



Sygn. akt V CSK 146/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 kwietnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

w sprawie z powództwa Województwa X.- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W.
przeciwko Ośrodkowi Kształcenia i Doskonalenia Zawodowego "E." Spółce
z o.o. w W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 18 kwietnia 2012 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego
z dnia 23 marca 2010 r.,

- 1. uchyła zaskarżony wyrok w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt I (pierwszym) i w tym zakresie apelację oddała oraz w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego zawartego w pkt III (trzecim) i zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 6.100 (sześć tysięcy sto) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód - Województwo X. - Urząd Pracy w W. domagał się od strony pozwanej - Ośrodka Kształcenia i Doskonalenia Zawodowego „E.”-spółka z o.o. (tzw. beneficjenta ostatecznego) zapłaty kwoty 67.488,05 zł, obejmujących zwrot funduszy unijnych, nieprawidłowo –zdaniem powoda- wydatkowanych przez stronę pozwaną w okresie realizacji przez nią wskazanego w pozwie projektu.

Sąd Rejonowy oddalił powództwo, dokonując następujących ustaleń faktycznych.

Strony zawarły w dniu 27 czerwca 2005 r. umowę o finansowanie projektu pt. Rozwój potencjału pracowników służby zdrowia. W umowie tej ustalono m.in. to, jakie wydatki strony pozwanej będą podlegać refundacji z funduszy unijnych. Kwotę maksymalnej pomocy ustalono do wykorzystania przez beneficjenta w okresie realizacji projektu w sierpniu 2005 r. (aneks nr 2 do umowy). Sąd Rejonowy ustalił zakupy, jakich dokonała strona pozwana w związku z realizacją projektu (10 pozycji włącznie z kosztami audytu). Udostępnianie środków unijnych następowało transzami (ostatnia, czwarta transza wypłacona została pozwanemu w marcu 2007 r.). Wypłat tych dokonywano po przedstawieniu dokumentacji dotyczącej transzy poprzedniej. Podczas bieżącej kontroli powód nie kwestionował zakupów i nie stwierdzał uchybień. W maju 2007 r. strona powodowa dokonała kontroli prawidłowości realizacji projektu i zakwestionowała poniesione przez pozwanego wydatki (8 ich rodzajów). Uznano, że strona pozwana nie zachowała zasad konkurencyjności i równego traktowania oferentów, nie dokumentowała upublicznienia informacji o zamówieniu (ogłoszenia, analiza rynku).Wprawdzie wydatki związane były z projektem, ale nie mogły być objęte refundacją jako tzw. wydatki niekwalifikowane (podlegające zwrotowi). Wniosek strony pozwanej o ponowne przeanalizowanie wskazanych wydatków nie został uwzględniony i strona powodowa domagała się zwrotu wydatków określonych w pozwie.

W ocenie Sądu Rejonowego, nie było podstaw do żądania zwrotu środków unijnych w świetle § 7 umowy z 2005 r. Środki te wykorzystano zgodnie z celem, a kwestionowana przez powoda część refundowanych wydatków miała charakter

wydatków kwalifikowanych w rozumieniu umowy. Jeżeli w § 13 umowy odesłano do przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych, Dz. U. nr 19, poz. 177, ze zm., cyt. dalej jako „ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.”), nie znaczyło to, że nie miał zastosowania art. 4 pkt 8 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w okresie wykonywania umowy z 2005 r. Ustawa o zamówieniach publicznych z 2004 r. nie miała wówczas zastosowania do zakupów nieprzekraczających wartości 6000 euro, a żaden z zakwestionowanych wydatków nie przekraczał tej kwoty. Nie było też podstaw do zarzucenie pozwanemu dokonania wydatków w sposób nieoszczędny, niecelowy i nieefektywny (art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U z 2003 r., nr 15, poz. 148 ze zm., cyt. dalej jako „ustawa z 1998 r.”). Dotyczy to także wydatków związanych z powierzeniem audytu profesjonalnemu podmiotowi. Według przepisów zawartych w aktach unijnych, najistotniejszym elementem kwalifikowania wydatków jest powiązanie ich z celem realizowanego zadania, a tym zakresie powód nie formułował żadnych zastrzeżeń.

W wyniku apelacji strony powodowej Sąd Okręgowy zmienił zaskarżony wyrok i zasądził od pozwanego dochodzoną kwotę (oddalił powództwo w zakresie dotyczącym odsetek); Sąd odmiennie ocenił prawidłowo dokonane ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Według Sądu Okręgowego, § 13 umowy wyrażał wolę stron stosowania art. 4 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych z 2004 r. także do zakupów niżej kwoty 6 000 euro, strony bowiem poddały się w umowie surowszym wymaganiom niż przewidziane w tej ustawie. Pozwany zapoczątkował odpowiednie procedury zamówienia (w postaci trybu zapytania o cenę) jedynie do niektórych wydatków (meble biurowe, sprzęt komputerowy), ale nie stosował tych procedur w odniesieniu do innych wydatków. Naruszył także kryteria przewidziane w art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Jeżeli weźmie się pod uwagę obiektywne kryteria ceny przy dokonywaniu niektórych zakupów, a nie tylko kryterium subiektywne (w postaci przekonania strony pozwanej), to należało stwierdzić, iż sposób wydatkowania otrzymanych środków publicznych (unijnych) nie był jednak oszczędny w rozumieniu art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. Powołując się na odpowiednie przepisy prawa unijnego

