



Sygn. akt II CSK 836/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)
SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)
SSN Grzegorz Misiurek

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa Województwa [...]
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 15 października 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 12 czerwca 2014 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. nie obciąża pozwanego kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód - Województwo [...] reprezentowane przez Marszałka Województwa domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa - Wojewody [...] kwoty 273.727,17 zł z odsetkami. Roszczenie to wywodził z przepisu art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1115, cyt. dalej jako ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.). Pokrył bowiem koszty sprowadzenia z zagranicy grupy turystów - kontrahentów upadłego biura turystycznego A. w zakresie, w którym koszty te przekraczały sumę gwarancji udzielonej mu przez ubezpieczyciela na zlecenie tego biura. Zdaniem powoda, sprowadzenie klientów niewypłacalnego biura z zagranicy stanowi zadanie zlecone samorządu wojewódzkiego w zakresie administracji rządowej.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo po dokonaniu następujących ustaleń faktycznych.

W dniu 12 lipca wspomniane biuro podróży zawiadomiło służby Marszałka Województwa [...] o niemożności zapewnienia i opłacenia powrotu do Polski klientów tego biura. Marszałek wystąpił wobec Towarzystwa Ubezpieczeń [...] o wypłatę sumy gwarancji na pokrycie kosztów sprowadzenia klientów upadłego biura do Polski. Suma gwarancyjna wynosiła 209.808 zł, natomiast całkowite koszty powrotu turystów do kraju z Egiptu i Turcji wyniosły 470.294,68 zł. Różnica została pokryta z budżetu Województwa [...] i Marszałek Województwa dochodził jej pokrycia od Skarbu Państwa - Wojewody [...], wywodząc, że wykonywał w tym zakresie zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Uprawniony był zatem uzyskać odpowiednie dofinansowanie ze strony Skarbu Państwa. Skarb Państwa - Wojewoda [...] zakwestionował taką kwalifikację prawną żądania strony powodowej. W piśmie z dnia 6 czerwca 2013 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki poinformowało marszałków, że to oni są beneficjentami odpowiednich zabezpieczeń ustanowionych na rzecz organizatorów imprez turystycznych, mają obowiązek sprowadzania klientów biur podróży do krajów razem z ich upadłości

i odpowiadają wówczas za sposób wydatkowania środków finansowych z zaliczek wypłaconych przez gwaranta.

Sąd Okręgowy stwierdził, że art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. 2014 r., poz. 196 ze zm.: cyt. dalej jako „ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.”) adresowany jest do organizatora turystyki, natomiast rola Marszałka jako beneficjenta gwarancji sprowadza się do dokonania dyspozycji wypłat zaliczki na pokrycie kosztów powrotu turystów do kraju i występowania na rzecz turystów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji lub ubezpieczenia. Marszałek Województwa nie jest natomiast zobowiązany ex lege do pełnych działań polegających na sprowadzeniu turystów do kraju i na pokryciu kosztów ich transportu. Powód w tym zakresie podjął własną inicjatywę nie wynikającą z zobowiązań ustawowych i nie mogą tu wchodzić w grę zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1115; cyt. dalej jako „ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.”), środki z budżetu państwa w ramach dotacji celowych są przekazywane na realizację zadań zleconych ustawami, toteż czynności podjęte poza granicami tych obowiązków zleconych nie mogą być finansowane z budżetu państwa i pozwany Skarb Państwa nie jest zobowiązany do skompensowania powodowi wydatków w ramach dotacji celowej. Pozwany nie deklarował też w żaden sposób pokrycia powrotu turystów w zakresie przewyższającym sumę gwarancji ubezpieczeniowej. Powód mógł uzyskać jedynie odpowiednią pomoc w innej postaci i nie było potrzeby od razu angażowania przez Marszałka funduszy z budżetu województwa. Ponadto powód nie wykazał, aby podjęte przez niego działania były adekwatne do skali problemu. Chodziło o możliwość rozważenia tańszych kosztów powrotu do kraju niż czarterowanie samolotu dla turystów, możliwość podejmowania wobec organizatora imprezy odpowiednich środków prewencyjnych.

