



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (**251.**)
w dniu 23 czerwca 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk senacki nr 939, druki sejmowe nr 3296 i 3442).
2. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych (druk senacki nr 936, druki sejmowe nr 3384, 3446 i 3446-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 30)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Stanisław Iwan)

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Proszę państwa, otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Tematem dzisiejszego posiedzenia są dwie ustawy, które trafiły do nas z Sejmu. Jako pierwszą będziemy rozpatrywać ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami; druk senacki nr 939, druki sejmowe nr 3296 i 3442. Jako drugą będziemy rozpatrywać ustawę o zmianie ustawy o usługach turystycznych; druk senacki nr 936, druki sejmowe nr 3384, 3446 i 3446-A.

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu...

Przepraszam, zanim przystąpimy do rozpatrywania punktu pierwszego, przywitam gości wpisanych na listę, którą posiadam. Witam pana Bogusława Ulijasza, sekretarza stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki – witam, Panie Ministrze. Witam panią Elżbietę Wyrwicz, zastępcę dyrektora Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki; pana Pawła Mateja, głównego specjalistę w Departamencie Prawnym w Ministerstwie Sportu i Turystyki; panią Katarzynę Korycką-Fuhrmann, starszego specjalistę w Departamencie Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki; panią Renatę Orzechowską, analityka w Polskiej Izbie Ubezpieczeń. Witam panią Małgorzatę Kutylę, dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, występującą w zastępstwie pana ministra, którego niestety zabraknie, bo przebywa w innym miejscu, a nie ma zdolności do bilokacji; tak że witamy panią dyrektor. Witam panią Bogusławę Załęską, zastępcę dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju; panią Edytę Lubaszewską, naczelnik wydziału w Departamencie Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju; pana Piotra Kudelskiego... A, przepraszam, pani Lubaszewskiej nie ma – jak zwykle nie dostrzegłem braku podpisu, ale to wrodzona dysleksja, więc proszę mi darować. Witam pana Piotra Kudelskiego, dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Jest wśród nas również pan Maciej Telec, nasz legislator; witam serdecznie pana mecenasa. Witam serdecznie panią mecenas Aldonę Figurę z naszego Biura Legislacyjnego.

Proszę państwa, przystępujemy do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku obrad. Będziemy w nim się zajmować ustawą o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Bardzo proszę panią dyrektor o przedstawienie głównych założeń ustawy i przebiegu prac legislacyjnych.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Małgorzata Kutylą:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Małgorzata Kutylą, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Omawiany projekt jest wprawdzie inicjatywą poselską, ale my, jako ministerstwo, podjęliśmy się opracowania stanowiska rządu, które – z uwagi na to, że w momencie jego ukończenia prace sejmowe był już na zaawansowanym etapie – nie zostało ostatecznie... To znaczy zostało uzgodnione, ale nie zostało przyjęte.

Zmiany nie są obszerne, jak wszyscy widzimy. Projekt ustawy dotyczy właściwie tylko jednego obszaru ustawy o gospodarce nieruchomościami – jest to kwestia udzielania bonifikat przy zbywaniu nieruchomości z zasobów publicznych. Chodzi o zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

W projekcie przewidziano wprowadzenie nowego zwolnienia z obowiązku zwrotu bonifikaty...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...to znaczy upustu otrzymanego przy nabywaniu, tak. Te bonifikaty mają charakter celowy, to znaczy, że beneficjent, nabywający, musi po prostu wykorzystywać nabytą nieruchomość zgodnie z celem, na podstawie którego udzielono bonifikaty. Jednym z przypadków jest zakup lokalu mieszkalnego. W tym przypadku od kilku lat – właściwie od początku obowiązywania zasad udzielania bonifikat oraz zasad jej zwrotu – pojawiał się taki dylemat: czy jeżeli beneficjent nabędzie spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, nadal będzie spełniony cel, na który udzielono bonifikaty, i czy można odstąpić od obowiązku zwrotu, czy też... No i właśnie – ten dylemat sprawiał, że praktyka różniła się w różnych miejscach kraju. Niektóre gminy żądały, mimo wszystko, tak zwanej korzyści majątkowej, opierając się na dosłownej interpretacji przepisów, twierdząc, że własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu nie zostało w nich wymienione. Ale były też orzeczenia

sądów, kierujące się wykładnią celowościową, stwierdzające, że z całokształtu przepisów o bonifikatach można wywieść ich celowościowy charakter. I w wielu miejscach w Polsce dopuszczano takie zwolnienie na podstawie odrębnej uchwały.

Żeby rozwiązać ten dylemat – który przewijał także w korespondencji z rzecznikiem praw obywatelskich – zaproponowano tę zmianę, którą my, jako ministerstwo, ocenialiśmy pozytywnie. Omawiany problem dotyczy również kwestii zamiany praw do lokali. Projekt dodaje do ustawy pojęcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego.

