



Sygn. akt IV CSK 161/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

w sprawie z powództwa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa  
w W.

przeciwko M. P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 28 listopada 2013 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 30 października 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy nakazem zapłaty z dnia 5 maja 2011 r. zasądził od pozwanego M. P. na podstawie wystawionego przez niego weksla własnego kwotę 494 765 zł na rzecz powodowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z ustawowymi odsetkami oraz kosztami procesu.

Po rozpoznaniu zarzutów pozwanego Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2012 r. utrzymał ten nakaz zapłaty w mocy. Apelację pozwanego Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 30 października 2012 r.

Z ustaleń leżących u podstaw obu wyroków wynika, że strony w dniu 28 lutego 2005 r. zawarły umowę o dofinansowanie w ramach projektu Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. W § 9 ust. 4 tej umowy pozwany zobowiązał się do zwrotu udzielonej mu pomocy w przypadku złożenia stwierdzających nieprawdę lub nierzetelnych dokumentów mających istotny wpływ na przyznanie lub wypłatę pomocy. Zabezpieczenie wykonania przez pozwanego zobowiązania wynikającego z umowy stanowił weksel niezupełny wystawiony przez niego w dniu 28 lutego 2005 r. W deklaracji wekslowej z tego samego dnia pozwany upoważnił stronę powodową do wypełnienia tego weksla w przypadku, gdyby nie dotrzymał terminu wykonania zobowiązania wynikającego z umowy. Urząd Kontroli Skarbowej po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego ustalił, że pozwany dokonał pozornej sprzedaży i zakupu urządzeń magazynowych, aby uzyskać fakturę VAT, będącą dowodem poniesienia kwalifikowanych wydatków, uzasadniających udzielenie pomocy finansowej w ramach realizacji programu objętego umową. Na skutek zawiadomienia Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej toczyło się od dnia 3 sierpnia 2009 r. postępowanie karne w sprawie o to, że pozwany między 18 stycznia a 29 sierpnia 2005 r. złożył w oddziale regionalnym Agencji wniosek o dofinansowanie oraz przedłożył faktury mające istotne znaczenie dla przyznania dofinansowania i tym samym doprowadził stronę powodową do niekorzystnego rozporządzenia mieniem o wartości 299 650,50 zł. Komenda Miejska Policji w O. postanowieniem z dnia 29

kwietnia 2010 r. umorzyła postępowanie karne w sprawie ze względu na brak danych dostatecznie uzasadniających popełnienie przestępstwa przez pozwanego. Postanowienie to uprawomocniło się 12 maja 2010 r. W dniu 15 marca 2011 r. strona powodowa uzupełniła weksel wystawiony przez pozwanego na kwotę 494 765 zł (należność główna oraz odsetki), oznaczając termin płatności na dzień 22 marca 2011 r.

Sąd Okręgowy odnosząc się do podniesionego przez pozwanego zarzutu uzupełnienia przez Agencję weksla *in blanco* niezgodnie z łączącym strony porozumieniem wekslowym wyjaśnił, że za takie uzupełnienie można byłoby uznać w myśl utrwalonego orzecznictwa wypełnienie tego weksla po upływie terminu przedawnienia zabezpieczonego roszczenia, ale w sprawie taka sytuacja nie wystąpiła. Według Sądu Okręgowego, roszczenie strony powodowej o zwrot kwoty udzielonego dofinansowania podlegało zgodnie z art. 118 k.c. dziesięcioletniemu terminowi przedawnienia.

Sąd Apelacyjny akceptując co do zasady rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego, odrzucił jednak możliwość stosowania art. 118 k.c. do roszczenia strony powodowej o zwrot kwoty udzielonego dofinansowania. Za mający odpowiednie zastosowanie do przedawnienia tego roszczenia uznał art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t.: Dz. U. 2012. 749 ze zm.), stanowiący w § 1, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Odpowiednie stosowanie się art. 70 Ordynacji podatkowej do rozpatrywanego roszczenia Sąd Apelacyjny wywiódł z analizy art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 30, art. 30a, art. 93 ust. 1 oraz art. 93a ust. 3 obowiązującej w dniu zawarcia przez strony umowy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t.: Dz. U. 2003. 15.148 ze zm.). Termin przedawnienia roszczenia powoda rozpoczął więc, zdaniem Sądu Apelacyjnego, bieg z końcem 2005 r., w którym nastąpiło nienależne pobranie przez pozwanego płatności ze środków publicznych. Termin ten, wynoszący pięć lat, mógłby zatem upłynąć w normalnym toku zdarzeń z końcem 2010 r., tj. jeszcze przed dniem wypełnienia weksla *in blanco* przez stronę powodową. Tak się jednak nie stało. W okresie od 3 sierpnia 2009 r. do 12 maja 2010 r. toczyło się postępowanie karne w związku z pojawieniem się podejrzenia doprowadzenia