i podkreślając kryteria służące do oceny wydatków jako tzw. kwalifikowanych, Sąd Okręgowy wskazywał na to, że wydatki takie muszą być uzasadnione przez odniesienie ich do warunków i celów pomocy. Wprawdzie nie kwestionowano powiązania wydatków z celem zadania (projektu), jednakże przy ocenie ich prawidłowości należy uwzględnić także inne jeszcze wymagania wskazane w przepisach unijnych. W każdym razie pozwany był zobowiązany do przestrzegania warunków pomocy finansowej, określonej m.in. w umowie z 2005 r. i takich warunków nie dochował. W tej sytuacji dokonane przez pozwanego wydatki, określone w pozwie, nie mogły być uznane za kwalifikowane i podlegają zwrotowi (§ 7 umowy). Bieżąca kontrola wydatków nie była wiążąca i definitywna dla powoda, mogła ona nastąpić także w okresie późniejszym po wypłaceniu pozwanemu odpowiednich transz zgodnie z umową.

W skardze kasacyjnej pozwanego pod noszono zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. oraz zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 65 k.c., art. 56 k.c., art. 353¹ k.c. w zw. z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.- prawo zamówień publicznych, art. 20 Konstytucji w zw. z art. 353¹ k.c. Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie - o uchylenie zaskarżonego wyroku i wydanie orzeczenia co do istoty sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Z punktu widzenia przyjętej przez Sąd Okręgowy koncepcji rozstrzygnięcia nie można twierdzić, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie odpowiada wymaganiom formalnym przewidzianym w art. 328 § 2 k.p.c. Zdecydowanie wadliwie został sformułowany drugi zarzut kasacyjny, który umotywowano ogólnym stwierdzeniem, iż wykładnia podanych wcześniej przepisów i postanowień umowy była błędna i wyrażała się " w bezpodstawnym pominięciu w sprawie powołanych przepisów umownych". Wadliwie podniesiony zarzut nie może być, oczywiście, brany pod uwagę w postępowaniu kasacyjnym.

Nie ma wątpliwości, że spór między stronami o zasadność zwrotu środków unijnych, uzyskanych przez pozwanego na podstawie umowy z 2005 r., należy

do drogi sądowej (zob. ostatnio np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, nie publ.).

2. W rozpoznawanej sprawie podstawowe znaczenie ma zarzut naruszenia art. 65 § 2. Pojawiła się przede wszystkim kwestia, jak należało rozumieć treść § 13 umowy z dnia 27 czerwca 2005 r., w którym strony stwierdziły, że beneficjent (pozwany) – wydając fundusze unijne - „zobowiązuje się do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych”. Czas zawarcia umowy może wskazywać na to, że strony miały na względzie przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 116, poz. 1206 ze zm.). Zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy, jej postanowienia nie miały zastosowania do „zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 6 000 euro”. Z ustaleń faktycznych wynika, że żadna kategoria kwestionowanych przez powoda wydatków nie przekroczyła tej kwoty.

Nie można akceptować stanowiska Sądu Okręgowego, że wolą stron umowy, ujawnioną w jej § 13, było stosowanie postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r., także w odniesieniu do zakupów poniżej wspomnianej kwoty 6 000 euro. Treść innych postanowień umowy z 2005 r., a także sam cel zawartej umowy i inne szczególne powody nie przemawiają za wykładnią § 13 umowy przyjętą przez Sąd Okręgowy. W pierwotnej wersji § 5 pkt 9 umowy, a następnie w jej wersji przyjętej w aneksie nr 1 z dnia 27 czerwca 2005 r. (§ 5 pkt 10) wyraźnie stwierdzono, że „gdy beneficjent (pozwany) jest zobowiązany do zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych, wydatki są kwalifikowane ,jeżeli zostaną poniesione zgodnie z tymi przepisami”. Formuła taka wyraźnie wskazuje na to, że nie w każdym przypadku będą miały zastosowanie „przepisy o zamówieniach publicznych”. Ponadto treść § 13 umowy stanowi dość powszechnie używaną w praktyce kontraktowej tzw. ogólną klauzulę odsyłającą do stosowania przepisów odpowiednich aktów prawnych w związku z wykonywaniem postanowień określonej umowy. W rozpoznanej sprawie takie odesłanie można tłumaczyć tym, że zgodnie z obowiązującą w okresie trwania stosunku umownego regułą, iż środki unijne były „środkami publicznymi” w rozumieniu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i z w związku z tym ich wydatkowanie powinno być poddane ogólnym zasadom przewidzianym w przepisach o zamówieniach

publicznych. Modyfikacje takich zasad (o charakterze restrykcyjnym lub liberalnym) powinny być wyraźnie ujęte w postanowieniach umowy odsyłających do omawianych przepisów.