Jeżeli chodzi o przebieg prac legislacyjnych, to w stosunku do pierwotnego przedłożenia komisje sejmowe rozszerzyły projekt o dwie kwestie. Pierwsza kwestia polega na dookreśleniu, że rozporządzenia wydawane przez wojewodę lub organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach udzielania bonifikat mogą stanowić akty prawa miejscowego lub mogą dotyczyć indywidualnych nieruchomości. Problem dotyczący tej kwestii wykazała praktyka ostatnich lat. Ta kwestia nie była określona wprost w przepisach ustawy i w orzecznictwie bywała rozwiązywana różnie. Wydaje się, że ta kwestia powinna być jednoznacznie sprecyzowana, aby ułatwić organom samorządowym podejmowanie uchwał. Nowela jest w tej kwestii elastyczna – pozwala podjąć uchwałę o charakterze indywidualnym w przypadku specyficznej nieruchomości, w stosunku do której bonifikaty powinny być ustalone w jakiś szczególny sposób ze względu na, powiedzmy, wiek nieruchomości lub długi okres najmu, a równocześnie daje możliwość podjęcia uchwały dotyczącej na przykład kilku ulic, całych dzielnic czy jakichś większych obszarów, na których położone są nieruchomości publiczne.

Druga z kwestii, o które projekt został poszerzony w trakcie prac sejmowych, dotyczy sytuacji, kiedy beneficjent, czyli nabywca nieruchomości z zasobu publicznego, dokona wprawdzie zakupu kolejnej nieruchomości, ale nie wyda na to całej kwoty udzielonej bonifikaty. Ta kwestia, jak można się domyślić, również stanowiła problem, który wielokrotnie przejawiał się w praktyce. Ustawodawca faktycznie nie przewidział takiej sytuacji. Decyzje w tych sprawach zależały od uznania odpowiednich organów, które mogły wydawać odrębne uchwały, ale z liczby pytań napływających do resortu wynikało, że niechętnie podejmowały się takich rozstrzygnięć. A ponieważ ten problem dotyczy spraw finansowych, myślę, że zasadne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii. Projekt zmierza w kierunku zarysowanemu w orzecznictwie sądów, to znaczy takim, aby zwrócić tę część środków, które nie zostały wykorzystane na zakup kolejnego lokum. To są podstawowe zmiany wprowadzane omawianą nowelizacją, którą zaopiniowaliśmy pozytywnie. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Dziękuję bardzo, Pani Dyrektor.

Pani Mecenasa, proszę przedstawić opinię Biura Legislacyjnego.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:

Dziękuję bardzo.

Aldona Figura, Biuro Legislacyjne.

Generalnie ustawa nie budzi zastrzeżeń, ale wkraść się do niej jeden błąd językowy, który powoduje konieczność poprawki. W ustawie zaproponowano bowiem określenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego”. Takie określenie nie występuje w systemie prawa – zarówno kodeks cywilny, jak i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych posługują się pojęciem „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu”. W związku z tym, żeby nie wprowadzać błędów, zaproponowaliśmy stosowną poprawkę. To wszystko, dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Dziękuję bardzo.

Co na to przedstawiciele ministerstwa?

Pani dyrektor.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Małgorzata Kutyla:

Oczywiście co do zasady zgadzamy się z panią mecenas. Jeżeli chodzi o terminologię pojawiającą się zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, to faktycznie to pojęcie brzmi tak, jak państwo proponujecie. Ale my mamy co do niego pewne wątpliwości, które poddam pod państwa rozważenie, bo użycie pojęcia „lokal mieszkalny” nie jest przypadkowe – mimo że nie jest zgodne z innymi ustawami – dlatego że cały czas mamy na uwadze cel bonifikaty, a one dotyczą tylko lokali mieszkalnych. I proszę zauważyć, że jeżeli mówimy o lokalu w ogóle – nie mówię na razie o spółdzielczych prawach, tylko o lokalu, który jest przedmiotem odrębnej własności – to w art. 68 cały czas występuje pojęcie „lokal mieszkalny”. I stąd, żeby zachować spójność, a przede wszystkim żeby zachować merytoryczną poprawność dotyczącą całego systemu udzielania bonifikat i żądania ich zwrotu... Po prostu obawialiśmy się, że to pojęcie obejmie również lokale, które są przedmiotem spółdzielczych własnościowych praw do lokali użytkowych. Tego dotyczy nasza obawa. Bo jeżeli chodzi o czystość terminologiczną, to trudno się zgodzić z tą poprawką. Ale czy zdaniem pani mecenasa nie będzie zagrożenia, że osoby, które będą się ubiegały o bonifikaty dotyczące lokali użytkowych, będą twierdziły, że są one objęte ustawą? A bonifikaty miały dotyczyć tylko zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, tych potrzeb podstawowych.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Poprosimy o zdanie panią mecenasa.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:

Wydaje mi się, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych posługuje się pojęciem „spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego”, a więc jest ono sformułowane troszkę inaczej. To nie jest „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego”, w związku z tym nie byłoby możliwości pomyłki.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Czyli jeżeli określenie skończy się na słowach „do lokalu”, jak pani proponuje...

