



OGÓLNOPOLSKIE
STOWARZYSZENIE
AGENTÓW
TURYSTYCZNYCH



Warszawa, 28 marca 2013 r.

Szanowny Pan
Wojciech Kowalczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Polskie organizacje samorządu turystycznego: **Polska Izba Turystyki, Izba Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej, Polski Związek Organizatorów Turystyki, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Agentów Turystycznych oraz Polska Izba Turystyki Młodzieżowej** wyrażają opinię, że planowana nowelizacja rozporządzenia Ministerstwa Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 238, poz.1584) w znaczący sposób negatywnie wpłynie na funkcjonowanie rynku biur podróży w Polsce, co będzie niekorzystnie rzutować na sektor usług turystycznych. W związku z powyższym, proponowane zmiany w wyżej przywołanym akcie prawnym, winny wynikać przede wszystkim z precyzyjnych analiz ekonomicznych, doświadczeń oraz wniosków płynących z niewypłacalności organizatorów turystyki ogłoszonych w 2012 r. Z satysfakcją odnotowujemy uwzględnienie wielu naszych uwag przedstawionych w trakcie prac konsultacyjnych.

Organizacje samorządu turystycznego w Polsce, po wspólnych konsultacjach i dogłębnej analizie projektu rozporządzenia Ministerstwa Finansów z dnia 20 marca 2013 r. zgłaszają, dla zwiększenia precyzji i przejrzystości przedmiotowego aktu prawnego, następujące

UWAGI

DO PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA

W SPRAWIE MINIMALNEJ WYSOKOŚCI SUMY GWARANCJI BANKOWEJ LUB
UBEZPIECZENIOWEJ WYMAGANEJ W ZWIĄZKU Z DZIAŁALNOŚCIĄ WYKONYWANĄ PRZEZ
ORGANIZATORÓW TURYSTYKI I POŚREDNIKÓW TURYSTYCZNYCH (PROJEKT Z DNIA 20
MARCA 2013)

1. PODZIAŁ PODMIOTÓW TURYSTYCZNYCH WG WYKONYWANEJ DZIAŁALNOŚCI (ad § 2)

W projekcie rozporządzenia w § 2 wprowadza się nowy podział działalności wykonywanej przez

organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, dokonany w oparciu o kryterium zależności między wykorzystanym środkiem transportu a terytorium, na którym działalność jest wykonywana. W pełni popieramy dokonaną zmianę, tj. wyłączenie organizatorów (i pośredników), korzystających przy realizacji imprez turystycznych z tzw. regularnych lotów rejsowych, z grupy największego ryzyka turystycznych podmiotów realizujących imprezy z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego. Zmiana ta koresponduje z postulatami zgłaszanymi przez izby w czasie konsultacji w Ministerstwie Finansów.

Jednocześnie proponujemy doprecyzowanie zapisu dotyczącego świadczenia usług na terytorium kraju.

PROPONOWANA ZMIANA § 2 ust.4

organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium krajów mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej w obrębie obszaru obwodu kaliningradzkiego, a także organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów, w zawieraniu umów o **świadczeniu usług turystycznych na terenie kraju**, w tym imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej.

2. PRZYCHÓD Z TYTUŁU WYKONYWANEJ DZIAŁALNOŚCI (ad § 3)

Popieramy zaproponowane zapisy w § 3 urealnijające określenie przychodu, stanowiącego podstawę wyliczenia wysokości gwarancji.

Nową regulację, odnoszącą się do sposobu określenia przychodu w przypadku łączenia się przedsiębiorców, lub przejmowania przez przedsiębiorców zobowiązań innych przedsiębiorców, traktujemy jako wynikową zjawisk, które miały miejsce w 2012 r. i w pełni ją akceptujemy (§ 3 ust.2)

Wnosimy o korekty zapisów w § 3 wynikające z dokonanych zmian prawnych po wejściu Polski do UE w odniesieniu do podmiotów zarejestrowanych na terenie UE, jak też z doprecyzowania zastosowanego terminu *roku obrotowego*. Propozycja Ministerstwa Finansów w odniesieniu do tego terminu może spowodować problemy interpretacyjne.

PROPONOWANA ZMIANA § 3 ust.1 pkt 2

pośrednika turystycznego – rozumie się deklarowany na okres najbliższych 12 miesięcy, na który ma zostać zawarta umowa gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, przychód uzyskany wyłącznie z tytułu działalności, polegającej na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, przy czym w przypadku pośrednictwa w zawieraniu tych umów z przedsiębiorcami zagranicznymi, **nieposiadającymi prawa wykonywania działalności** na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, za przychód ten uważa się także całość wpłat wnoszonych przez klientów na opłacenie usług tych przedsiębiorców.

