

POSTANOWIENIE

Dnia 21 marca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

SSA Monika Koba

w sprawie z powództwa M. M.

przeciwko Województwu L. - Agencji Wspierania Przedsiębiorczości w L.

o zapłatę,

na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 21 marca 2013 r.,

na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Okręgowy w L.

postanowieniem z dnia 12 grudnia 2012 r.,

„1. Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot świadczenia spełnionego tytułem zwrotu dofinansowania, jako środków pobranych nienależnie w rozumieniu art. 211 i art. 145 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 roku, Nr 249, poz. 2104, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 roku, Nr 249, poz. 1832), w związku z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku, Nr 157, poz. 1241, ze zm.),

a w razie pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1.:

2. Czy sąd powszechny jest uprawniony do stwierdzenia istnienia zobowiązania do zwrotu dofinansowania, jako środków pobranych nienależnie w rozumieniu art. 211 i art. 145 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 roku, Nr 249, poz. 2104, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych

innych ustaw (Dz.U. z 2006 roku, Nr 249, poz. 1832), w związku z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku, Nr 157, poz.1241, ze zm.)?”

odmawia podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Zagadnienie przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez Sąd Okręgowy w L. wyłoniło się przy rozpoznawaniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w L. z dnia 13 kwietnia 2012 r. Istota sporu dotyczy zasadności rozwiązania przez pozwanego zawartej z powódką w dniu 19 grudnia 2008 r. umowy o dofinansowanie projektu: Zwiększenie zdolności inwestycyjnej firmy „M.” przez rozbudowę i zakup nowoczesnej aparatury medycznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa L. na lata 2007 – 2013, Oś Priorytetowa: I Przedsiębiorczość i Innowacje. Działanie 1.1, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Budżetu Państwa. Jego podłożem były okoliczności związane z uzyskaniem przez powódkę dofinansowania, a następnie jego zwrotu. Zgodnie z opracowanym przez pozwanego ogłoszeniem, o udzielenie dotacji w ramach wskazanego Programu mogły się ubiegać podmioty, które rozpoczęły działalność, według wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców, nie wcześniej niż 24 miesiące przed dniem złożenia wniosku. Powódka wskazała jako datę rozpoczęcia działalności, datę wpisaną w ewidencji działalności gospodarczej. Podstawą wcześniej prowadzonej (od 1999 r.) przez nią indywidualnej praktyki stomatologicznej, był wpis do rejestru prowadzonego przez Okręgową Izbę Lekarską w L. Wniosek powódki został uwzględniony, przyznano jej dofinansowanie w wysokości 238371,46 zł, w formie częściowej refundacji (70%) wydatków kwalifikowanych, zdefiniowanych w umowie (§ 1 pkt 11). W dniu 19 grudnia 2008 r. strony zawarły umowę o udzielenie dofinansowania dla realizacji Projektu, która była podstawą wypłacania powódce kolejnych partii z ogólnej sumy, w oparciu o składane wnioski i dokonywaną weryfikację przedstawianych dokumentów. W ramach weryfikacji wniosku o wypłatę końcowej transzy pozwany przeprowadził kontrolę dotyczącą zarządzania finansowego i dokumentowania poniesionych wydatków i jednocześnie kontroli dokonał Urząd Kontroli Skarbowej. W wyniku kontroli dokonanej przez Urząd stwierdzone zostało, że powódka nie była podmiotem uprawnionym do ubiegania się o dofinansowanie w ramach I Osi Priorytetowej Działania 1.1, ponieważ prowadziła działalność gospodarczą nieprzerwanie od 1999 r., a zatem dłużej niż dwa lata przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie. Pozwany w piśmie z dnia 28 października 2010 r. złożył

oświadczenie o rozwiązaniu umowy z dnia 19 grudnia 2008 r., powołał się na przesłankę określoną w jej § 20 ust. 3 lit. f i wezwał powódkę do zwrotu otrzymanych środków, jako nienależnie pobranych wraz z odsetkami w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych od dat dokonanych wypłat. W dniu 17 listopada 2010 r. powódka dokonała przelewu na rzecz pozwanego kwoty 208595,30 zł oraz złożyła oświadczenie, że spełnia świadczenie z zastrzeżeniem jego zwrotu (art. 411 pkt 1 k.c.). Dochodzone roszczenie obejmuje żądanie zwrotu części wpłaconych odsetek jako świadczenia nienależnego, które połączyła z nieuprawnionym rozwiązaniem umowy, powołała się na art. 411 pkt 1 k.c. Sąd Rejonowy uznał, że roszczenie to ma charakter cywilnoprawny i dokonał oceny prawidłowości rozwiązania umowy przez pozwanego, dochodząc do wniosku, że nie zaistniała przyczyna objęta § 20 ust. 3 litera f umowy.