(*Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:* „Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu”.)

...to będzie jasne, że to jest lokal mieszkalny, tak?

(*Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:* Tak. Tak mi się wydaje. Jeszcze mogłabym zajrzeć do...)

(*Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Małgorzata Kutyla:* My właśnie też nie mamy przy sobie tego tekstu, Pani Mecenase, ale oczywiście jeżeli jest tak, jak państwo twierdzicie, to nie byłoby tego zagrożenia, o którym mówiłam.)

Czy senatorowie, szczególnie prawnicy, zechcieliby się w tej sprawie wypowiedzieć?

Już widzę...

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Moim zdaniem poprawka pani mecenas nie jest zasadna, dlatego że wprowadza szersze pojęcie. Bonifikaty dotyczą lokali mieszkalnych. Nie znam przypadków, w których byłyby sprzedawane spółdzielcze własnościowe lokale użytkowe. Określenie zawarte w ustawie to „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego”, a poprawka, którą pani proponuje, będzie w istocie rozszerzeniem tego określenia. Pojęcie „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu” będzie obejmowało zarówno lokale mieszkalne, jak i lokale użytkowe.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

No jak to nie? Tak.

A jeżeli w art. 68, który pani przywoływała, użyto tylko... Trzeba by wziąć pod uwagę to, co projektodawcy mieli na uwadze – że mieli na uwadze przede wszystkim lokale mieszkalne, a nie użytkowe.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Tak, oczywiście.

Dziękuję za tę wypowiedź.

Pani senator Rotnicka też chciała zabrać głos.

Senator Jadwiga Rotnicka:

Chcę tylko zapytać, czy dobrze zrozumiałam, że intencja tej ustawy jest taka, że w przypadku zbycia lokalu nabytego z bonifikatą, często dziewięćdziesięcioprocentową, jeżeli chodzi o mieszkania komunalne, i kupna lokalu spółdzielczego albo zamiany na lokal spółdzielczy, wymagany jest zwrot tej części bonifikaty, która nie została wykorzystana na nabycie nowego mieszkania. Czy dobrze rozumiem?

(*Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:* Proszę bardzo, pani dyrektor.)

(*Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Małgorzata Kutyla:* Tak, tak.)

Podam przykład: jeżeli bonifikata wynosiła 400 tysięcy zł – używam uproszczonego przykładu – i zamieniliśmy się na mieszkanie spółdzielcze, które jest warte, powiedzmy, 320 tysięcy zł, to zwracamy 120 tysięcy zł, tak? Dobrze rozumiem czy nie?

(*Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:* Jeżeli 320 tysięcy zł, to zwracamy tylko 80 tysięcy zł.)

80 tysięcy zł, przepraszam. Tak?

Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Małgorzata Kutyla:

Tak. Jeżeli chodzi o przykład podany przez panią senator – który uwzględnia nawet dwie omawiane kwestie: to, że dodajemy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, i to, że możliwa jest zamiana – to jest tak, jak pani senator powiedziała. Pozwalamy na to, żeby ten, kto najpierw kupił od gminy lokal i dostał bonifikatę w wysokości 400 tysięcy zł, a teraz wyda na lokal spółdzielczy tylko 320 tysięcy zł, musiał zwrócić tylko 80 tysięcy zł, przy uwzględnieniu waloryzacji.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Dziękuję.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chce zabrać głos w dyskusji?

Czy ktoś chce przejąć poprawkę zaproponowaną przez Biuro Legislacyjne? Nie widzę chętnych.

W związku z tym będziemy głosowali nad przyjęciem ustawy bez poprawki.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem ustawy w takiej wersji, jaka trafiła do nas z Sejmu? (9)

Ustawa została przyjęta jednogłośnie.

Teraz proszę o zgłoszenie się ochotnika na senatora sprawozdawcę.

Kto z państwa?

(*Senator Andrzej Matusiewicz:* Ja mogę.)

O, pan przewodniczący Matusiewicz. Bardzo dobrze.

Zamykamy punkt pierwszy porządku obrad.

I przechodzimy do punktu drugiego, czyli do rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych. Będziemy ją procedować tak samo jak poprzednią.

Pan mecenas Telec zajmuje właśnie stanowisko robocze, że tak powiem. Witam serdecznie pana Macieja Telca, głównego legislatora w naszym Biurze Legislacyjnym.

Bardzo proszę pana ministra o przedstawienie ustawy.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Bogusław Uljasz:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Mam zaszczyt zaprezentować ustawę o zmianie ustawy o usługach turystycznych – druk senacki nr 936 – która została uchwalona przez Sejm 12 czerwca bieżącego roku.

