

Sygn. akt I ACa 1768/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 maja 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Przemysław Kurzawa

Sędziowie: SA Dorota Markiewicz (spr.)

SO del. Beata Byszewska

Protokolant: ref. staż. Michał Strzelczyk

po rozpoznaniu w dniu 28 maja 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Województwa (...)

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 18 kwietnia 2014 r., sygn. akt II C 60/13

1. ***oddala apelację,***

2. ***zasądza od Województwa (...) na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.***

Sygn. akt I ACa 1768/14

UZASADNIENIE

Powodowe Województwo (...) wniosło o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwoty 192.162,03 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 21 sierpnia 2012 r. do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu swojego stanowiska powód wskazał, że w przypadku zaistnienia niewypłacalności biur podróży, jest on ustawowo zobowiązany do występowania na rzecz klientów takich biur w sprawach wypłaty środków z gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. Podkreślił jednocześnie, że ustawowym obowiązkiem każdego przedsiębiorcy wykonującego usługi turystyczne jest zapewnienie swoim klientom, na wypadek swojej niewypłacalności, pokrycia kosztów powrotu do kraju, czemu służy właśnie gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa. W dalszej kolejności powód podniósł, że w dniach 13 i 21 sierpnia 2012 r. wobec uzyskania przez niego oświadczeń o niewypłacalności biur podróży: (...) sp. z o.o. oraz (...) sp. z o.o., a także wyczerpania środków z uruchomionych przez Marszałka Województwa gwarancji ubezpieczeniowych, Województwo (...) było zmuszone do wydatkowania ze swojego budżetu kwoty 192.162,03 zł celem opłacenia kosztów powrotów klientów tych biur podróży do kraju. W ocenie powoda,

zadanie polegające na obowiązku sprowadzenia do kraju klientów upadłych przedsiębiorców turystycznych jest zleconym mu zadaniem z zakresu administracji rządowej, a w konsekwencji powinno być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa, których wysokość powinna być tak ustalona, aby zapewnić skuteczną realizację tych zadań. Powód wskazał, że wystąpił do Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) o zwrot poniesionych kosztów, jednak Wojewoda (...) odmówił zaspokojenia jego roszczeń. Powód jako podstawę swojego żądania określił art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podkreślając, że nie otrzymał z budżetu państwa dotacji w wysokości zapewniającej terminowe i pełne wykonanie zadania polegającego na zapewnieniu powrotu do kraju klientom upadłych biur podróży.

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości, wskazując, że powództwo jest nieuzasadnione już a limine. Zdaniem pozwanego powód nie wykazał, że zostały spełnione przesłanki warunkujące możliwość dochodzenia roszczeń na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślił, że finansowanie kosztów powrotu turystów do kraju nie stanowi zadania publicznego, a nadto wykonywanie przez organy administracji takich zadań nie ma oparcia w przepisach prawa. Zaznaczył przy tym, że wykonywanie tego typu zadań w żadnym razie nie zostało zlecone marszałkom województw, którzy z mocy ustawy o usługach turystycznych mają jedynie obowiązek organizacji powrotu turystów do kraju, natomiast nie są zobowiązani do pokrycia kosztów sprowadzenia tychże turystów. Podniósł także, iż powód nie wykazał swojego roszczenia co do wysokości.

W piśmie procesowym z dnia 27 maja 2013 r. powód dokonał modyfikacji powództwa w zakresie odsetek ustawowych w ten sposób, że wniósł o zasądzenie tych odsetek od dnia 29 września 2012 r. Z ostrożności procesowej powód podniósł, że jego działania związane ze sprowadzaniem do kraju turystów zostały podjęte we wspólnym interesie w celu odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego turystom pozostawionym bez opieki poza granicami Państwa, co w jego ocenie wskazuje, iż zostały spełnione przesłanki warunkujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, stosowanie do art. 438 k.c. Z kolei w piśmie procesowym z dnia 19 listopada 2013 r. powód wskazał, że jego szkoda wynika także z faktu wadliwej implementacji do polskiego systemu prawa przepisów dyrektywy 90/314/EWG Rady Wspólnot Europejskich z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, a tym samym niezapewnienie klientom biur podróży należytej ochrony przed ich niewypłacalnością, do jakiej zobowiązane jest Państwo Polskie będące członkiem Unii Europejskiej.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 14 lutego 2014 r. Sąd Okręgowy na podstawie art. 67 § 2 k.p.c. ustalił, że jednostką organizacyjną Skarbu Państwa z której działalnością wiąże się dochodzone przez powoda roszczenie jest Minister Finansów obok Wojewody (...).

Wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo oraz obciążył powoda kosztami procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o., mające swoje siedziby w W., prowadziły działalność gospodarczą w zakresie organizacji turystyki i pośrednictwa turystycznego. Obie spółki były wpisane do Rejestru Organizatorów (...) i P. (...) Województwa (...). Gwarancja ubezpieczeniowa biura (...) sp. z o.o. opiewała na łączną kwotę 396.220 zł, natomiast gwarancja ubezpieczeniowa biura (...) sp. z o.o. zamykała się kwotą 499.090 zł.

Pismami z dnia 26 lipca 2012 r. i 9 sierpnia 2012 r. biura (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o. złożyły Marszałkowi Województwa (...) oświadczenia o niewypłacalności. Niezwłocznie po otrzymaniu przedmiotowych oświadczeń Marszałek Województwa podjął czynności mające na celu sprowadzenie klientów wskazanych biur podróży do kraju, uruchamiając w tym celu środki z gwarancji ubezpieczeniowych. Konieczność podjęcia działań przez Marszałka wynikała z faktu, że turyści byli wyrzucani z hoteli, toteż ich bezpieczeństwo było zagrożone. Były sytuacje w których turystom zabierano paszporty. Marszałek zorganizował kilka lotów czarterowych do W. oraz wynajął autokary, celem przewiezienia turystów z W. do miejsc ich zamieszkania. Wynajęci przewoźnicy wystawiali faktury, wskazując jako odbiorcę usług Urząd Marszałkowski Województwa (...). Kwoty gwarancji ubezpieczeniowych, jakie posiadały wskazane niewypłacalne biura podróży, okazały się niewystarczające dla pokrycia całości kosztów sprowadzenia ich klientów do kraju. Pismami z dnia 27 lipca i 10 sierpnia 2012 r. Marszałek Województwa (...) zwrócił się do Wojewody