Należy zatem podzielić stanowisko skarżącego, że naruszone zostały przepisy art. 65 § 2 k.c. w zw. z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - prawo zamówień publicznych, w brzmieniu z okresu trwania stosunku umownego między stronami.

Przy założeniu, że w § 13 umowy odesłano do ogólnych reguł ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. bez żadnych ich modyfikacji (zwłaszcza w sensie restryktywnym) i że miał zastosowanie art. 4 pkt 8 tej ustawy, pojawia się kwestia poszukiwania odpowiednich kryteriów weryfikacji tego, czy partner umowy (beneficjent) "wykorzystał całość lub część dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania obowiązujących procedur lub pobrał je nienależnie lub w nadmiernej wysokości „ (§ 7 pkt 1 umowy z 2005 r.). Chodzi o kategorię tzw. środków kwalifikowanych (niepodlegających zwrotowi) i niekwalifikowanych (zwrotnych; § 1 pkt 1; § 2 pkt 5 umowy). Wspomniana ocena ma odnosić się do wydatków strony pozwanej, wyszczególnionych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przy czym w żadnym przypadku nie przekroczone kwoty 6 000 euro.

Kryteriów oceny wydatków beneficjenta (jako kwalifikowane lub niekwalifikowane) należy poszukiwać przede wszystkim w treści postanowień umowy z 2005 r. i w przepisach odpowiednich aktów prawnych, w tym - w art. 28 ust. 3. Zgodnie z § 5 pkt 10 (aneks nr 1 do umowy), rozliczeniu w ramach projektu podlegają jedynie wydatki kwalifikowane, które zostały poniesione w zakresie realizacji projektu i nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku przez beneficjenta o przyznanie środków unijnych (§ 2 ust. 1 umowy). Z postanowień tych wynika, że cechą wydatków kwalifikowanych miały takie z nich, które poniesione zostały w celu realizacji finansowanego projektu (związek funkcjonalny z projektem), w czasie realizacji projektu (związek czasowy z projektem; § 5 pkt 10 umowy) i jednocześnie charakteryzowały je celowość, oszczędność i efektywność (aspekt ekonomiczny wydatków; art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.;

art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Sąd Rejonowy analizował materiał dowodowy w tym zakresie i doszedł do trafnego wniosku, że wszystkie wspomniane kryteria weryfikacyjne zostały spełnione przez beneficjenta ostatecznego (stronę pozwaną). Przekonywająco wskazał, że pozwany nie dokonywał wydatków nierzetelnie, w sposób rozrzutny, nieefektywny, a jednocześnie prowadził właściwą dokumentację wszystkich wydatków objętych sporem. Analizując szeroko postanowienia aktów unijnych wskazanych w § 2 umowy, trafnie podkreślił, że jednym z istotnych elementów oceny tzw. wydatków kwalifikowanych w rozumieniu umowy jest "powiązanie wydatków z celem zadania (projektu)". Z ustaleń faktycznych wynika, że cel taki został ostatecznie osiągnięty. W tej sytuacji nie można postawić pozwanemu (beneficjentowi) zarzutu niedochowania warunków finansowej pomocy z funduszu unijnych w rozumieniu umowy z 2005 r.

Nieuzasadniony okazał się natomiast zarzut dotyczący form i czasu kontroli wykonywania umowy z 2005 r. w zakresie wydatkowania środków unijnych. Sądy meriti nie wspomniały o tym, że umowa ta została zawarta w ramach ogólnego reżimu dystrybucji środków unijnych z Europejskiego Funduszu Społecznego, przewidzianego w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. nr 116, poz. 1206 ze zm.; cyt. dalej jako „ustawa o NPR”). Uprawnienia kontrolne wobec beneficjenta ostatecznego (pозwanego) może sprawować zarówno jej kontrahent (powód, instytucja wdrażająca; por. § 10 i 18 umowy), jak i inne podmioty niebędące kontrahentami (§10 umowy, art. 50 ustawy o NPR). Użyte w § 10 sformułowanie („w zakresie prawidłowości realizacji projektu”) oznacza możliwość uruchomienia kontroli nie tylko w okresie wykonywania umowy (np. w okresie wypłaty transz środków unijnych, kontrola wewnętrzna, kontraktowa), ale także - po sfinalizowaniu projektu (kontrola zewnętrzna pozakontraktowa). Zagadnienie to nie miało jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego.

W przedstawionych względów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt I i w tym zakresie oddalił

apelację strony powodowej oraz w zakresie orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego, zawartego w pkt III tego wyroku (art. 398¹⁵ k.p.c. Ponadto rozstrzygnięto o kosztach zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym i o kosztach postępowania kasacyjnego (pkt 1 i 2 wyroku).