Jeżeli chodzi o zakres ustawy, to stanowi ona jednoznaczne wskazanie marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki jako podmiotu zobowiązanego do zorganizowania „powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, jeżeli organizator turystyki lub pośrednik turystyczny, wbrew obowiązkowi, nie zapewnia tego powrotu”.

Jeżeli chodzi o stan prawny, to ta nowelizacja jest tylko pewnym doprecyzowaniem. Może przedstawię historię obowiązku, o którym mowa. Od 1998 r. ciążył on kolejno: na prezesie Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, później, w latach 2000–2005, na wojewodach, a od 2006 r. na marszałkach województw. Nowelizacja usuwa wątpliwości interpretacyjne dotyczące kompetencji marszałków do organizowania powrotów, o których mowa.

Dodam jeszcze, że jeżeli chodzi o kwestie finansowania tych powrotów, to w 2013 r. dokonano nowelizacji rozporządzenia ministra finansów, która miało na celu uszczelnienie systemu poprzez wprowadzenie dodatkowych mechanizmów w postaci uzależnienia wysokości wymaganych sum gwarancyjnych od prognozowanych przychodów i obowiązku podwyższania zabezpieczeń. W ten sposób zostało zmniejszone ryzyko, że sumy gwarancyjne nie pokryją kosztów powrotu. Na omawiane koszty składają się również koszty administracyjne ponoszone przez marszałków. Obecnie są one pokrywane z dotacji celowej.

W opinii rządu omawiana zmiana ustawy wyeliminuje swobodę interpretacyjną, a tym samym zapewni, że w przypadku upadłości jakiegoś biura bądź też organizatora turystyki polscy turyści wrócą szczęśliwie do kraju.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.
Proszę, Panie Mecenasie.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Chcę zwrócić uwagę na pewną wątpliwość natury ogólnej. Jak powiedział pan minister, ten przepis jednoznacznie przesądza o tym, że w wypadku niewypłacalności przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie turystyki obowiązek prowadzenia działań w zakresie organizacji

powrotu turystów do kraju będzie ciążył na marszałku województwa. Według art. 2a nowelizowanej ustawy „zadania nałożone na marszałków województw są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej”. W związku z tym trzeba mieć na względzie art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, który wprowadza obowiązek zapewnienia województwu środków odpowiednich do nałożonych zadań, a w konsekwencji również art. 167 konstytucji, który gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność finansową i udział w dochodach publicznych stosowny do nałożonych na te jednostki zadań. Brak jednoznacznego przesądzenia o tym, skąd mają pochodzić środki w przypadku, gdy sumy zabezpieczone przez przedsiębiorcę nie wystarczą na zapewnienie powrotu turystów do kraju, może wywołać zarzut niezgodności tej ustawy z ustawą o samorządzie województwa, a w konsekwencji również z konstytucją. Dziękuję.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Dziękuję.
Panie Ministrze, co pan na to?

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Bogusław Uljasz:**

Jeżeli chodzi o samą procedurę uruchomienia środków z zabezpieczeń finansowych, to została ona uregulowana na poziomie przepisów wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych. Zawierają one formularze umów gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej czy też innych zabezpieczeń. Zgodnie z tymi przepisami środki z zabezpieczeń uruchamiane są na żądanie marszałka albo wskazanego przez niego podmiotu. Czyli te środki istnieją. Nie jest tak, że ich nie ma. Dokumenty, o których powiedziałem, dają możliwość... Te środki są w nich uwzględnione.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Czy to koniec wypowiedzi?
(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Bogusław Uljasz: Tak.*)

To teraz pani senator...
(*Wypowiedź poza mikrofonem*)
To pan senator czy pani senator?
(*Wypowiedź poza mikrofonem*)
Proszę bardzo, pani senator Sagatowska.

Senator Janina Sagatowska:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!
Jak powiedział pan mecenas i jak czytamy w przedstawionej zmianie, chodzi o przypadki, w których środki zapisane w umowach, o których pan mówił, nie wystarczą na pokrycie kosztów. A często tak jest. I właśnie co do takich przypadków nie ma odpowiednich zapisów. I dochodzi do sytuacji, występującej często w różnych

przepisach, w której – zresztą niezgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego – nakłada się na samorządy obowiązki, a nie określa się do końca źródeł finansowania kosztów pełnienia tych obowiązków. W związku z tym zapytam: czy w przebiegu procesu legislacyjnego nikt nie pytał o konstytucyjność tych zmian?

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Proszę, Panie Ministrze.

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Bogusław Uljasz*: Jeżeli pan pozwoli, to udzielię głosu pani dyrektor Wyrwicz, a później panu dyrektorowi Kudelskiemu.)