W postępowaniu apelacyjnym pozwany podniósł zarzut niedopuszczalności drogi sądowej, który był źródłem wątpliwości Sądu Okręgowego wyrażonych z przedstawionym zagadnieniem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uprawnienie przyznane sądowi drugiej instancji w art. 390 § 1 k.p.c. do przedstawienia Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, powstałego w sprawie podczas rozpoznawania apelacji, wymaga dla swej skuteczności przedstawienia argumentów prawnych, że wiążą się one z nadzwyczajnymi trudnościami w ich wyjaśnieniu, a oczekiwana odpowiedź jest niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego doprecyzowane zostały wymagania, jakim powinno odpowiadać zagadnienie prawne (por. postanowienia: z dnia 12 października 2005 r., III CZP 68/05, niepubl.; z dnia 25 stycznia 2007 r., III CZP 100/06, niepubl.; z dnia 14 października 2010 r., III CZP 66/10, niepubl.; z dnia 26 października 2011 r., III CZP 59/11, niepubl.; z dnia 16 maja 2012 r., III CZP 19/12, niepubl.). Wskazanie, że chodzi o poważne wątpliwości oznacza, że wystąpiły zasadnicze trudności w rozwiązaniu problemu przy zastosowaniu podstawowych metod wykładni, ponieważ zwykle wątpliwości sąd drugiej instancji powinien rozwiązać we własnym zakresie. Zachodzi konieczność uzasadnienia na czym polegają wątpliwości, dlaczego uważne są przez sąd za poważne, a podjęte próby rozwiązania problemu

nie odniosły rezultatu, ponieważ istnieją argumenty za każdym z możliwych rozwiązań, w przeciwnym wypadku nie ma podstaw do udzielania odpowiedzi (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2006 r., niepubl.; z dnia 27 maja 2010 r., III CZP 32/10, niepubl.). Przedstawiona motywacja powinna przemawiać za brakiem dostatecznej pewności sądu w opowiedzeniu się za określoną koncepcją prawną spośród możliwych rozwiązań (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2005 r., III CZP 97/05, niepubl.). Poważne wątpliwości zachodzą wówczas, gdy możliwa jest różna wykładnia przepisu i za każdą z nich przemawiają doniosłe, w ocenie sądu drugiej instancji, argumenty prawne, gdy ponadto nie ma wypowiedzi Sądu Najwyższego dotyczących tego zagadnienia prawnego albo zachodzą pomiędzy nimi sprzeczności; nie ma również jednolitego i przekonującego sąd stanowiska w doktrynie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2011 r., III CZP 9/11, niepubl.). Podkreślenia wymaga również, że instytucja pytań prawnych, prowadząca do związania sądów niższej instancji poglądem prawnym Sądu Najwyższego, zawartym w podjętej uchwale, jako wyjątek od konstytucyjnie określonej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), powinna być jak najściślej stosowana, z uwzględnieniem jej wyjątkowości. Wyłączona jest zatem taka jego wykładnia, która uwzględniałaby jedynie argumenty celowościowe lub utylitarne (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 166, postanowienia: z dnia 22 maja 2009 r., III CZP 25/09, niepubl.; z dnia 20 października 2010 r., III CZP 68/10, niepubl.).

Sąd Okręgowy wskazał, że wątpliwości w kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o oddanie świadczenia spełnionego tytułem zwrotu dofinansowania, jako środków nienależnie pobranych związane są z tym, że mimo umownego określenia zasad udzielenia powódce dotacji na realizację jej projektu, stwierdzenie zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranej dotacji następuje w drodze decyzji, o której mowa w art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej – „u.f.p. z 2005 r.”) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832). W ocenie tego Sądu może to prowadzić do wniosku, że wszelkie pretensje

związane z obowiązkiem zwrotu należą do postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Sformułowanie zagadnienia nie określa jednak we właściwy sposób zgłoszonego przez powódkę roszczenia, jego podstawy faktycznej i prawnej oraz pomija postanowienia wiążącej strony umowy, jak również to, że nie doszło do wydania przez pozwaną decyzji. Powódka twierdziła, że dokonany przez nią, na wezwanie pozwanej, zwrot dofinansowania był świadczeniem nienależnym, ponieważ nie było podstaw do rozwiązania umowy i w powołaniu na instytucję nienależnego świadczenia, domagała się zasądzenia wpłaconej kwoty.