Sąd Okręgowy rozważał też zarzut nieprawidłowego wdrożenia do krajowego systemu prawnego Dyrektywy Rady Europy nr 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zagranicznych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U. UE L 1990, nr 158, poz. 59 cyt. dalej jako „Dyrektywa z 1990 r.”). Sprawa implementacji tej dyrektyw nie miała w sprawie znaczenia, bowiem

uregulowania Dyrektywy odnoszą się do relacji obywatel-państwo i obywatelowi (turyście) mogłoby przysługiwać wobec państwa odpowiednie roszczenie odszkodowawcze. Niezależnie od tego nie sposób twierdzić, że wspomniana dyrektywa nie została należycie implementowana. Artykuł 7 tej Dyrektywy adresowany jest do organizatora turystyki, na nim ciąży m.in. obowiązek ustanowienia zabezpieczenia w celu pokrycia kosztów powrotu turysty do kraju. Natomiast władze publiczne danego Państwa zobowiązane są do zapewnienia ustanowienia takiego zabezpieczenia. Z art. 7 Dyrektywy nie można wywodzić obowiązku poniesienia przez Skarb Państwa kosztów powrotu do kraju klientów niewypłaconego biura podróży.

Apelacja powoda została oddalona. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego. Przyjął, że w świetle art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. zadania Marszałka Województwa są zadaniami z zakresu administracji rządowej, natomiast nie podzielił stanowiska apelującego, iż chodzi tu zarazem o zadania zlecone temu Marszałkowi na podstawie art. 2a i art. 5 ust. 4 i 5 ustawy. Z przepisu tego nie wynika obowiązek Marszałka uzupełnienia z budżetu województwa sumy gwarancji, która nie wystarcza na pokrycie kosztów powrotu klientów upadłego biura podróży do kraju. Ustawodawca nie przewidział w ustawie żadnych mechanizmów, które unormowały działania Marszałka w przypadku, gdyby suma gwarancyjna okazała się niewystarczająca. Stąd nietrafne byłoby odwoływanie się w tym względzie do wysokości celowościowej art. 5 ust. 4 i 5 ustawy w powiązaniu z art. 7 Dyrektywy z 1990 r. Zapewnienie turystom powrotu do kraju w wyniku wydatkowania środków z budżetu województwa wykraczało poza zadania zlecone z zakresu administracji określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Wykonywanie przez samorządy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powinno wynikać z ustawy (art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2013 r., poz. 596). Nie można w wyniku wykładni funkcjonalnej rozszerzać kompetencji organów samorządu terytorialnego. Niedostateczne wdrożenie postanowień Dyrektywy z dnia 13 czerwca 1990 r. może przesądzać o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego wobec turysty, ponieważ turyści nie powinni być zobligowani do samodzielnego

pokrywania kosztów powrotu do kraju. Kwestia ta nie ma jednak znaczenia w rozpoznawanej sprawie.

Zarzut naruszenia art. 49 ust. 1, art. 5 i art. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. także okazał się nieuzasadniony, ponieważ powodowi nie zostało powierzone zadanie z zakresu administracji rządowej, będące przedmiotem sporu. Zasadność roszczenia jednostki samorządu terytorialnego do dotacji uwarunkowane jest od odpowiedniego ustalenia dotacji w budżecie państwa, tymczasem ustawa taka nie przewidywała dotacji celowych na poczet zadania zleconego w postaci opłacenia kosztów powrotu turystów niewypłacalnego biura podróży do kraju.

W skardze kasacyjnej strony powodowej podnoszono naruszenie art. 5 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. i art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie - o uchylenie wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podniesione przez skarżącego zarzuty prawa materialnego, a przede wszystkim zarzuty naruszenia art. 5 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. w zw. z art. 2a tej ustawy, skłaniają do określenia zasadniczych elementów modelu systemu ochrony kontrahentów niewypłacalnego (upadłego) organizatora turystyki w okresie, w którym doszło do sprowadzenia klientów upadłego biura turystycznego A. spółki z o.o. do kraju oraz de lege lata.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., organizator turystyki ma obowiązek ustawowy zapewnić – na wypadek swojej niewypłacalności - pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do kraju (miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu) w wyniku zawarcia m.in. umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. Rzecz jasna, chodzi tu o zlecenie przez organizatora imprezy bankowi lub ubezpieczycielowi udzielenie odpowiedniej gwarancji, w której suma gwarancyjna powinna uwzględniać postanowienia rozporządzenia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, wydanego na podstawie ust. 2 ustawy z 1997 r. Gwarancja taka (tzw. gwarancja turystyczna)