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki Elżbieta Wyrwicz:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Chcę podkreślić, że od 1998 r. zadanie sprowadzania do kraju realizuje beneficjent. Od 2006 r. beneficjentem jest marszałek województwa. Środki są zabezpieczone. Nowelizacja dotyczy jedynie jednoznacznego wskazania podmiotu, organu – zgodnie ze wskazaniami Najwyższej Izby Kontroli. Nie jest to nowe zadanie. A środki pochodzą z gwarancji.

W ramach rozwinięcia dodam, że po 2012 r., kiedy nastąpiła fala niewypłacalności, system zabezpieczeń został znacząco wzmocniony poprzez nowelizacje dwóch rozporządzeń Ministerstwa Finansów. Stanowisko rządu jest takie, że nie zabraknie pieniędzy z zabezpieczeń.

Jeśli chodzi o statystyki, to na przykład w zeszłym roku doszło tylko do jednej niewypłacalności i nie było w jej wypadku potrzeby sprowadzania klientów do kraju. W 2013 r. było siedem niewypłacalności, a w trzech przypadkach zaszła potrzeba sprowadzania turystów do kraju. Przez cały okres od 1999 r. w dziewięciu województwach na szesnaście nie było w ogóle takich działań, czyli żadne biuro zlokalizowane na terenie dziewięciu województw nie ogłosiło niewypłacalności, w trzech województwach były tylko nieliczne przypadki, a jeśli chodzi o pozostałe, to w województwie mazowieckim było siedemnaście przypadków, w śląskim – sześć przypadków, w małopolskim – cztery przypadki, a w wielkopolskim – trzy. Od 2006 do 2014 r. marszałkowie sprowadzili do kraju klientów dziewiętnastu niewypłacalnych biur podróży.

Chcę zwrócić uwagę na to, że te pieniądze pochodzą z gwarancji, które zostały znacząco wzmocnione. Dlaczego tak mocno podkreślamy, że wzmocnienie było znaczące? Ponieważ nie chodzi tylko o podwyższenie kwot minimalnych, ale o ogólną zmianę podejścia do gwarancji. Zmieniono podstawę obliczania wysokości minimalnej sumy gwarancji, której nie stanowią już przychody za poprzedni, zamknięty roku bilansowy, czyli dane czasem nawet sprzed półtora roku, ale prognozowane przychody przedsiębiorcy. A jeśli prognoza przedsiębiorcy zosta-

nie przekroczona, czyli jeśli zrealizuje więcej imprez, osiągnie większe przychody, to wysokość sumy gwarancji musi zostać podwyższona. Ponadto bardzo znacząco podwyższono minimalną sumę gwarancyjną dla nowych przedsiębiorców.

Do przypadków poważnej niewypłacalności, na szeroką skalę, dochodziło, kiedy dwa biura się połączyły i niestety nie zsumowano zabezpieczeń. Obecnie rozporządzenia zawierają zapisy mówiące, że w przypadku, kiedy przedsiębiorstwa się łączą, przekształcają, to sumy gwarancji muszą być zwiększone. Ponadto ogólnie podwyższono minimalne sumy gwarancyjne dla przedsiębiorców, a szczególnie dla przedsiębiorców, którzy organizują imprezy odbywające się daleko i korzystają z czarteru, bo to niesie ze sobą najwyższe ryzyko.

Na koniec chcę dodać, że zarówno dyrektywa unijna, jak i nasza ustawa o usługach turystycznych podkreślają, że obowiązkiem przedsiębiorcy jest zapewnienie zabezpieczenia finansowego na wypadek swojej niewypłacalności w wysokości odpowiedniej do zakresu działalności, do liczby obsługiwanych turystów. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Dziękuję.

Zanim oddam głos panu dyrektorowi, a potem panu senatorowi, chcę się upewnić, że nie było takiego przypadku, w którym omawiane zabezpieczenia nie wystarczyły na wykonanie zadań związanych z powrotem.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak? Były?

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Skoro były...

Zastępca Dyrektora Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki Elżbieta Wyrwicz:

Zaraz... W 2012 r. po raz pierwszy od 1999 r. – w trzech przypadkach, w dwóch województwach – zabrakło łącznie 450 tysięcy zł na sprowadzenie turystów do kraju. Ale to, o czym mówimy, czyli wzmocnienie całego systemu zabezpieczeń, a więc zmiana rozporządzeń, nastąpiło po 2012 r.

(*Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan*: Aha, czyli w konsekwencji tych przypadków zwiększono wysokość zabezpieczeń?)

W konsekwencji naszej analizy doświadczeń poprzednich lat – doświadczeń marszałków, konsultacji i wniosków z wydarzeń 2012 r. – gwarancje zostały znacząco podwyższone, a system zabezpieczeń finansowych wzmocniony.

Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Rozumiem. Czyli w opinii ministerstwa w tej chwili nie ma takiego ryzyka. Dobrze.

Poproszę pana dyrektora.