W odniesieniu do podniesionych wątpliwości należy zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany został jednolity pogląd, według którego droga sądowa, stosownie do art. 2 § 1 i 3 k.p.c., jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Ocena charakteru sprawy jako cywilnej na tle art. 1 k.p.c., podlegającej rozpoznaniu przez sąd powszechny, dotyczy przedmiotu procesu, rozumianego jako twierdzenie powoda o istnieniu prawa podmiotowego, obejmującego żądanie oraz okoliczności faktyczne powołane jako jego podstawa. Nie jest natomiast objęte badaniem obiektywne istnienie tego roszczenia albo stosunku prawnego pomiędzy stronami (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 178; wyrok z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, niepubl.; postanowienia: z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6; z dnia 10 marca 1999 r., II CK 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161; z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 20; z dnia 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, niepubl. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143). Analiza sprawy cywilnej powinna uwzględniać obecny porządek konstytucyjny, w szczególności art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji, które gwarantują każdemu prawo do sądu, mające autonomiczny charakter oraz art. 177 Konstytucji, przewidujący domniemanie kompetencji sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości innych sądów (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129). Szerokie rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej

proceedzi do konstatacji, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową, pod warunkiem, że dotyczy równorzędnych podmiotów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2011 r., I CSK 50/11, niepubl.). Odnosi się to również do żądania zwrotu nienależnych świadczeń o charakterze publicznoprawnym, dla których podstawę materialną stanowią przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, w szczególności art. 410 § 2 k.c. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7-8, poz. 72, uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA2008, nr 2, poz. 21). Właściwość sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy, ustanawiającej jego kompetencję, wystarcza brak regulacji ustawowej, przekazującej ją innemu sądowi. Trzeba również zwrócić uwagę na pojawiające się w orzecznictwie wypowiedzi, wskazujące na to, że strona dochodząca ochrony przed sądem ma prawo wyboru, czy skorzysta z drogi postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, czy też z drogi postępowania przed sądem powszechnym, łagodzące dychotomiczny dotychczas podział kompetencji pomiędzy tymi sądami (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, postanowienie z dnia 25 maja 2009 r., I OSK 162/09, niepubl.; postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2010 r., II SA/G1; z dnia 15 lutego 2011 r., IV SA/G1 44/11, niepubl.). Do tych wypowiedzi nawiązał również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 22 maja 2009 r., III CZP 25/09, niepubl.

Umową z dnia 19 grudnia 2008 r. strony nawiązały stosunek cywilnoprawny, określający ich prawa i obowiązki związane z udzieleniem powódce dofinansowania. Zawarcie jej poprzedzone zostało etapem obejmującym procedurę rozpoznania złożonego wniosku i przyznania dotacji, prowadzoną w trybie administracyjnym i zakończoną wydaniem decyzji o przyznaniu dofinansowania. Na taki podział postępowania w sprawie przyznania dotacji wskazują przepisy art. 108 i 116 rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) Nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego

Wspólnot Europejskich (Dz.U.UE L 2002, Nr 248, str. 1), które stanowiło podstawowy akt prawny, regulujący zasady wydatkowania środków z budżetu unijnego. Określenie charakteru decyzji o przyznaniu dofinansowania oraz treści i formy umowy pozostawione zostało prawu krajowemu; regulują je przepisy art. 28 i następane ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.). Z art. 30 wynika, że podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu (ust.1), która określa warunki dofinansowania, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane (ust. 2). Na cywilnoprawny charakter postępowania dotyczącego udzielenia dofinansowania (drugiego etapu) wskazują również orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki z 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06; z dnia 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10, niepubl., postanowienia z dnia 20 grudnia 2007 r., II GSK 267/07, niepubl.; z dnia 18 października 2007 r., II GSK 199/07, niepubl.) oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, OSNC- ZD 2012, nr 2, poz. 34; z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, niepubl. i postanowienie z dnia 16 maja 2012 r., III CZP 19/12, niepubl.).