powinna istnieć w całym okresie wykonywania działalności turystycznej przez organizatora turystyki (art. 4 ust. 3 ustawy; zob. też np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2002 r., I SA 2287/02, nie publ.). Podmiotem uprawnionym z tytułu gwarancji (jej beneficjentem) jest marszałek województwa, który może wykonywać swoje uprawnienia osobiście lub przez wskazane jednostki (art. 5 ust. 4 i 5 ustawy). Marszałek staje się więc *ex lege* stroną obligacyjnego stosunku gwarancyjnego, łączącego go z gwarantem (bankiem lub ubezpieczycielem), przy czym wykonuje swoje uprawnienia z umowy gwarancji i interesu klientów organizatora imprezy turystycznej. Taka podmiotowa konstrukcja gwarancji „turystycznej” zapewnia sprawność korzystania z tego instrumentu zabezpieczenia i może służyć urzeczywistnieniu reguły wyrażonej w art. 7 Dyrektywy 1990 r., zgodnie z którą na wypadek swojej niewypłacalności organizatora imprezy turystycznej „powinien zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające (...) powrót konsumenta z podróży”.

2. W piśmiennictwie krytykowano wspomniany model funkcjonowania gwarancji „turystycznej” nieprzewidujący wprost konsekwencji prawnych sytuacji, w której suma gwarancyjna udzielonej gwarancji nie wystarcza m.in. na pokrycie wszystkich niezbędnych kosztów sprowadzenia do kraju klientów niewypłacalnego organizatora turystyki. Z tego względu w projekcie ustawy zmieniającej ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. przewidywano subsydiarną odpowiedzialność Skarbu Państwa w zakresie, w jakim suma gwarancji „turystycznej” nie zapewni zwrotu wspomnianych kosztów, aczkolwiek nie regulowano w sposób dostatecznie jasny ewentualnej aktywności marszałka województwa w odniesieniu do organizowania powrotu turystów do kraju i wstępnego ponoszenia kosztów powrotu. Co więcej, regulacja o subsydiarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa miała obowiązywać z mocą wsteczną i obejmować turystów, dla których zorganizowano imprezy turystyczne po dniu 1 stycznia 2011 r. Skarbowi Państwa przysługiwać miało roszczenie o zwrot wypłaconych sum przeciwko przedsiębiorcy turystycznemu (projekt ustawy z 2012 r., nr druku 1081/VII). Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynikało założenie przejściowości proponowanego rozwiązania prawnego, ponieważ projektodawcy oczekiwali „wypracowania w przyszłości takiego systemu zabezpieczeń, który gwarantuje pełną ochronę klientów biur podróży bez

obciążania skutkami niewypłacalności Skarbu Państwa”. To ogólne założenie legislacyjne może być brane pod uwagę przy interpretacji obowiązujących *de lege lata* przepisów dotyczących elementów modelu gwarancji „turystycznej”.

3. Brak uzasadnionych podstaw do twierdzenia, że do modyfikacji wspomnianego wcześniej modelu ochrony kontrahentów niewypłacalnego organizatora turystyki doszło w wyniku nowelizacji art. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. w ustawie z dnia 12 września 2015 r. (Dz.U. nr 1164). Nowelizacja ta polegała na dodaniu art. 5a, w którym wyjaśniono, że w razie niewypłacalności organizatora turystyki marszałek województwa lub upoważniona przez niego jednostka do wydawania gwarantowi dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klientów organizatora do kraju, prowadzi działania związane z organizacją powrotu tych klientów do kraju, jeżeli organizator turystyki – wbrew obowiązkowi - nie zapewnia tego powrotu. O takim podstawowym obowiązku organizatora turystyki wobec jego kontrahentów wspomina art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i stanowi on element treści umowy o świadczenie usług turystycznych (art. 56 k.c.). Sytuacja taka uzasadnia powstanie uprawnienia marszałka jako beneficjenta do uruchomienia gwarancji (wypłaty sumy gwarancyjnej, także w postaci odpowiedniej zaliczki), a jednocześnie zaktualizowanie się obowiązku dokonywania czynności organizacyjnych, mających na celu doprowadzenie do powrotu turystów do kraju. Mimo braku wyraźnego wyrażenia takiej powinności w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r., przed dodaniem art. 5a (tj. przed dniem 28 sierpnia 2015 r.), w praktyce korzystania z gwarancji takie czynności organizacyjne były faktycznie podejmowane przez marszałków województw. Czynności te podjął także powód niezwłocznie po uzyskaniu informacji o niewypłacalności i upadłości organizatora turystyki i niemożności wykonania przez niego obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Należy też zauważyć, że o „czynnościach związanych z zapewnieniem powrotu klientom zleceńodawcy (organizatora turystyki) z imprezy turystycznej” wspomniano jednak w postanowieniach „wzoru formularza umowy gwarancji ubezpieczeniowej”, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Turystyki i Sportu z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej (...) (Dz.U. nr 88, poz. 494). Czynności takie mógł podejmować samodzielnie beneficjent gwarancji