**Dyrektor Departamentu Prawnego
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Piotr Kudelski:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowna Wysoka Komisjo!

W zasadzie po tak wyczerpującej wypowiedzi pani dyrektor mogę tylko potwierdzić, że... Zresztą znajduje to również potwierdzenie... Projekt, którym państwo się dzisiaj zajmujecie, jest przedłożeniem rządowym. Założenia merytoryczne nowelizacji zostały wyrażone w uzasadnieniu do przedłożenia rządowego, gdzie stwierdzono, że szereg zmian wprowadzonych w aktach wykonawczych do ustawy po wydarzeniach 2012 r. spowodowały – i potwierdzają to doświadczenia ubiegłych lat – że system został uszczelniony. Dziękuję.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Matusiewicz. Proszę bardzo.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Proszę państwa, wypowiedzi państwa z ministerstwa wprowadzają nas w błąd. Pan minister w swoim wystąpieniu nie przedstawił istoty tej nowelizacji. Bo chodzi, proszę państwa, o przypadki, kiedy przedsiębiorca jest niewypłacalny i nie ma środków, mimo złożonych wcześniej gwarancji i zabezpieczeń finansowych, na sprowadzenie podróży gdzieś tam z Libii czy z Grecji, w zależności od tego, gdzie jest miejsce wypoczynku. Jest to również uzależnione od tego, gdzie jest siedziba organizatora turystycznego, na terenie jakiego województwa. Były takie przypadki kilka lat temu, że ludzie nie mogli wrócić z Tunezji czy z... Dotyczy to przede wszystkim województw mazowieckiego i wielkopolskiego, gdzie jest najwięcej biur turystycznych. I dopiero wtedy, gdy nie wystarczy zabezpieczenie finansowe w postaci gwarancji czy ubezpieczenia, mogą być uruchomione środki, o których mowa. Nie wiem, dlaczego nazywa się marszałka beneficjentem, bo on nie jest żadnym beneficjentem. Te środki nie są zabezpieczone. Na przykład w województwie podkarpackim, mówię to państwu z całą pewnością, nie są zabezpieczone.

To wszystko dzieje się w czasie roku budżetowego – według zapisu ustawa ma wejść w życie chyba w ciągu czternastu dni od dnia ogłoszenia, czyli jest to najkrótsze możliwe *vacatio legis* – i w trakcie sezonu turystycznego. Składam wniosek o odrzucenie tej ustawy. Dziękuję bardzo...

Nie mówię już o tym, że nie przedstawiono wyników żadnych konsultacji – ani ze związkami województw... A pan mecenas słusznie zauważył, że może dojść do naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, bo ewidentnie nakłada się nowy obowiązek, na który nie ma środków w budżecie państwa.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Zanim poddam ten wniosek pod głosowanie, zanim w ogóle będziemy głosowali, chciałbym jeszcze raz zwrócić się do pana ministra z takim pytaniem: jak – skoro marszałkowie i tak uczestniczyli do tej pory w sprowadzaniu turystów wywiezionych gdzieś przez biura, które okazały się niewypłacalne – zmieni się sytuacja prawna marszałka, czyli tego, kto musi te pieniądze wydać, w stosunku do stanu obowiązującego obecnie, czyli przed wejściem w życie tej zmiany? Bardzo proszę o ponowne, syntetyczne przedstawienie istoty tej zmiany.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Bogusław Uliasz:**

Oddam głos pani dyrektor Wyrwicz, bo jest ona znacznie bardziej zorientowana w tej materii. Chcę jednak jeszcze raz podkreślić, że wprowadzenie tej zmiany ma tylko i wyłącznie usunąć wątpliwości interpretacyjne. Środki, które były wcześniej wykorzystywane... Bo jak to jest? Jeżeli jakieś biuro zbankrutuje, to mamy do dyspozycji gwarancje, które zostały wcześniej opłacone. W tych gwarancjach jest zapisane, że o uruchomienie środków może wystąpić marszałek. I te środki zostają przelane albo na konto urzędu marszałkowskiego czy też samorządu województwa, albo na konto innego podmiotu wskazanego przez marszałka. Jak była wcześniej mowa, w 2013 r. został zmieniony mechanizm naliczania wysokości tych gwarancji.

(Głos z sali: Zostały podniesione.)

Tak, zostały podniesione. Kwoty gwarancji są znacznie wyższe niż przed 2013 r. Te zmiany zostały spowodowane wydarzeniami związanymi z przypadkami niewypłacalności biur turystycznych w 2012 r. I aby nie było wątpliwości co do tego, kto ma sprowadzać turystów, w przedłożeniu rządowym proponuje się dodanie do ustawy zapisu mówiącego, że ma to robić marszałek, korzystając ze środków, o których była mowa.

Myślę, że pani dyrektor wytłumaczy to jeszcze bardziej obrazowo.