PROPONOWANA ZMIANA § 3 ust. 1 pkt 3

Roczny przychód, o którym mowa w ust. 1 i 2, deklarowany na okres 12 miesięcy dla potrzeb minimalnej wysokości gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej, nie może być niższy niż roczny przychód osiągnięty w poprzednim, **zamkniętym** roku obrotowym.

3. SUMY GWARANCJI A ZAKRESY PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI (ad § 4)

Izby od kilku lat konsekwentnie wnoszą o wyliczanie gwarancji w przypadku prowadzenia działalności więcej niż w jednym zakresie w sposób proporcjonalny do przychodów uzyskiwanych z poszczególnych rodzajów działalności. Nie znajdujemy racjonalnego uzasadnienia, aby wysokość zabezpieczenia finansowego odnosiła się jedynie do działalności, która pociąga za sobą znacznie wyższe ryzyko, a która prowadzona jest przez przedsiębiorcę turystycznego w sposób incydentalny np. gdy przychód z wyższego progu zabezpieczenia stanowi zaledwie kilka procent ogólnie osiąganego przychodu przedsiębiorcy. Nie możemy również zgodzić się z opinią, że zasada „proporcjonalności” utrudniałaby przeprowadzenie wiarygodnej kontroli przez Urzędy Marszałkowskie. Podnoszenie takiego zarzutu w dobie księgowości elektronicznej oraz proponowanego przez nas prowadzenia ewidencji przez przedsiębiorców uznajemy za bezzasadne. W związku z powyższym ponownie wnoszujemy o zmianę zapisu, pozostawiając organizatorowi turystyki oraz pośrednikowi turystycznemu wybór sposobu ustalania podstawy do wyliczenia sum gwarancyjnych, poprzez rozbudowanie § 4 o ust. 1 i 2.

PROPONOWANA ZMIANA § 4

W przypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny jednocześnie wykonują działalność w więcej niż jednym zakresie, o którym mowa w § 2, minimalna wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej jest określana na poziomie:

1. Wyższej wartości procentowej lub kwotowej właściwej dla zabezpieczenia finansowego

wykonywanej działalności lub

2. Proporcjonalnym do przychodów uzyskanych z różnych zakresów wykonywanej działalności, wyliczanym w oparciu o prowadzoną ewidencję przychodów osiągniętych w poszczególnych rodzajach działalności, o których mowa w § 2.

4. MINIMALNE SUMY GWARANCJI BANKOWEJ LUB UBEZPIECZENIOWEJ (ad § 5, 6 i 8).

a) Izby proponują zwiększenie czytelności zapisu § 5 poprzez wprowadzenie w wyliczaniu warunków jednolitego spójnika rozłącznego *lub*,

b) Na podstawie analizy upadłości biur, które miały miejsce zarówno w 2012 r. jak i latach poprzednich, nie wnosimy uwag do zaproponowanych zmian wysokości sum minimalnych w odniesieniu do grupy organizatorów największego ryzyka (§ 2 ust.1). Nie znajdujemy jednak żadnych podstaw ekonomicznych do zgłoszonej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki (pismo z dnia 18 stycznia 2013) propozycji zmian wyliczania minimalnych sum gwarancyjnych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ujętych w § 2 ust.3. Wzrost zabezpieczeń do 380% w stosunku do tej grupy organizatorów, uznajemy za nieuzasadniony.

Występujące niezwykle rzadko wśród tej grupy przedsiębiorców upadłości pozostawały często niezauważalne, ponieważ gwarancje tych biur nie musiały być uruchamiane lub w przypadku uruchomienia pokrywały w 100% wszelkie roszczenia. Podkreślamy, że wprowadzenie tak daleko idących zmian w wysokości sum minimalnych dla omawianej grupy przedsiębiorców turystycznych, które obciążyłyby ich niekiedy ponad osiągnięty przychód, w konsekwencji może skutkować likwidacją biura lub przejściem w „szarą strefę”, a takie działanie zdecydowanie ułatwia obecny nieszczelny oraz niespójny stan obowiązujących aktów prawnych.

Potrzeba zwiększenia poziomu ochrony interesów ekonomicznych klientów, jak również odbudowa ich zaufania do biur podróży w Polsce jest uzasadnionym działaniem ze strony organów państwowych. Wnosimy jednak o obniżenie proponowanych przez Ministerstwo Finansów sum minimalnych dla omawianej grupy, jak poniżej.