(...) o zabezpieczenie środków na uzupełnienie pokrycia kosztów powrotu do kraju klientów biur (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o., wskazując jednocześnie, że środki z posiadanych przez biura gwarancji bankowych nie wystarczą na wykonanie tego zadania. W piśmie z dnia 22 sierpnia 2012 r. Marszałek Województwa (...) wskazał, że wyliczona szacunkowo, brakująca kwota na pokrycie powrotu klientów w/w biur podróży do kraju to kwota 250.000 zł. W odpowiedzi, pismem z dnia 25 września 2012 r. Wojewoda (...) wskazał, że nie istnieją podstawy prawne do przekazania z budżetu państwa środków na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży, w części niepokrytej ze środków uzyskanych z gwarancji ubezpieczeniowych tych biur. W takim stanie rzeczy Zarząd Województwa (...) przeznaczył w budżecie kwotę 250.000 zł z puli dochodów własnych, w celu opłacenia powyższych kosztów, z czego ostatecznie wydatkowano kwotę 192.162,03 zł. W 2012 r. upadło 5 biur podróży, przy czym tylko w przypadku (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o. gwarancje ubezpieczeniowe okazały się niewystarczające.

Decyzjami z dnia 12 września 2012 r. i 20 września 2012 r. Marszałek Województwa (...) wykreślił z urzędu firmy (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o. z Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych Województwa (...).

W piśmie z dnia 24 grudnia 2012 r. Minister Sportu i Turystyki wskazał, że aktualnie obowiązujące przepisy nie stwarzają podstawy prawnej do uruchomienia środków budżetowych będących w dyspozycji Ministra Sportu i Turystyki w celu zrefundowania marszałkom województw kwot, które wydatkowali z budżetu samorządu wojewódzkiego na sprowadzenie do kraju turystów bankrutujących biur podróży, gdy gwarancja ubezpieczeniowa lub bankowa biura okazała się niewystarczająca. Z kolei w piśmie z dnia 10 maja 2013 r. Minister Sportu i Turystyki zajął stanowisko, wskazujące iż marszałkowie województw są organami właściwymi do organizacji powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki.

Stan faktyczny niniejszej sprawy, jakkolwiek początkowo kwestionowany przez pozwanego w zakresie wysokości wydatków poniesionych z budżetu Województwa (...) na opłacenie sprowadzenia do kraju klientów w/w biur podróży, nie budził żadnych wątpliwości Sądu. Powód przedstawił bowiem dokumenty z których niezbicie wynikało, że wobec braku wystarczających środków z gwarancji ubezpieczeniowych na realizację zadania sprowadzania turystów upadłych biur podróży do kraju, wyasygnował on z własnego budżetu kwotę 192.162,03 zł.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2013 r., Nr 596 ze zm.) ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Tego rodzaju sprawy określane są mianem zadań zleconych, w opozycji do zadań własnych samorządu województwa, które enumeratywnie wymienia art. 14 ust. 1 rzeczonej ustawy. Z kolei art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (t.j.: Dz. U. z 2014r., Nr 196) przewiduje, iż zadania marszałka województwa, o których mowa w tejże ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Ustawa o usługach turystycznych nakłada na marszałka województwa m.in. następujące obowiązki: obowiązek występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów (art. 5 ust. 5), prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (art. 7) czy wreszcie wykreślenia przedsiębiorców usług turystycznych z rejestru (art. 10b ust. 1). Sąd Okręgowy dostrzegł, że z ustawy o usługach turystycznych nie wynika wprost obowiązek marszałka województwa do organizowania powrotu do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży. Jedynym bowiem zadaniem, jakie w tym zakresie ustawodawca ściśle powiązał z marszałkiem województwa, jest występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych. Zdaniem Sądu przedmiotowego obowiązku nie można wywieść z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, który stanowi, że przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest obowiązany zapewnić klientom, na wypadek swojej niewypłacalności: pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także zapewnić klientom zwrot wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku, gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana, a także zapewnić klientom zwrot części wpłat wniesionych tytułem zapłaty

za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu, przez: zawarcie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, lub zawarcie umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Z treści przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, iż jest on skierowany nie do marszałka województwa, ale do przedsiębiorcy wykonującego usługi turystyczne. W ocenie Sądu I instancji gramatyczna wykładnia przepisów ustawy o usługach turystycznych nie daje podstaw do twierdzenia, że marszałek województwa jest zobowiązany do podejmowania na rzecz klientów niewypłacalnych biur podróży działań, mających na celu zapewnienie im powrotu do kraju, innych niż uruchomienie środków z gwarancji posiadanych przez biura podróży.

Zdaniem Sądu do innych wniosków prowadzi jednak wykładnia celowościowa i funkcjonalna przepisów przywołanej ustawy o usługach turystycznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że celem ustawy było wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które w sposób najbardziej skuteczny chroniłoby klientów niewypłacalnych biur podróży, przede wszystkim zapewniając im bezpieczny powrót do kraju w sytuacji, gdy przedsiębiorca turystyczny nie byłby w stanie regulować zobowiązań finansowych wobec zagranicznych kontrahentów. Podstawową formą zabezpieczenia interesów klientów biur podróży było nałożenie na każdego przedsiębiorcę prowadzącego działalność turystyczną obowiązku zapewnienia klientom, na wypadek swojej niewypłacalności pokrycia kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, który to obowiązek miał być realizowany poprzez zawarcie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej czy też zawarcie umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Ustawa o usługach turystycznych nie wskazuje w sposób precyzyjny podmiotu, który jest zobowiązany do podejmowania działań na rzecz klientów niewypłacalnego biura podróży w zakresie organizacji ich powrotu do kraju. W ustawie zaznaczono jedynie, że marszałek województwa jest uprawniony do występowania na rzecz tych klientów, ale jedynie w sprawach wypłaty środków z tytułu umów gwarancji lub ubezpieczenia. Sąd, powołując się na doświadczenie życiowe wskazał, że spektrum zadań, które należy podjąć celem zapewnienia bezpieczeństwa klientom biur podróży, jest o wiele szersze i nie ogranicza się do dysponowania kwotą gwarancji. W takich przypadkach istnieje z reguły konieczność przedsięwzięcia szeregu kompleksowych działań zmierzających do znalezienia odpowiednich środków transportu czy tymczasowego zakwaterowania dla tych klientów, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia hoteli. Wymaga to z kolei uruchomienia szerokiego aparatu urzędniczego, zwłaszcza, że zazwyczaj liczba turystów wymagających pomocy dochodzi do setek osób.