(Senator Andrzej Matusiewicz: Panie Ministrze, ale co, kiedy te gwarancje są już wyczerpane? Jakie środki ma uruchamiać marszałek, jeżeli te gwarancje, te zabezpieczenia nie wystarczają? Chodzi o taką sytuację. I tego dotyczyły wątpliwości posłów. Dlatego tyłu głosowało przeciw.)

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Ale ja zrozumiałem... Przepraszam, ale będę kierował tą dyskusją, jeżeli państwo pozwolicie. Zrozumiałem, że w opinii ministerstwa te gwarancje zostały na tyle podniesione po tych nieszczęsnych przypadkach, które miały miejsce w 2012 r., że w tej chwili powinny one w każdej sytuacji wystarczyć na...

(Głos z sali: Po co ta nowelizacja...)

Żeby jednoznacznie wskazać, że to jest obowiązek marszałka.

Ale przepraszam, że ja sobie tutaj mówię...

Pani Dyrektor, proszę przedstawić tę kwestię ze swojej perspektywy.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Turystyki
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Elżbieta Wyrywicz:**

Panie Przewodniczący!

Najwyższa Izba Kontroli, która w 2012 r., właśnie na skutek tych niewypłacalności, przeprowadziła bardzo wnikliwą kontrolę zarówno w Ministerstwie Sportu i Turystyki, jak i we wszystkich szesnastu województwach, sformułowała wniosek de lege ferenda dotyczący zmiany obowiązujących przepisów w celu wskazania podmiotu odpowiedzialnego za zorganizowanie powrotu turystów do kraju w przypadku niewypłacalności biura podróży.

Generalnie wygląda to tak: każdy przedsiębiorca, który wykonuje działalność... Działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług jest działalnością regulowaną i każdy przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić klientom, na wypadek swojej niewypłacalności, między innymi pokrycie kosztów powrotu z imprezy turystycznej. Po prostu każdy przedsiębiorca zawiera umowę z gwarantem – z jakimś ubezpieczycielem, z bankiem... przede wszystkim z ubezpieczycielami, gwarancji bankowych jest bardzo mało. I w przypadku, kiedy przedsiębiorca stwierdzi, że ma problemy z wypłacalnością, składa oświadczenie do marszałka. I w tym sensie marszałek jest beneficjentem, bo tylko marszałek może zwrócić się do ubezpieczyciela o uruchomienie środków. Najpierw wydawana jest zaliczka, między innymi dlatego, że jeśli turyści są za granicą, to należy jak najszybciej podjąć działania związane ze sprowadzeniem ich do kraju. Marszałek, jako beneficjent, zgłasza się do ubezpieczyciela i uruchamia te gwarancje.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Przepraszam, przerwę pani w tym momencie, bo nie rozumiem. Dlaczego przedsiębiorca, który wysłał turystów za granicę, nie może pozyskać pieniędzy z ubezpieczenia, a marszałek może. Czy to są inne środki, czy to są te same środki?

(*Głos z sali:* Może, tylko przedsiębiorca najczęściej ucieka.)

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Turystyki
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Elżbieta Wyrywicz:**

Ale po to jest właśnie system ochrony klienta. Dyrektywa 90/314 to jest system ochrony klienta. Niektórzy niewypłacalni przedsiębiorcy są nieudolni, ale

niektórzy są też nieuczciwi. 5 lipca 2012 r. konwent marszałków podjął uchwałę, w której wskazywał, że należy wzmocnić system zabezpieczeń. Wskazał też czynniki, które przyczyniają się do niewypłacalności – nie tylko związane z funkcjonowaniem prawa, ale także z pewnymi elementami nieuczciwości. System mający na celu ochronę klienta jest tak skonstruowany, że nawet jeśli przedsiębiorca okazał się nieudolny albo po prostu – jak na przykład jeden w Wielkopolsce – zniknął, to marszałek uruchamia środki. Te pieniądze są jakby gdzieś zamknięte, jak w jakiejś puszcze. Gdyby niewypłacalny przedsiębiorca miał dostęp do tych pieniędzy i byłby nieuczciwy, to jego klienci na pewno zostaliby w Tunezji czy gdzieś. Dlatego to jest tak zrobione.

(*Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:* Właśnie dlatego pytam, żebyśmy mieli jasność co do tego, jak ten mechanizm funkcjonuje.)

Jeszcze raz podkreślam: na dziewiętnaście przypadków sprowadzania turystów do kraju przez marszałków od 2006 r. – już nie odnoszę się do wcześniejszych przypadków – tylko w trzech, w 2012 r., zabrakło środków, i to w wysokości 450 tysięcy zł, co nie jest astronomiczną kwotą.