(marszałek województwa) lub gwarant na podstawie pisemnego pełnomocnictwa marszałka (§ 4 ust. 3 wzoru). Dlatego w uzasadnieniu projektu nowelizacji wyjaśniono, że wprowadzenie art. 5a „usunie wątpliwości dotyczące zakresu działań marszałka województwa”, przy czym „od stycznia 2006 r. zadania te były realizowane przez marszałków województwa jako zadane zlecone z zakresu administracji rządowej na podstawie art. 2a ustawy” (s. 2 i 3 uzasadnienia projektu ustawy z dnia 8 maja 2015 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych druk 3384/VII).

Należy stwierdzić, że w okresie dokonywania przez powoda czynności organizacyjnych i *de lege lata* (po dodaniu art. 5a) przewidywano ustawowy obowiązek marszałka województwa do podejmowania czynności organizacyjnych mających na celu sprowadzenie turystów do kraju. Obowiązek taki nie ma jednak charakteru uniwersalnego, choć istotnie stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 2a ustawy). Może on być aktualny tylko wówczas, gdy istnieje już odpowiedni system zabezpieczenia powrotu turystów do kraju, m.in. w postaci umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, w wyniku zawarcia których marszałek uzyskał status beneficjenta gwarancji. Oznacza to, że marszałek może skutecznie uruchomić cywilno-prawny mechanizm gwarancji w celu uzyskania stosownego pokrycia wspomnianych wydatków o charakterze organizacyjnym. Nie istnieją natomiast uzasadnione podstawy do twierdzenia, że w razie niewystarczającej sumy gwarancyjnej wynikającej z umowy gwarancji po stronie marszałka powstaje *ex lege* samodzielny obowiązek prawny podejmowania czynności organizacyjnych mających na celu sprowadzenie klientów organizatora turystyki do kraju i wykonanie tego obowiązku powoduje też konieczność uruchomienia odpowiednich środków z budżetu samorządowego. Przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. nie tworzyły i nadal nie tworzą, po odrzuceniu wspomnianych prób legislacyjnych wprowadzenia w tym przypadku subsydiarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa, dodatkowego instrumentu prawnego służącego ochronie prawnej klientów organizatora turystyki i uzupełniającego model ogólny. Innymi słowy, obecny model ochrony, odwołujący się do zabezpieczeń przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie został jednak uzupełniony reżimem organizowania także środków budżetowych samorządów

wojewódzkich w razie niemożliwości wykonania przez organizatora turystyki obowiązku zapewnienia powrotu do kraju jego kontrahentów.

Skarb Państwa nie jest zatem zobowiązany do zwrotu marszałkowi województwa poniesionych przez niego kosztów zapewnienia klientom niewypłacalnego organizatora turystyki powrotu do kraju na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2008 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w razie niewystarczającej sumy gwarancyjnej, wynikającej z umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, przewidzianej dla pokrycia tych kosztów (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.).

Z tych względów nie można uznać za trafne zarzuty naruszenia art. 5 ust. 4 i ust. 5 w zw. z art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., a tym samym - także art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. Należało zatem oddalić skargę kasacyjną (art. 398¹⁴ k.p.c.). O kosztach postępowania rozstrzygnięto przy uwzględnieniu postanowień art. 102 k.p.c.

kc