Agencji do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez przyznanie pozwanemu dofinansowania w wykonaniu umowy z dnia 28 lutego 2005 r. Zgodnie z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym w czasie trwania postępowania karnego, bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Postępowanie karne prowadzone w okresie od 3 sierpnia 2009 r. do 12 maja 2010 r. zmierzało do ustalenia, czy doszło do wyłudzenia przez pozwanego dofinansowania, będącego przestępstwem określonym w art. 297 § 1 k.k. Przestępstwo to popełnia m.in. ten, kto w celu uzyskania od instytucji dysponujących środkami publicznymi dotacji lub subwencji przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego. W ocenie Sądu Apelacyjnego prowadzone postępowanie karne, choć nie doprowadziło do postawienia pozwanemu zarzutu, spowodowało w okresie jego trwania, na podstawie odpowiednio stosowanego art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, zawieszenie biegu pięcioletniego terminu przedawnienia roszczenia Agencji. Uwzględniając zawieszenie biegu tego terminu, termin ten nie upłynął przed dniem wypełnienia przez Agencję weksla *in blanco*.

Pozwany skarżąc w całości wyrok Sądu Apelacyjnego przytoczył jako podstawę kasacyjną naruszenie art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej przez jego zastosowanie, pomimo uznania go przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2012 r., P 30/11, za niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, w zakresie, w jakim przewidziano w nim, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2002.169.1387 ze zm.), zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji

podatkowej. Skarżący podkreślił, że nie był stroną postępowania karnego w sprawie doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem Agencji w wysokości 299 650,50 zł i nie został o wszczęciu tego postępowania formalnie powiadomiony..

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego za utrwalony należy uznać pogląd, że do dochodzenia roszczeń o zwrot dofinansowań z wspólnotowych środków strukturalnych wypłaconych na podstawie umów zawartych w latach 2004-2006 właściwe jest postępowanie przed sądami powszechnymi (zob. wyroki z dnia: 6 maja 2011 r., II CSK 520/10; 12 stycznia 2012 r., IV CSK 287/11; 8 marca 2012 r., V CSK 164/11; 11 maja 2012 r., II CSK 545/11).

Jakkolwiek pierwszym etapem na drodze do otrzymania dofinansowania było uzyskanie przez beneficjenta decyzji administracyjnej przyznającej dofinansowanie, bezpośrednią podstawę wypłaty dofinansowania i określenia warunków jego przyznania stanowiła cywilnoprawna umowa o przekazanie dofinansowania, zawarta przez beneficjenta z właściwą jednostką dysponującą środkami wspólnotowymi (rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot, Dz. Urz. 2002 L 248, s. 1 – w szczególności art. 114, 116, 155, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. 2004.116.1206 ze zm. – w szczególności art. 26 i 27, oraz art. 203 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, (Dz. U. 2005.249.2104 ze zm.)). Treść wynikającego z tej umowy stosunku prawnego opartego na zasadzie równorzędności stron, wyznaczona głównie przez ustawę (art. 56 k.c.), określała także prawa i obowiązki dotyczące zwrotu otrzymanego dofinansowania w razie naruszenia warunków jego przyznania. Sprawy z takiego stosunku należą więc do kategorii spraw objętych hipotezą art. 1 k.p.c.

Jednocześnie brak przepisów szczególnych, które by sprawy o zwrot dofinansowań z wspólnotowych środków strukturalnych wypłaconych na podstawie umów zawartych w latach 2004-2006 kierowały zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c. mimo ich cywilnoprawnego charakteru do właściwości innych organów niż sądy powszechne.

Wprowadzie art. 211 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2006.249.1832) z mocą od dnia 29 grudnia 2006 r., wyłączył sprawy o zwrot dofinansowań uzyskanych lub wykorzystanych nieprawidłowo z drogi procesu cywilnego, jednakże według art. 20 ustawy nowelizującej, nowa regulacja dotycząca zwrotu dofinansowań nie objęła programów i projektów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju (oprócz powołanych wyżej wyroków Sądu Najwyższego zob. także orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06; 18 października 2007 r., II GSK 199/07; 20 grudnia 2007 r., II GSK 267/07; 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10; 13 października 2010 r., II GSK 844/09, oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 2012 r., I ACa 436/12).