Jest jeszcze jeden mechanizm. Może się zdarzyć tak, że przedsiębiorca w ogóle się nie zjawi i nie złoży wniosku o niewypłacalność. I wtedy marszałek, jeśli zdecyduje, że sytuacja jednoznacznie wskazuje na niewypłacalność, też podejmie działania, już na swój wniosek, ponieważ głównym celem jest bezpieczeństwo turystów.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Matusiewicz. Proszę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Mam pytanie do przedstawicieli ministerstwa. Czy projekt tej ustawy był konsultowany w 2015 r. z konwentem marszałków i związkiem województw? Bo państwo mówicie o 2012 r. Jakie było stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego?

Chcę też jeszcze raz zwrócić uwagę na przypadek, w którym środki stanowiące gwarancję, zabezpieczenie kosztów podróży klientów biur turystycznych, które w czasie wakacji zbankrutowały, zostaną w całości wykorzystane. Czy w takiej sytuacji marszałkowie województw mają w budżecie państwa zapewnione środki finansowe na działanie w ramach zadania zleconego przez administrację rządową?

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Proszę bardzo. Proszę o odpowiedź.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sportu i Turystyki
Bogusław Ulijasz:**

Ten dokument był oczywiście konsultowany z obydwoma tymi podmiotami. Zarówno stanowisko konwentu marszałków, jak i Komisji Wspólnej Samorządu Terytorialnego i Rządu jest negatywne.

Trudno sobie wyobrazić, żeby minister finansów, kiedy w 2013 r. zmieniano rozporządzenia dotyczące mechanizmu naliczania gwarancji, zakładał możliwość, że tych pieniędzy braknie. Pewnie gdyby wszystkie biura zbankrutowały naraz, toby brakło. Ale trudno byłoby uwzględnić taką sytuację i jeszcze bardziej obciążać przedsiębiorców, podnosząc sumy gwarancji o jakieś niebotyczne kwoty.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Dziękuję.

Proszę państwa, czy ktoś jeszcze chce się włączyć do dyskusji, czy już wyczerpaliśmy temat?

(*Senator Janusz Sepioł: Ja mam jeszcze pytanie...*)

Proszę bardzo, Panie Przewodniczący.

Senator Janusz Sepioł:

...do pana senatora.

Z czego pan wnioskuję, że jest to zadanie zlecone, a nie zadanie własne marszałka?

Senator Andrzej Matusiewicz:

Na pewno nie jest to zadanie własne. Jest to pierwsza tego rodzaju inicjatywa ustawodawcza. Wcześniej były wątpliwości. Z protokołów kontrolnych NIK wynika postulat de lege ferenda, któremu czyni zadość ten projekt ustawy, Panie Przewodniczący.

(*Senator Janina Sagatowska: W ustawie o usługach turystycznych jest wyraźny zapis, że...*)

Jest to napisane.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Ale proszę mówić do mikrofonu i po kolei.

Senator Janina Sagatowska:

W ustawie o usługach turystycznych jest wyraźnie zapisane, że jest to zadanie z zakresu administracji rządowej.

(*Głos z sali: Czyli zlecone.*)

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Pan mecenas chciał zabrać głos. Chciał pan powiedzieć to samo?

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Tak, chciałem powiedzieć to samo: że art. 2 ustawy mówi, że „zadania marszałka województwa, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej”.

**Zastępca Przewodniczącego
Stanisław Iwan:**

Dobrze.

Czy ktoś chce jeszcze zabrać głos w dyskusji? Nikt.

W takim razie zamykam dyskusję.

Przystępujemy do głosowania nad wnioskiem pana senatora Matusiewicza, jako najdalej idącym, o odrzucenie tej ustawy.

Kto z państwa jest za tym wnioskiem? (5)

Kto jest przeciw? (5)

Kto się wstrzymał? (1)

Wniosek nie uzyskał większości głosów. W takim razie już nie musimy głosować.

(*Głos z sali: Musimy głosować nad przyjęciem ustawy bez poprawek.*)

Musimy głosować nad przyjęciem ustawy bez poprawek?

Dobrze, to głosujemy.

Kto z państwa jest za przyjęciem tej ustawy bez poprawek? (4)

Kto jest przeciw? (5)

Kto się wstrzymał? (2)

Ustawa nie uzyskała poparcia.

(*Senator Andrzej Matusiewicz: Wniosek mniejszości o odrzucenie, razem z panią senator.*)

Wniosek mniejszości o odrzucenie ustawy? Dobrze, protokołujemy.

Kto będzie sprawozdawcą tej ustawy?

(*Głos z sali: Najbardziej bezstronny jest senator Arłukowicz, bo za każdym razem się wstrzymywał, to może być sprawozdawcą.*)

(*Senator Tadeusz Arłukowicz: Nie czuję się na siłach tym razem.*)

No cóż, w takim razie wypada, żebym ja ją wziął, skoro nie ma innych chętnych. No dobrze. Czy jest na to zgoda? Jest.

Zamykam posiedzenie komisji.

Dziękuję państwu, dziękuję przybyłym gościom.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 18)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii