie turystów do kraju oraz – co jest bardzo istotne – braku środków finansowych na zwrot przedpłat dla klientów. Ponadto, co już zaznaczono powyżej rozwiązania – zarówno przejściowe jak i docelowe wyżej wymienionych problemów – nie powinny angażować środków publicznych.

Podsumowując, po analizie stwierdzono, że nie są możliwe zmiany w zakresie obowiązków marszałków województw wynikających z ustawy o usługach turystycznych oraz obowiązków konsulów, które zapewniłyby właściwą realizację zalecenia Rady Ministrów.

ANALIZA DODODATKOWYCH ROZWIĄZAŃ

W związku z powyższym, poddano analizie **dwa alternatywne warianty rozwiązań**:

- 1) Wprowadzenie nowego obowiązkowego produktu ubezpieczeniowego dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- 2) Przekazanie zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu.

Analizy miały na celu znalezienie dodatkowego wariantu, które pozwoli rozwiązać trzy najważniejsze problemy:

- problem ewentualnego braku środków finansowych na zwrot opłat wniesionych przez klientów (w sytuacji, gdy środki finansowe z podstawowych zabezpieczeń okażą się niewystarczające),
- problem ewentualnego braku środków finansowych na organizację powrotu klientów do kraju (w sytuacji, gdy środki finansowe z podstawowych zabezpieczeń okażą się niewystarczające),
- określenie innego niż marszałek województwa organu właściwego do organizacji powrotu klientów do kraju.

Jednocześnie, ze szczegółowych analiz wykluczono możliwość dalszego podwyższania podstawowych zabezpieczeń finansowych¹. Z uwagi na istotę gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej oraz obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów (górną granicę odpowiedzialności) nadal możliwa jest sytuacja, gdy przedsiębiorca w praktyce zawrze umowy z klientami na poziomie przewyższającym zadeklarowany poziom przychodów i wydolność posiadanego zabezpieczenia finansowego. Dalsze podwyższanie sum gwarancyjnych niesie ze sobą zagrożenia braku oferty ze strony zakładów ubezpieczeniowych i znaczącego podwyższenia opłat za gwarancje oraz może stanowić barierę wejścia na rynek usług turystycznych. 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.

1: Wprowadzenie nowego obowiązkowego produktu ubezpieczeniowego dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych
--

Na prośbę Ministerstwa Sportu i Turystyki i Ministerstwa Finansów, Polska Izba Ubezpieczeń dokonała analizy, czy jakakolwiek forma ubezpieczenia na rzecz klienta, z sumą ubezpieczenia stanowiącą np. faktyczny koszt imprezy poniesiony przez klienta, byłaby możliwa do spełnienia przez zakłady ubezpieczeń. Poniżej przedstawiano niektóre z argumentów, które nie pozwolą na przygotowanie produktu w innej konstrukcji niż produkt oferowany obecnie na rynku:

- 1) Ubezpieczenie na rzecz każdego klienta może nie prowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów. Można sobie wyobrazić sytuację, gdzie w przypadku

¹ Określonych rozporządzeniem 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) oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 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).

niewypłacalności organizatora turystyki **koszt sprowadzenia turystów do kraju okaże się wyższy niż przyjęty do kalkulacji koszt transportu w cenie imprezy turystycznej**. Dodatkowo zabezpieczenie musi być ustanowione przed okresem odpowiedzialności, więc touroperator może jedynie zadeklarować liczbę osób oraz założyć wysokość ceny za imprezę.

- 2) W przypadku określenia sumy na każdą osobę, ubezpieczyciel nie może precyzyjnie określić jaka jest łącznie ekspozycja ryzyka. Utrzymanie sum ubezpieczenia wyrażanych na jednego klienta może dodatkowo skutkować tym, że nowe podmioty organizujące imprezy czarterowe będą ubiegać się o ubezpieczenie deklarując małą liczbę osób, a nie starać się o gwarancję adekwatną do faktycznego ryzyka, gdzie suma powinna być bardzo wysoka. Tym samym nie unikniemy sytuacji, w której organizatorzy z bardzo niskim kapitałem będą organizować imprezy czarterowe i sytuacji, w której konieczne będzie zorganizowanie powrotu tysięcy turystów pomimo, że organizator deklarował znacznie niższą liczbę klientów.
- 3) Brak określonej łącznej ekspozycji ryzyka skutkuje **niemożnością znalezienia reasekuratora** dla tego typu produktu na rynkach europejskich oraz może mieć bardzo negatywny wpływ na margines wypłacalności zakładu ubezpieczeń. Należy pamiętać, że ubezpieczyciele podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego i wszelkie zobowiązania podejmowane przez nie muszą mieć pokrycie w kapitałach.
- 4) W przypadku wprowadzenia zabezpieczenia w formie ubezpieczenia obowiązkowego na rzecz klienta trzeba liczyć się z tym, że ubezpieczyciele mogą niechętnie oferować tego typu produkt, co odbije się negatywnie na dostępności ubezpieczenia.

Mając na względzie powyższe argumenty należy podkreślić, że zakłady ubezpieczeń mogą nie zdecydować się na przygotowanie i oferowanie produktu w postaci umowy ubezpieczenia na rzecz klienta. Jednocześnie, Polska Izba Ubezpieczeń w swojej analizie wskazała, iż pełną ochronę konsumentów zrealizuje system, w którym funkcjonowałyby dwa filary zabezpieczeń: gwarancje ubezpieczeniowe i bankowe oraz, jako ich uzupełnienie, fundusz turystyczny.

2: Przekazanie zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu
--

Ministerstwo Finansów skonsultowało z Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym możliwość przekazania zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu.

W swoim stanowisku, **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, zwany dalej „UFG”, pozytywnie odniósł się do przedmiotowej propozycji**, przedstawiając wstępną analizę jej wykonalności.

W przypadku akceptacji zaproponowanego rozwiązania, UFG wyraził gotowość pełnego uczestnictwa w pracach analitycznych i legislacyjnych.

UFG dostrzegł **analogię** pomiędzy obecnie pełnionymi przez siebie zadaniami w obszarze ubezpieczeń obowiązkowych oraz ubezpieczeń na życie na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 392, z późn. zm.), a zadaniami przypisywanymi Turystycznemu

Funduszowi Gwarancyjnemu w projekcie założeń do projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym.

Doświadczenie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego może być wykorzystane do **stworzenia skutecznego i efektywnego mechanizmu uzupełniającego system zabezpieczeń finansowych w branży turystycznej**, który spełni założenia o konieczności realizacji tych zadań przez posiadający osobowość prawną, wyspecjalizowany podmiot spoza sektora finansów publicznych, bez ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z tworzeniem nowej instytucji.

Wykonanie zadań właściwych dla TFG przez UFG będzie ze sobą niosło pewne koszty, związane np. z dostosowaniem systemów informatycznych oraz wdrożeniem kadry pracowników UFG do obsługi nowych zadań. Jednakże, z pewnością koszty takie byłyby mniejsze niż koszty pierwotnie zakładane w projekcie założeń (związane z koniecznością stworzenia od podstaw nowej instytucji). Kolejną kwestią, która wymaga zbadania jest zróżnicowanie podstawowych form zabezpieczeń (w tym gwarancje bankowe) na możliwość realizacji zadań TFG przez UFG. Należałoby także szczegółowo uregulować kompetencje kontrolno-egzekucyjne w ramach współpracy UFG z marszałkami województw.

Takie rozwiązanie będzie pociągało za sobą stosowne zmiany legislacyjne w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, z uwzględnieniem odpowiedniego okresu przejściowego koniecznego do ich wdrożenia.

PODSUMOWANIE

Po analizie dodatkowych dwóch alternatywnych wariantów, należałoby szczególnie zbadać oraz rozważyć możliwość przekazania zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (wariant 2).