Sąd przywołał art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych. Zgodnie z pierwszym z nich treść gwarancji lub umowy ubezpieczenia obejmuje upoważnienie dla marszałka województwa lub wskazanej przez niego jednostki do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju. Drugi z nich stanowi, że marszałek województwa jest uprawniony do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów. Wzory formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zostały ściśle uregulowane w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr 88, poz. 499). W umowach gwarancji ubezpieczeniowych udzielający gwarancji na wypadek niewypłacalności zleceniodawcy zobowiązują się m.in. do zapłaty kwoty niezbędnej na pokrycie kosztów powrotu klientów zleceniodawcy z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, w wypadku gdy zleceniodawca wbrew obowiązkowi nie zapewni tego powrotu oraz do zwrotu wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, w wypadku gdy z przyczyn dotyczących zleceniodawcy lub osób, które działają w jego imieniu, impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana. Wypłata gwarancji następuje na żądanie beneficjenta, którym jest marszałek województwa. W umowach wskazuje się także iż, beneficjent zobowiązany jest do przedstawienia gwarantowi pisemnego rozliczenia otrzymanej zaliczki w terminie 60 dni od dnia otrzymania wypłaty, pod rygorem obowiązku zwrotu zaliczki. Przywołane regulacje jednoznacznie wskazują, że beneficjentem gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych przedsiębiorców turystycznych jest marszałek województwa, który w razie konieczności nie tylko uruchamia środki z gwarancji, ale także jest zobowiązany do odpowiedniego rozliczenia się z otrzymanych środków. Zdaniem Sądu skoro to właśnie marszałek województwa dysponuje środkami z gwarancji, a jednocześnie ustawodawca nie wyposażył w wyraźny sposób żadnego organu państwowego czy samorządowego

w kompetencje do kompleksowego zorganizowania powrotu klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju, to mając na uwadze konieczność zabezpieczenia interesów tychże klientów, słuszną jest teza, że marszałek województwa jest obowiązany do podejmowania działań mających na celu sprowadzenie klientów niewypłacalnych operatorów turystycznych do kraju. W konsekwencji powyżej określone zadania Sąd zakwalifikował jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Za taką interpretacją przepisów ustawy o usługach turystycznych przemawia także wedle Sądu treść dyrektywy 90/314/EWG Rady Wspólnot Europejskich z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U.UE L z 1990, Nr 158, poz. 59), którą implementują właśnie przepisy przywołanej ustawy. Zgodnie z art. 7 dyrektywy na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, będący stroną umowy, powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży. W wyroku z dnia 8 października 1996 r. (C-178/94, LEX nr 115025) Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu uznał, że art. 7 dyrektywy 90/314/EWG przyznaje jednostkom prawo indywidualne w postaci możliwości, w przypadku niewypłacalności organizatora, uzyskania zwrotu należności uiszczonych organizatorowi przed rozpoczęciem imprezy i otrzymania powrotu do miejsca rozpoczęcia imprezy turystycznej. W raporcie dotyczącym realizacji przez Państwa członkowskie Unii Europejskiej zaleceń przewidzianych w dyrektywie 90/314/EWG, sporządzonym w 1999 r., Komisja Europejska wskazała, że jednym z warunków prawidłowej implementacji przedmiotowej dyrektywy jest wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, zgodnie z którymi konsument nie będzie zobowiązany do uprzedniego pokrycia kosztów powrotu do domu, jak również do samodzielnego organizowania takiego transportu. Nie może zatem budzić wątpliwości, że właściwa implementacja dyrektywy wymaga określenia w przepisach wewnątrz krajowych podmiotu, który będzie odpowiedzialny za organizację powrotu turystów do kraju. Wprawdzie, jak już podkreślono, ustawa o usługach turystycznych nie nakłada takiego obowiązku na marszałka województwa wprost, jednak biorąc pod uwagę zamierzony cel ustawy oraz fakt, że marszałek dysponuje środkami z gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych operatorów turystycznych, a nadto kierując się zasadą pronunijnej wykładni prawa krajowego, Sąd stwierdził, że to właśnie marszałek województwa ponosi odpowiedzialność za sprowadzenie klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju. Z powyższego wywiódł wniosek, że wskazane zadanie, jest istotnie zadaniem z zakresu administracji rządowej, zleconym marszałkowi województwa.

Sąd wskazał, że podobne stanowisko zajął Minister Sportu i Turystyki w piśmie z dnia 10 maja 2013 r., wskazując iż marszałkowie województw są organami właściwymi do organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki.

W opinii Sądu skoro marszałkowi województwa zlecono wykonywanie zadania z zakresu administracji rządowej, to prawidłowa realizacja tego zadania powinna być zabezpieczona pod względem finansowym. W tym kontekście nie można pominąć spornej pomiędzy stronami kwestii, sprowadzającej się do odpowiedzi na pytanie czy marszałek województwa organizując powrót klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju może w zakresie podejmowanych działań poruszać się jedynie w zakresie kwot, na które opiewają gwarancje bankowe lub ubezpieczeniowe przedsiębiorców turystycznych. W ocenie Sądu pozytywna odpowiedź na to pytanie prowadziłaby w istocie do wypaczenia celu ustawy o usługach turystycznych oraz dyrektywy 90/314/EWG. Jeżeli bowiem marszałek województwa mógłby działać jedynie w granicach wyznaczonych wysokością środków z gwarancji, to w przypadku, gdyby środki z gwarancji okazały się niewystarczające, klienci biur podróży byłiby pozbawieni możliwości uzyskania odpowiedniej pomocy w powrocie do kraju. Jednakże polski ustawodawca nie przewidział możliwości wystąpienia takiej sytuacji, błędnie przyjmując, że środki z gwarancji zawsze pokryją określone w art. 5 ustawy o usługach turystycznych koszty, w tym koszty powrotu turystów do kraju. Na uwagę zasługuje fakt, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, to organ administracji rządowej, w osobie ministra właściwego do spraw instytucji finansowych ustala minimalną wysokość sumy gwarancji o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, uwzględniając zakres i rodzaj działalności wykonywanej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz termin i wysokość przyjmowanych przedpłat. Z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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) wynikało, że

wysokość sum gwarancji była ustalana jako dany procent rocznych przychodów przedsiębiorcy z tytułu wykonywanej działalności turystycznej, nie mniej jednak niż równowartość wyrażonej w EURO wartości pieniężnej. Jednakże ani w ustawie o usługach turystycznych, ani w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach nie przewidziano procedury postępowania w przypadku, gdyby okazało się, że pula środków, na którą opiewa gwarancja bankowa czy ubezpieczeniowa danego przedsiębiorcy jest niewystarczająca, co miało miejsce w przypadku niewypłacalnych biur (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o., które zastosowały się do przepisów ustawy i wskazanego rozporządzenia, wykupując gwarancje ubezpieczeniowe w określonej w rozporządzeniu wysokości. Zdaniem Sądu powyższa sytuacja świadczy jednoznacznie o tym, że art. 7 dyrektywy 90/314/EWG nie został należycie implementowany do krajowego porządku prawnego, skoro interesy klientów biur podróży nie zostały w sposób właściwy zabezpieczone. Ustalone przez Ministra Finansów minimalne wartości gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych okazały się bowiem zbyt niskie. W tej sytuacji powód musiał wyasygnować odpowiednią ilość środków pieniężnych ze środków własnych województwa, które to środki były pierwotnie przeznaczone na zupełnie inne cele.

W ocenie Sądu przedstawione powyżej rozważania wskazują, że ustawodawca powinien był wprowadzić takie regulacje prawne, które przewidywałyby możliwość przyznania marszałkowi województwa odpowiednich środków na realizację zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych, jeżeli kwoty na które opiewają gwarancje organizatorów turystycznych okazałyby się niewystarczające. Innymi słowy, przekazanie marszałkowi województwa określonego zadania z zakresu administracji rządowej powinno wiązać się automatycznie w wyposażeniu tego organu w środki z budżetu państwa zapewniające wykonanie tego zadania. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j.: Dz.U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526) jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W ust. 5 tego artykułu wskazano, że dotacje celowe, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. Z kolei art. 49 ust. 6 rzeczonej ustawy, który powód uczynił podstawą swojego roszczenia, stanowi, że przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Jednakże zdaniem Sądu przywołany art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie może stanowić podstawy do domagania się przez powoda zapłaty kwoty wydatkowanej na sprowadzenie turystów do kraju, gdyż w okolicznościach sprawy nie przysługiwało mu wobec pozwanego roszczenie o wypłatę dotacji.

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2013 r., Nr 885) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei art. 127 ust. 1 pkt 1a przywołanej ustawy stanowi, że dotacjami celowymi są środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Jeżeli zatem w przedmiotowej sprawie ustalono, że ustawa o usługach turystycznych nakłada na marszałka województwa obowiązek sprowadzenia do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży, to powinna zawierać również szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych na realizację tego celu. Tymczasem ani ustawa o usługach turystycznych, ani ustawa o finansach publicznych nie zawierały takich regulacji. Oznacza to, że zlecenie marszałkowi województwa wykonania przedmiotowego zadania z zakresu administracji rządowej nie zostało przez ustawodawcę skorelowane z przyznaniem odpowiedniej dotacji celowej. Jakkolwiek więc ustawodawca powinien był stworzyć regulacje umożliwiające marszałkowi uzyskanie dotacji celowej w razie wyczerpania środków z gwarancji, to jednak tego nie uczynił, co oznacza zdaniem Sądu, że powodowi nie przysługuje w tym zakresie żadne roszczenie, którego mógłby dochodzić na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd podkreślił, że brak możliwości zastosowania w niniejszej sprawie art. 49 ust. 6 wskazanej ustawy wynika również z brzmienia tego artykułu czytanego łącznie z art. 49 ust. 5 tej ustawy. Art. 49 ust. 6 przyznaje wprawdzie jednostce

samorządu terytorialnego prawo dochodzenia na drodze sądowej dotacji celowej, jednak tylko w przypadku, gdy dotacja została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. A zatem dla zastosowania tego przepisu konieczne jest po pierwsze, aby ustawa o finansach publicznych lub ustawa w której zlecono określone zadanie z zakresu administracji publicznej, przewidywały obowiązek wypłaty z budżetu państwa dotacji celowej, z jednoczesnym określeniem kryteriów jej ustalenia, a po drugie przedmiotowa dotacja musi być w ogóle wypłacona. Tymczasem żadne ze wskazanych kryteriów nie zostało w niniejszej sprawie spełnione. Przede wszystkim nie doszło do wypłaty z budżetu państwa na rzecz powoda dotacji na realizację celu określonego w ustawie o usługach turystycznych w jakiegokolwiek wysokości. Ponadto, jak podkreśla się w orzecznictwie, sąd nie orzeka o przyznaniu dotacji jednostce samorządu terytorialnego, lecz o tym czy dotacja, która została wypłacona, jest zgodna z dotacją, która się tej jednostce należała według określonych ustawowo kryteriów (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 07 maja 2004 roku, I CK 624/03, LEX nr 197446). W obecnym stanie prawnym uprawnienie dochodzenia na drodze sądowej dotacji celowej zostało przewidziane dla jednostki samorządu terytorialnego, ale tylko w przypadku, gdy dotacja została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań. W tym stanie rzeczy żądanie powoda zapłaty na jego rzecz kwoty 192.162,03 zł na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Sąd ocenił jako bezzasadne.