Dodatkowo wnosimy konsekwentnie o zmianę sposobu wyliczania sumy gwarancyjnej w oparciu o *planowany* przychód, a nie jak w projekcie *przychód z tytułu wykonywanej działalności*.

PROPONOWANA ZMIANA § 5

ad § 5

Minimalna wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, ustalana w odniesieniu do podmiotów wykonujących działalność, o której mowa w § 2, niepobierających przedpłat **lub** pobierających przedpłaty w terminie do 30 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej albo

świadczenia usług turystycznych **lub** pobierających przedpłaty w wysokości do 30% ceny imprezy turystycznej lub usług turystycznych, wynosi:

ad § 5 pkt 3. 7% rocznego przychodu z tytułu planowanej działalności, o której mowa w § 2 pkt 3, nie mniej niż równowartość ~~28 000~~ **16 000 euro**;

ad § 6 pkt 1 lit. c) 10 % rocznego przychodu z tytułu planowanej działalności, o której mowa w § 2 pkt 3, nie mniej niż równowartość ~~42 000~~ **25 000 euro**;

ad § 6 pkt 2 lit. c) 12 % rocznego przychodu z tytułu planowanej działalności, o której mowa w § 2 pkt 3, nie mniej niż równowartość ~~50 000~~ **39 000 euro**;

ad § 8 ust. 1 pkt 3 równowartość ~~50 000~~ **39 000 euro** - z tytułu planowanej działalności, o której mowa w § 2 pkt 3.

5. SUMY GWARANCYJNE DLA ROZPOCZYNAJĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ (ad § 8)

Regulację dotyczącą sposobu ustalania sum minimalnych dla podmiotów wchodzących na rynek, jak również prowadzących działalność w okresie 2 - 3 lat, traktujemy jako wynik doświadczeń dotyczących niewypłacalności organizatorów turystyki w 2012 r. Jednak proponowany § 8 rozporządzenia budzi nasze wątpliwości odnośnie do zgodności z § 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, a także może stać w kolizji z dyrektywą usługową.

6. PODWYŻSZANIE SUMY GWARANCJI BANKOWEJ LUB UBEZPIECZENIOWEJ (ad § 9)

Izby od wielu miesięcy wskazywały na konieczność wprowadzenia mechanizmu w tworzeniu zabezpieczeń, dzięki któremu gwarancja wyliczana byłaby nie od przychodów uzyskanych w przeszłości, tj. 1 do 2 lat wstecz, a od planowanych przychodów w danym okresie ubezpieczeniowym, a także byłaby dostosowana do wzrostu osiągniętych przychodów w br. Jesteśmy przekonani, że wprowadzenie powyższego mechanizmu wyliczania gwarancji przyczyni się do uszczelnienia systemu zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Zwracamy uwagę na fakt, że nakładanie na przedsiębiorców obowiązków bez równoczesnego wprowadzenia konsekwencji niedochowania tego obowiązku jest po prostu bezskuteczne, bowiem norma nakładająca obowiązek nie jest przestrzegana.

Zdajemy sobie sprawę, że uregulowania w tym zakresie wychodzą poza delegację przedmiotowego rozporządzenia. Tak istotny aspekt powinien być uwzględniony przez Ministerstwo Sportu i Turystyki w najbliższych pracach nad uszczelnianiem zabezpieczeń finansowych.

Proponujemy doprecyzowanie zapisu § 9, w celu eliminacji ewentualnych różnic interpretacyjnych:

PROPONOWANA ZMIANA § 9

Jeżeli w okresie obowiązywania bieżącej gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej zostanie przekroczony zadeklarowany roczny przychód, w oparciu o który została ustalona minimalna wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, o której mowa w § 5, 6 i 8, powinna ulec podwyższaniu proporcjonalnie do wzrostu deklarowanego przychodu, o którym mowa w § 3.

7. TERMIN WEJŚCIA W ŻYCIE ROZPORZĄDZENIA (ad § 11)

Pozostawienie w obecnym kształcie omawianego zapisu prawdopodobnie skutkować będzie lawinowym zjawiskiem wykreślenia przedsiębiorców z rejestru, z powodu rażącego naruszenia przez nich warunków wykonywania działalności regulowanej. Sytuacja ta może wystąpić m.in. z powodu braku możliwości dotrzymania wszystkich procedur związanych z przeliczeniem gwarancji przez ubezpieczycieli.

PROPONOWANA ZMIANA (dodanie nowego § 11)

Izby proponują dodanie po paragrafie 10, kolejnego paragrafu oznaczonego nr 11 o treści następującej:

„Gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe wydane na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 nr 238 poz. 1584) zachowują ważność do czasu ich wygaśnięcia.

W konsekwencji obecny paragraf 11 otrzymałby numer 12.

PROPONOWANA ZMIANA PORZĄDKOWA

Izby proponują, dla porządku, uchylene rozporządzenia z 16.12.2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

REASUMUJĄC:

Jako organizacje samorządu turystycznego w Polsce zgadzamy się z opinią zawartą z ocenie skutków regulacji (OSR), że projektowany akt normatywny będzie oddziaływał w głównej mierze na przedsiębiorców rozpoczynających, jak i wykonujących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczeniu usług turystycznych.

W związku z powyższym postulujemy rozważenie opinii sformułowanych w niniejszym piśmie przez nasze organizacje, reprezentujące znakomitą większość spośród ok. 3200 organizatorów i pośredników turystycznych w Polsce.

Nie możemy podzielić opinii Ministerstwa Finansów, że wejście w życie rozporządzenia:

- nie spowoduje kosztów w sektorze finansów publicznych (w tym w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego),
- nie spowoduje żadnych istotnych zmian na rynku pracy,
- nie spowoduje żadnych istotnych zmian w konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości, oraz nie wpłynie na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Zwracamy uwagę na fakt, że nadmierny wzrost poziomu wymaganych zabezpieczeń od organizatorów i pośredników turystycznych może skutkować:

- likwidowaniem działalności przez wiele małych, często rodzinnych firm turystycznych, które MSiT w sposób szczególny objęło podniesieniem sum minimalnych,
- eskalacją zwolnień wśród pracowników biur podróży, co niewątpliwie będzie miało negatywny wpływ na rynek pracy (obecnie poziom bezrobocia wynosi 14,44%), jak również może spowodować emigrację wysoko kwalifikowanej kadry do innych państw EU,
- przejściem wielu zarejestrowanych przedsiębiorców turystycznych do tzw. „szarej strefy”,
- znacznym podniesieniem cen imprez turystycznych, przekładającym się na zdecydowane zmniejszenie liczby klientów i zamawianie przez nich zdepakietowanych imprez – czego konsekwencją będzie zwiększenie zagrożenia dla konsumentów, gdyż nie będą podlegali oni ochronie,
- pogłębianiem się negatywnego wpływu na konkurencyjność rynku turystycznego objętego regulacjami prawnymi m.in. w stosunku do podmiotów zwolnionych z tych regulacji, jak: fundacje, stowarzyszenia, kluby, itp., które mimo że organizują imprezy turystyczne, nie zapewniają ochrony klienta w zakresie zabezpieczeń finansowych,
- zubożeniem rynku usług turystycznych i zmonopolizowaniem go przez duże podmioty gospodarcze.

Wszystkie w/w wymienione czynniki będą z pewnością oddziaływały na uszczuplenie budżetu państwa, w którym udział gospodarki turystycznej w PKP Polski wynosił 5-6%. (Raport o stanie gospodarki turystycznej 2007 – 2011), a wartość eksportu turystycznego 31,5 mld zł, co stanowiło 4,7% eksportu ogółem.

Jako organizacje samorządu turystycznego w pełni rozumiemy, jak ważnym zagadnieniem jest w obecnej sytuacji wprowadzenie zmian do obowiązującego stanu prawnego, zwłaszcza

dotykającego sfery bezpieczeństwa i ochrony interesów konsumentów.

Niemniej jednak nieuwzględnienie przedstawionych przez nasze organizacje uwag do projektu nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia może spowodować długookresowe negatywne skutki gospodarcze i społeczne.

Z wyrazami szacunku

POLSKA IZBA TURYSTYKI
00-322 Warszawa
ul. Krakowskie Przedmieście 64/7
NIP 526-10-11-525

W imieniu Polskiej Izby Turystyki

PREZES
Paweł Niewiadomski
Paweł Niewiadomski

**IZBA TURYSTYKI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**
UL. SW. ANNY 9, 31-008 KRAKÓW
NIP 6762410892 REGON 121087869
konto: 04 1440 1387 0000 0000 1126 5944
BIURO: ul. Świdnicka 39, lp., pok. 1
50-029 WROCŁAW, tel./fax 71 346 14 25

S K A R B N I K
IZBY TURYSTYKI RP
Krzysztof Mrowiec
Krzysztof Mrowiec

**OGÓLNOPOLSKIE
STOWARZYSZENIE
AGENTÓW
TURYSTYCZNYCH**
Artur Grocholski
Prezes

Artur Grocholski

W imieniu Polskiego Związku Organizatorów Turystyki
Artur Matiaszczyk

AM

W imieniu Polskiej Izby Turystyki Młodzieżowej
Małgorzata Karwat

2. up.
Małgorzata Karwat