Cywilnoprawny charakter stosunków wynikających z zawartych w latach 2004-2006 umów stanowiących podstawę wypłaty dofinansowania ze środków wspólnotowych wyklucza przyjęte w zaskarżonym wyroku poddanie roszczenia strony powodowej wobec pozwanego o zwrot dofinansowania wypłaconego na podstawie umowy zawartej w dniu 28 lutego 2005 r. przedawnieniu według przepisów Ordynacji podatkowej. Przedawnienie według prawa cywilnego i przedawnienie według prawa podatkowego to dwie odrębne instytucje, o różnych cechach. Według art. 117 § 2 k.c., z upływem terminu przedawnienia roszczenia zobowiązany nabywa zarzut, którego podniesienie pozbawia uprawnionego jedynie możliwości przymusowego dochodzenia przedawnionego roszczenia, samo zaś to roszczenie istnieje nadal, tyle tylko że w postaci naturalnej. Bez podniesienia przez zobowiązanego zarzutu przedawnienia sąd nie może z urzędu uwzględnić upływu przedawnienia (art. 117 § 2 k.c.). Według natomiast art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej, skutkiem upływu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest wygaśnięcie tego zobowiązania; powstaje on *ex lege* i jest uwzględniany z urzędu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r., P 26/10). W konsekwencji – wobec odmienności obu instytucji i ich przynależności do różnych dziedzin prawa - art. 118 k.c., odwołując się do przepisów szczególnych, mających pierwszeństwo przed zawartą w nim regulacją, ma na względzie jedynie

przepisy należące do cywilnoprawnego reżimu przedawnienia, a nie – jak przyjął Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku – także przepisy nienależące do dziedziny prawa cywilnego. Jeżeli zatem przyznanie dofinansowania i warunki jego udzielenia oraz wykorzystania określa cywilnoprawna umowa, to wynikające z niej roszczenie o zwrot dofinansowania w razie jego nieprawidłowego pobrania lub użycia powinno podlegać cywilnoprawnemu reżimowi przedawnienia. Poddanie tego roszczenia przedawnieniu według prawa podatkowego pozostawałoby w sprzeczności z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem o jego cywilnoprawnym charakterze. Sens uznania umowy za podstawę wypłaty dofinansowania i określenia warunków jego przyznania polega na poddaniu praw i obowiązków stron umowy właściwym dla niej przepisom prawa cywilnego. Wyłączenie z nich przepisów o przedawnieniu roszczeń cywilnoprawnych na rzecz przepisów o przedawnieniu zobowiązań podatkowych podważałoby sens przyjętej kwalifikacji praw i obowiązków związanych z przyznaniem dofinansowania i jego wykorzystaniem jako praw i obowiązków cywilnoprawnych.

W sprawie nie było zatem podstaw do zastosowania art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej zarówno w brzmieniu obowiązującym w dniu zawarcia umowy o dofinansowanie i wypłaty dofinansowania, stanowiącym przedmiot wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., P 30/11, jak i każdym innym, w tym obowiązującym w czasie trwania postępowania przygotowawczego w związku z podejrzeniem doprowadzenia Agencji do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez przyznanie dofinansowania pozwanemu (Dz.U.2008.209.1318). Wobec tego bezprzedmiotowe byłoby obecnie rozważanie, czy uznane za wymóg konstytucyjności rozwiązanie zawarte w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej poinformowanie podatnika przed upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej o postępowaniu w sprawie możliwości popełnienia przez niego przestępstwa może nastąpić tylko przez przedstawienie mu zarzutów, (jak przyjęto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 stycznia 2013 r., I SA/Łd 1111/12), czy także przez zawiadomienie w inny sposób (jak przyjęto w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 stycznia 2013 r., I SA/Gd 1271/12, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2013 r., I FSK 637/12,

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2013 r., SA/Kr 262/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 maja 2013 r., I SA/Łd 288/13), w szczególności przez – jak to miało miejsce w odniesieniu do pozwanego – okazanie w związku z podjętym przeszukaniem postanowienia prokuratora o wszczęciu postępowania przygotowawczego.

Mimo bezpodstawnego zastosowania przez Sąd Apelacyjny art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, zaskarżony wyrok odpowiada ostatecznie prawu. Zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami, termin przedawnienia dochodzonego roszczenia określa art. 118 k.c. Stosownie do tego przepisu, termin ten wynosi 10 lat. Jak trafnie wyjaśnił Sąd Okręgowy, Agencja zawierając umowę z pozwanym działała jako państwowa osoba prawna realizująca zadania nałożone ustawą, a nie jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11), którego roszczenia podlegają, stosownie do końcowej części art. 118 k.c., trzyletniemu terminowi przedawnienia.

W chwili wypełnienia przez stronę powodową weksla *in blanco* roszczenie, które zabezpieczał ten weksel, nie było więc jeszcze przedawnione. Nie było zatem podstaw do uznania, że uzupełnienie weksla *in blanco* przez stronę powodową o kwotę tego roszczenia było niezgodne z łączącym strony porozumieniem wekslowym ze względu na to, iż nastąpiło już po przedawnieniu się tego roszczenia (por w tej kwestii wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 19 listopada 2004 r., V CK 228/04; 15 maja 2008 r., I CSK 548/07 i cytowane w nim orzecznictwo; 29 września 2013 r., II CSK 719/12).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., stanowiącego że skarga kasacyjna podlega oddaleniu, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, orzekł jak w sentencji.