Powód próbował wywodzić swoje żądanie także z art. 438 k.c., zgodnie z którym, kto w celu odwrócenia grożącej drugiemu szkody albo w celu odwrócenia wspólnego niebezpieczeństwa przymusowo lub nawet dobrowolnie poniósł szkodę majątkową, może żądać naprawienia poniesionych strat w odpowiednim stosunku od osób, które z tego odniosły korzyść. Wedle Sądu przywołany przepis nie znajdzie jednak zastosowania w okolicznościach niniejszej sprawy. Przede wszystkim powód wbrew ciężącemu na nim w tym zakresie obowiązkowi nie wykazał, jaką to korzyść majątkową miałyby odnieść pozwany na skutek działania powoda. Skoro na marszałku województwa a nie na pozwanym, ciążył obowiązek wykonania zleconego zadania z zakresu administracji rządowej w postaci zorganizowania powrotu klientom niewypłacalnych biur podróży, trudno dopatrzeć się istnienia związku przyczynowego pomiędzy szkodą poniesioną przez powoda w postaci kwot wydatkowanych na opłacenie powrotu turystów do kraju a korzyścią rzekomo uzyskaną przez pozwanego. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych to na przedsiębiorcy wykonującym działalność turystyczną ciążył obowiązek zapewnienia klientom na wypadek swej niewypłacalności pokrycia kosztów powrotu do kraju. W tym kontekście nie można uznać w ocenie Sądu, aby działanie powoda mogło przynieść jakkolwiek korzyść pozwanemu.

Powództwo było nieuzasadnione zdaniem Sądu także w oparciu o przepisy regulujące odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 417(1) § 1 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Przesłankami odpowiedzialności z art. 417(1) § 1 k.c. są, obok stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem (Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową, ustawą) aktu normatywnego, także wyrządzenie szkody przez ten akt normatywny oraz związek przyczynowy pomiędzy szkodą a określonym aktem normatywnym. Naprawienia szkody można żądać po uprzednim stwierdzeniu „we właściwym postępowaniu” niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (prejudykant). Na tym polega szczególny charakter odpowiedzialności na podstawie art. 417(1) § 1 k.c. Dlatego wykazanie tej przesłanki odpowiedzialności nastąpić może wyłącznie w drodze odrębnego postępowania. Z kolei sąd cywilny, rozpoznając sprawę odszkodowawczą, jest bezwzględnie związany orzeczeniem o niezgodności aktu normatywnego z prawem, orzeczenie to bowiem ma moc prejudycjalną sensu stricto. Sąd ten nie ma natomiast kompetencji do samodzielnego badania legalności danego aktu normatywnego. W konsekwencji poszkodowany, występując z powództwem do sądu cywilnego o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego, musi legitymować się dowodem niezgodności z prawem takiego aktu normatywnego. Proces odszkodowawczy musi być więc poprzedzony „przedsądem”, gdzie akt normatywny, będący źródłem szkody, zostanie oceniony jako niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Pozostałe przesłanki odpowiedzialności sąd cywilny ustala w procesie. Wynika z tego, że nie każda niezgodność aktu normatywnego z prawem może stanowić podstawę odpowiedzialności, lecz tylko taka, która została stwierdzona we właściwym postępowaniu. W przedmiotowej sprawie powód nie zaferował Sądowi dowodu w postaci prejudykantu, w którym

stwierdzono by niezgodność z Konstytucją ustawy o usługach turystycznych czy też wydanych na jej podstawie rozporządzeń, w szczególności rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r., w którym ustalono zbyt niską, jak się w praktyce okazało, wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Jeżeli więc powód nie wykazał okoliczności stanowiącej warunek sine qua non dochodzenia roszczeń na podstawie art. 417(1) § 1 k.c., to bezsprzecznie jego żądanie w tym zakresie jest nieuzasadnione, a w związku z tym rozważanie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa było bezprzedmiotowe.

Powód wskazywał również, że jego szkoda wynika z faktu wadliwej implementacji do polskiego systemu prawa przepisów dyrektywy 90/314/EWG Rady Wspólnot Europejskich z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, a tym samym niezapewnienia klientom biur podróży należytej ochrony przed ich niewypłacalnością, do jakiej zobowiązane jest Państwo Polskie będące członkiem Unii Europejskiej. Podkreśla się, że jedną z postaci naruszenia prawa wspólnotowego stanowi nieimplementowanie, nieterminowe implementowanie, bądź niewłaściwe implementowanie dyrektywy do prawa krajowego. Proklamowanie przez Trybunał Sprawiedliwości zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego względem jednostek za naruszenie prawa wspólnotowego nastąpiło w orzeczeniu z dnia 19 listopada 1991 r. wydanym w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 (A. F. oraz D. B. i inni, Zb. Orz. 1991, s. I-5357), w którym szkoda związana była właśnie z brakiem implementacji dyrektywy przez państwo członkowskie. W sytuacji braku horyzontalnej, bezpośredniej skuteczności dyrektywy jednostka jest uprawniona do wytoczenia powództwa o odszkodowanie przeciwko państwu członkowskiemu. W takim przypadku, zgodnie z zasadami wypracowanymi przez Trybunał Sprawiedliwości (zob. ww. orzeczenie z dnia 19 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 oraz orzeczenie z dnia 5 marca 1996 r. w połączonych sprawach C-46/93 i C 48/93 B. du P. oraz F. I. i inni, Zb. Orz. 1996, s. I-1029, pkt 51), jednostka musi udowodnić, że:

- 1) nastąpiło naruszenie normy dyrektywy, która jest skierowana na przyznanie praw jednostkom, a treść tych praw może być zidentyfikowana,
- 2) naruszenie musi być wystarczająco poważne,
- 3) występuje bezpośredni związek przyczynowo - skutkowy między nieterminową lub nieprawidłową implementacją normy dyrektywy, a szkodą wyrządzoną jednostce.

W toku niniejszego postępowania Sąd ustalił, że ustawodawca nie zapewnił właściwej transpozycji dyrektywy 90/314/EWG do polskiego systemu prawa. Nie oznacza to jednak wedle Sądu, że roszczenie powoda jest uzasadnione w oparciu o zasady prawa unijnego a dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego z tytułu niewłaściwego implementowania dyrektywy do krajowego porządku prawnego. W wyroku z dnia z dnia 8 października 1996 r. (C-178/94, LEX nr 115025) Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że brak podjęcia środków zmierzających do transpozycji dyrektywy w celu osiągnięcia rezultatu, jaki dyrektywa ta przewiduje w terminie określonym w tym celu, stanowi samo w sobie poważne naruszenie prawa wspólnotowego, a tym samym powoduje powstanie prawa do odszkodowania dla osób fizycznych, które poniosły szkodę, jeżeli rezultat przewidziany w dyrektywie pociąga za sobą przyznanie jednostkom praw, których treść jest możliwa do ustalenia, i istnieje związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem obowiązku państwa a poniesioną szkodą. Przedmiotowa dyrektywa miała charakter horyzontalny, gdyż dotyczyła relacji pomiędzy konsumentem a organizatorem turystyki. Stąd też na szkodę wywołaną niewłaściwym implementowaniem tej dyrektywy może powoływać się jedynie jednostka, której dyrektywa przyznaje prawa. Taką jednostką nie jest natomiast w żadnym razie marszałek województwa, gdyż dyrektywa nie przyznaje mu żadnych uprawnień, których nie mógłby realizować na skutek jej wadliwej implementacji do systemu prawa krajowego, co z kolei powoduje, że nie ma on legitymacji czynnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na tej podstawie. Jakkolwiek więc marszałek województwa, działał na rzecz klientów niewypłacalnych biur podróży i poniósł z tego tytułu określone wydatki, to jednak nie może wywodzić swojego roszczenia z wadliwej implementacji dyrektywy. Uprawnienie takie przysługuje bowiem jedynie klientom upadłych biur, których prawa zagwarantowane w dyrektywie zostały naruszone.

Reasumując, Sąd uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie na żadnej ze wskazywanych przez powoda podstaw prawnych. Podkreślił, że ustawodawca podjął już działania mające na celu wyeliminowanie problemu stanowiącego podstawę niniejszego sporu. Projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych (druk sejmowy nr 1081) przewiduje dodanie do rzonej ustawy art. 5a, którego ust. 1 ma przyjąć następujące brzmienie: „W przypadku, w którym suma gwarancji lub suma ubezpieczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 okazuje się niewystarczająca dla pokrycia kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązкови nie zapewnia tego powrotu, a także zwrotu wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana oraz zwrotu części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu, niepokryte z innych źródeł koszty oraz zwrot wpłat dokonywany jest z budżetu państwa”. Z kolei ust. 2 tego art. ma stanowić, że „Skarbowi Państwa przysługuje roszczenie o zwrot wypłaconych sum przeciwko przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 5 ust. 1”. Warto również dodać, że ustawodawca dążąc do rozwiązania nie tylko przyszłych, ale także już zaistniałych problemów wynikających z niewłaściwego ustalenia kwot minimalnych gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, zamierza umożliwić stosowanie nowych regulacji także do stanów faktycznych już zaistniałych, na co wskazuje art. 2 ustawy nowelizującej stanowiący, że ma ona zastosowanie do pokrycia kosztów powrotu z imprezy turystycznej oraz zwrotu wpłat klientów w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, które miały miejsce po 1 stycznia 2011 r. Powyższe oznaczają, że przygotowywana nowelizacja ustawy o usługach turystycznych obejmie także roszczenia dochodzone przez powoda w przedmiotowej sprawie.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia wniósł powód. Wyrok zaskarżył w całości w odniesieniu do pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...). Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

a) naruszenie art. 49 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) przez błędną interpretację i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w przyjęciu, że przywołane przepisy nie mogą stanowić podstawy do domagania się przez powoda zapłaty kwoty wydatkowanej na sprowadzenie turystów do kraju, gdyż zdaniem Sądu Okręgowego w okolicznościach sprawy nie przysługuje powodowi żadne roszczenie, którego mógłby dochodzić na podstawie art. 49 ust. 6 tejże ustawy, oraz poprzez niewłaściwe uznanie, że w okolicznościach sprawy powodowi nie przysługuje wobec pozwanego roszczenie o wypłatę dotacji,

b) niezastosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20 poz. 103) w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności § 3 pkt. 28, oraz § 33 ust. 2 pkt. 1 lit. c (w Rozdziale 21-Zasady przekazywania sprawozdań w formie elektronicznej), poprzez pominięcie, że ustawodawca przewidział możliwość poniesienia wydatków w roku budżetowym przez jednostkę samorządu terytorialnego (powoda) z jej środków własnych na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, które to wydatki podlegają refundacji przez Wojewodę (dysponenta środków budżetu państwa).

Wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powoda kwoty 190.162,03 zł wraz z odsetkami od dnia 29 września 2012 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania sądowego pierwszej instancji, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi Okręgowemu, a nadto zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania sądowego instancji odwoławczej.

Wniósł o dopuszczenie dowodu:

- ze sprawozdania Rb 50 za IV kwartał 2012 r. wraz z danymi uzupełniającymi, na okoliczność ujęcia wydatku w kwocie 190.162,03 zł w wykonanych zadaniach z zakresu administracji rządowej, podlegającemu refundacji jako wydatek poniesiony w roku 2012 ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego (Województwa), a nie zwrócony w danym roku przez dysponenta środków budżetu państwa (Wojewodę),

- pisma (...) Urzędu Wojewódzkiego w W. (FIN-1. (...).24.2011) z dnia 2 kwietnia 2012 r. wraz z załącznikiem - Planem dotacji celowych na 2012 r., na okoliczność przyznania przez Wojewodę zbiorczej kwoty dotacji celowej na realizację przez Województwo (...) wszystkich zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w wysokości 141.046.000 zł, - pisma Marszałka Województwa (...) (...) z dnia 2 listopada 2011 r., na okoliczność tego, iż przyznana przez Wojewodę kwota dotacji celowej w wysokości 141,046.000 zł na 2012 r. na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest niewystarczająca, oraz przyznania dodatkowej dotacji celowej w wysokości 122.837.261 zł na realizację tych zadań.

Skarżący podniósł, że potrzeba powołania w/w dowodów powstała na tym etapie postępowania i są one istotne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a powołanie ich na wcześniejszym etapie nie było możliwe.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów postępowania przed sądem drugiej instancji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie. Jakkolwiek Sąd Apelacyjny nie podziela wniosku Sądu I instancji, iż finansowanie skutków upadłości biur podróży w zakresie kosztów powrotu turystów z zagranicy ponad kwotę gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej bądź sumy ubezpieczenia biura podróży stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej zlecone marszałkowi województwa, to jednak zaskarżony wyrok odpowiada prawu i nie doszło do naruszenia normy art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodzić się należy z Sądem Okręgowym, że celem ustawy o usługach turystycznych, implementującej dyrektywę 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek było zapewnienie turystom maksymalnie skutecznej ochrony m. in. przed następstwami niewypłacalności biur podróży, jednak z samego ratio legis tej ustawy nie można wywieść daleko idącego wniosku, że realizacja tego celu wymaga finansowania ze środków Skarbu Państwa, a w konsekwencji stanowi zdanie z zakresu administracji rządowej zlecone marszałkowi województwa. Sam Sąd Okręgowy bezskutecznie bowiem poszukiwał konkretnej normy prawnej, która by regulowała tę kwestię. Brzmienie art. 5 tej ustawy – w połączeniu z treścią wzorów formularzy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej wymaganych rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. - pozwala jedynie na konstatację, że marszałek województwa jako beneficjent gwarancji pokrywa z jej środków koszty powrotu turystów z zagranicy. Trafnie zauważył Sąd Okręgowy, że ustawa o usługach turystycznych, ani żadna inna, nie przewidują rozwiązań na wypadek, gdyby środki z gwarancji okazały się niewystarczające. Nie ma zresztą także normy prawnej nakładającej na marszałka województwa obowiązek organizacji powrotu turystów do kraju – Sąd wywiódł ją z zapisów umów gwarancji ubezpieczeniowej zgodnych z rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki, czyniących marszałka województwa beneficjentem gwarancji oraz art. 5 ust. 5 ustawy o usługach ubezpieczeniowych nakładającego na marszałka obowiązek występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umów gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej bądź ubezpieczenia biur podróży.

Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że dla przypisania obowiązku działania organu czy to władzy państwowej, czy samorządowej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP musi istnieć wyraźna norma prawna przyznająca mu kompetencje w określonej sferze aktywności. Takiej normy nie zawiera również art. 7 dyrektywy 90/314/EWG, która po pierwsze ma charakter horyzontalny i reguluje relacje pomiędzy stronami umów o usługi turystyczne, po drugie zaś nie kreuje żadnych obowiązków władzy państwowej ani nie wprowadza żadnych zadań dla jej organów. Można się zgodzić z poglądem Sądu Okręgowego o wadliwej jej implementacji poprzez brak regulacji sposobu sprowadzenia turystów do kraju w przypadku wyczerpania środków z gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej bądź sumy ubezpieczeniowej biura podróży, ale zbyt daleko idący jest wniosek tegoż Sądu, iż prawidłowa implementacja wymagałaby przeznaczenia na ten cel środków publicznych. W ocenie Sądu Apelacyjnego wniosek taki nie wynika z zaleceń Komisji Europejskiej

nieobciążania turystów przednim obowiązkiem poniesienia tych kosztów. Nie jest to tożsamy z zaleceniem, by koszty te ponosił Skarb Państwa. Biorąc pod uwagę horyzontalny charakter dyrektywy, wydaje się, że zalecenia powyższe odnosiły się do wprowadzenia takich regulacji, wedle których organizator wyjazdu zabezpieczy wystarczające środki na pokrycie powyższych kosztów. Taka regulacja w prawie krajowym znalazła się w postaci art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Osobną kwestią jest czy minimalne kwoty gwarancji przewidziane przepisami były ustalone na odpowiednim, minimalizującym ryzyko, poziomie, jednak ta kwestia z uwagi na sformułowanie żądania przez powoda jako żądania zapłaty brakującej dotacji celowej względnie odszkodowania za wadliwą implementację dyrektywy lub opartego na art. 438 k.c. pozostaje poza kognicją Sądu. Trafny jest przy tym wniosek, że roszczenia z tytułu wadliwej implementacji dyrektywy przysługują wyłącznie tym podmiotom, którym owa dyrektywa przyznała jakieś uprawnienia. Bezsparnie powód do nich nie należy.

Żeby można było przyjąć, że organizacja i sfinansowanie powrotu turystów upadłego biura podróży do Polski w zakresie wykraczającym poza środki z wymienionych gwarancji i ubezpieczenia spoczywa na Skarbie Państwa, winna istnieć norma prawna kreująca obowiązek władzy publicznej w tym zakresie, by można w ogóle było mówić o zadaniu zleconym dla marszałka województwa. Takiej normy próżno szukać w ustawie o usługach turystycznych bądź jakiegokolwiek innej. Nadto argumentem przemawiającym przeciwko koncepcji Sądu Okręgowego jest również okoliczność, że w ustawie o usługach turystycznych zdania zlecone marszałkowi zostały określone wprost. Niezrozumiała byłaby zatem intencja ustawodawcy, by jedno z nich uregulować w sposób wyłącznie dorozumiany, wymagający przeprowadzenia wykładni celowościowej i funkcjonalnej całej ustawy.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny nie podziela konkluzji Sądu Okręgowego, iż na marszałku województwa spoczywa obowiązek zorganizowania powrotu turystów do Polski bez względu na koszty czyli również ponad środki z gwarancji. Rację ma strona pozwana, wskazując, że brak jest podstawy prawnej do kreowania uprawnienia turystów do uzyskania bezzwrotnej pomocy Państwa. Zalecenia Komisji Europejskiej, przywołane przez Sąd Okręgowy, nie dostarczają argumentu przemawiającego za takim uprawnieniem. Dotyczą one wdrażania wymienionej dyrektywy, więc odnoszą się do obowiązków przedsiębiorców turystycznych i konieczności należytego ich uregulowania w prawie krajowym. Nie jest to tożsamy z obowiązkiem przejęcia przez Państwo ciężaru finansowego skutków ich niewypłacalności. Zauważyć należy, że obywatel Polski, znalazłszy się za granicą w kłopotach finansowych, może liczyć na wspomóżenie ze stron władz RP, ale podlegające zwrotowi. Nie ma uzasadnienia dla stawiania w lepszej sytuacji turystów przebywających tamże na wyjazdach zorganizowanych. Są to strony umów cywilnoprawnych i wydaje się, że również z tego powodu nie ma konstytucyjnych podstaw do stosowania wobec nich preferencyjnych zasad – dogodniejszych niż w przypadku konsumentów zawierających inne umowy cywilnoprawne (np. z deweloperami), którym Państwo nie refunduje skutków niewypłacalności kontrahenta.

Z art. 5 ust. 5 ustawy o usługach turystycznych wynika jedynie obowiązek marszałka występowania na rzecz klientów o wypłatę środków z gwarancji. Nie jest on tożsamy z obowiązkiem zorganizowania i sfinansowania (bezzwrotnego) powrotu turystów do Polski.

Powyższą argumentację wzmacnia analiza kolejnego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych Nr druku sejmowego Sejmu VII kadencji: 3384), który wprowadza w art. 5 ustawy o usługach turystycznych ust. 5a w brzmieniu: "5a. W przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego marszałek województwa lub wskazana przez niego jednostka upoważniona do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju, o której mowa w ust. 4, prowadzi działania związane z organizacją 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.". Z uzasadnienia projektu wynika, że jest on próbą usunięcia luki w prawie i wprowadzenia dla marszałka województwa zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w postaci organizacji powrotu klientów upadłego biura podróży ponad kwoty uzyskane z gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej czy umowy ubezpieczenia. Oznacza to, że obecnie brak jest takiej regulacji, a tym samym zadania zleconego w tej mierze.

W rezultacie trafny jest wniosek Sądu Okręgowego, iż powodowi nie przysługuje roszczenie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, aczkolwiek z innych przyczyn niż podane. Skoro ustawodawca nie przewidział lege lata takiego zadania z zakresu administracji rządowej zleconego marszałkowi województwa, powód nie może dochodzić zapłaty różnicy pomiędzy kwotą wydatkowaną na realizację zadania a dotacją celową nań przeznaczoną.

Wobec powyższego zarzut niezastosowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej jest całkowicie chybiony. Nawet gdyby przyjąć rozumowanie Sądu Okręgowego za prawidłowe, to treść owego rozporządzenia nie wpływałaby na istnienie roszczenia powoda opartego na art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego. Rozporządzenie reguluje bowiem jedynie treść, formę i sposób składania sprawozdań z realizacji budżetu. Okoliczność, że przewiduje także pozycję, w której wpisuje się wydatki poniesione przez jednostkę samorządu terytorialnego z własnych środków na realizację zadań zleconych, nie budzi żadnych wątpliwości. Właśnie dla takich wypadków wprowadzono art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zapisy rozporządzenia nie zastępują natomiast szczegółowej regulacji dotyczącej sposobu i źródeł finansowania wydatków w ramach zadań zleconych, bowiem dotyczą jedynie sposobu ich ewidencjonowania. Również fakt przyznawania jednej dotacji celowej – zbiorczo na poczet zadań zleconych nie przesądza o istnieniu konkretnych zadań zleconych i nie przeczy tezie o konieczności ustawowego uregulowania sposobu ich ponoszenia. Ubocznie zauważyć należy, że w przedłożonym planie dotacji celowych wprowadzicie kwota podana jest ostatecznie zbiorczo, ale składa się z kwot częściowych podzielonych wedle działów, rozdziałów i paragrafów, z czego wnosić należy, że istnieje możliwość ustalenia, jakie sumy zostały przeznaczone na realizację jakich zadań zleconych. Jest to niezbędne, skoro dotacje podlegają rozliczeniu.

Dlatego też wnioski dowodowe złożone przy apelacji podlegały oddaleniu jako bezprzedmiotowe dla rozstrzygnięcia.

Dodatkowo bowiem stwierdzić trzeba, że gdyby hipotetycznie przyjąć istnienie zadania z zakresu administracji rządowej zleconego marszałkowi województwa, to jego wprowadzeniu musiałaby odpowiadać regulacja sposobu jego finansowania ze środków Skarbu Państwa, a takowej – jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy – nie ma. Przesłanką powstania roszczenia z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest przekazanie dotacji celowej na realizację zadania zleconego. Sam fakt, że powód generalnie otrzymał dotację celową, nie oznacza, iż dotyczyła ona organizacji powrotów klientów upadłych biur podróży. Dokumenty przedłożone przez powoda w postępowaniu apelacyjnym takim dowodem z przyczyn wyżej wskazanych niewątpliwie nie są.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 385 k.p.c. oraz art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. Wysokość wynagrodzenia pełnomocnika strony pozwanej została ustalona zgodnie z § 6 pkt 6 i § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.