W § 7 umowy stron określone zostało postępowanie i obowiązki osoby, której przyznane zostało dofinansowanie (beneficjenta), także w razie stwierdzenia, że pobrała ona dofinansowanie w sposób nienależny. Z § 7 ust. 3 wynika, że zobowiązanie do zwrotu całości lub części otrzymanych środków wraz z odsetkami, liczonymi jak od zaległości podatkowych, powinno być wykonane w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Po bezskutecznym upływie tego terminu pozwana, stosownie do § 7 ust. 4, powinna wydać decyzję określającą kwotę zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz sposób zwrotu środków z uwzględnieniem art. 211 u.f.p. z 2005 r. W § 8 przewidziane zostało zabezpieczenie zwrotu środków przez wystawienie weksla własnego in blanco z urzędowo potwierdzonym podpisem oraz deklaracją wekslową i dodatkowo poddanie się w akcie notarialnym egzekucji na podstawie art. 777 k.p.c., co do zwrotu pełnej kwoty dofinansowania, która zostanie powiększona o odsetki, liczone jak dla zaległości podatkowych. Kwestie związane z rozwiązaniem umowy objęte zostały § 20, a za przyczynę rozwiązania umowy bez wypowiedzenia przez pozwanego, uznane zostało także złożenie przez osobę, której udzielono dofinansowania dokumentów podrobionych,

przerobionych lub stwierdzających nieprawdę w celu uzyskania dofinansowania (ust. 3 pkt f). W sprawach nieuregulowanych umową miały zastosowanie odpowiednie reguły i zasady wynikające z Programu: odpowiednie przepisy prawa wspólnotowego, w szczególności rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006/WE ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszy Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE seria L z 2006 r., Nr 210, str. 1) oraz właściwe akty prawa polskiego, w szczególności Kodeks cywilny, ustawa o finansach publicznych, ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (§ 23). Spory wynikające z realizacji umowy poddane zostały rozstrzygnięciu przez sąd powszechny, właściwy według siedziby pozwanego (§ 24). Zmiana umowy dokonana aneksem z dnia 7 maja 2010 r. nie mogła spowodować - wbrew treści art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), stanowiącej że dotacje udzielone przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podlegają zwrotowi na podstawie dotychczasowych przepisów – stosowania w sprawach związanych z umową stron nowej ustawy. W umowie tej będącej cywilnoprawnym stosunkiem, wprowadzone zostało uregulowanie przewidujące, że podstawą zwrotu, także pobranego nienależnie dofinansowania jest decyzja instytucji zarządzającej (pozwanego), wydana w oparciu o art. 211 ust. 4 u.f.p. z 2005 r., uprawniająca do prowadzenia egzekucji administracyjnej (ust. 7). Z art. 211 ust. 5 u.f.p. z 2005 r. wynika, że w zakresie nieuregulowanym w ust. 1 i 4 stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem art. 57 tej ustawy. Administracyjny tryb dochodzenia zwrotu dofinansowania, w tym także art. 211, wprowadzony został ustawą z dnia 8 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832). Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że zmiana podyktowana była dążeniem do efektywnego odzyskiwania środków nieprawidłowo wykorzystanych w ramach realizacji programów z udziałem funduszy z budżetu UE, przez stworzenie instytucji zarządzającej możliwości przejścia na tryb egzekucji administracyjnej, gwarantującej większą efektywność i skuteczność odzyskania środków (Sejm

V kadencji – druk nr 1078). Prawo UE nie określa procedury zwrotu udzielonych środków, a zatem podlega ona przepisom prawa krajowego. Analiza treści umowy, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień § 7 ust. 3,4 i 5, dokonywana przy zastosowaniu wskazań objętych art. 65 k.c., prowadzi do wniosku, że zgodnym zamiarem stron i celem umowy było odzyskanie dofinansowania w pierwszym rzędzie w drodze zapłaty na wezwanie pozwanego, zaś wydanie decyzji następowało dopiero po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu. Nie zostało przewidziane wydanie decyzji przez pozwanego po wniesieniu opłaty przez beneficjenta, na obowiązek jej wydania nie wskazuje również art. 211 u.f.p. z 2005 r., ponieważ nie zachodziła potrzeba prowadzenia egzekucji. Pismo pozwanego z dnia 28 października 2010 r. rozwiązujące umowę i wzywające powódkę do zapłaty wypłaconych kwot z odsetkami powołuje jako podstawę postanowienia umowy - § 20 ust. 3 lit.f, § 7 ust. 1 i 9; nie może być traktowane jak decyzja administracyjna, ponieważ objęte nim oświadczenia nie podlegały regulacji w drodze decyzji. Nie przewidywały takiej możliwości ani postanowienia umowy, ani art. 211 u.f.p. z 2005 r. Wyłączenie drogi sądowej w odniesieniu do zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania połączone zostało z wydaniem decyzji i dotyczyć może jedynie kwestii nią kształtowanych oraz wiążących się z egzekwowaniem określonych nią należności. Do takich sytuacji odnosić należy wypowiedzi Sądu Najwyższego zawarte w wyrokach z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/11; z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11 i postanowieniu z dnia 16 maja 2012 r., III CZP 19/12. Natomiast spełnienie świadczenia mimo niewydania decyzji ma oparcie w zawartej przez strony umowie. Nie mogą zatem mieć zastosowania do roszczeń z nim związanych przepisy Ordynacji podatkowej, które zgodnie z art. 211 ust. 5 u.f.p. z 2005 r. stosuje się w zakresie nieuregulowanym w ust. 1 i 4 tego przepisu. Uprawnione jest również i takie podejście do treści postanowień umowy oraz dochodzenia zwrotu dotacji, według którego pozwanemu służyło prawo wyboru sposobu jej odzyskania, co oznacza, że mógł wezwać powódkę do zapłaty i wydać decyzję po bezskutecznym upływie terminu lub wydać decyzję bez wzywania powódki do zapłaty, jak również wyboru mogła dokonać powódka, przez zapłatę po wezwaniu lub po wydaniu decyzji. Taka dwutorowość dochodzenia zwrotu daje pozwanemu dobrą ochronę, nawet w sytuacji kwestionowania przez

beneficjenta zasadności żądania zwrotu, skoro doszło do odzyskania wypłaconych środków. Jednak zdecydowanie się na zastosowanie trybu przewidzianego umową i uzyskanie zapłaty przed upływem wyznaczonego w wezwaniu terminu, nie może wywoływać konsekwencji w postaci poddania ewentualnych pretensji, związanych ze zwrotem dotacji, przepisom wymienionym w art. 211 u.f.p. z 2005 r. i postępowaniu administracyjnemu. Podkreślenia wymaga, że włączenie do umowy regulacji o charakterze władczym, przewidujących wydanie decyzji, wymaga właściwego określenia sytuacji stron umowy, w tym także oceny wysuwanych pretensji.

Zgłoszone przez powódkę roszczenie wskazuje na żądanie cywilnoprawnej ochrony, której dopuszczalność przyjmowana jest w powołanym orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Nie znajdują oparcia w szeroko rozumianym pojęciu sprawy cywilnej, czynione przez Sąd Okręgowy założenia, że zmiana ustawy o finansach publicznych, wprowadzona ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r., dokonała wyłączenia z drogi sądowej również roszczeń opartych na okolicznościach wynikających z zawartej przez strony umowy, których rozpoznanie beneficjent domaga się przez sąd powszechny. Nie ma podstaw do uznania, że zgłaszając takie roszczenie, beneficjent zmierza do podważenia decyzji, która nie została wydana albo do umiejscowienia roszczenia mającego publicznoprawny charakter w instytucji prawa cywilnego i dochodzenia go przed sądem powszechnym, skoro roszczenie wywodzone jest z ukształtowanego umową stosunku prawnego. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r., III CZP, OSNC 2012, nr 3, poz.30 podjęta została w sprawie, w której nie było związania stron umową, a żądanie dotyczyło należności publicznoprawnej, poddanej normą kompetencyjną postępowaniu administracyjnemu i Ordynacji podatkowej; nie mogła zatem stanowić oparcia dla tezy o niedopuszczalności drogi sądowej w odniesieniu do roszczenia powódki. Podkreślenia wymaga, że zawarta umowa dawała powódce uprawnienie do dochodzenia udzielonego dofinansowania na drodze sądowej, a zatem i żądanie zwrotu bezzasadnie, w jej ocenie, zapłaconej sumy, w sytuacji braku decyzji i oparcia na kwestionowaniu podstaw rozwiązania umowy, podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny. Rozważanie przez Sąd Okręgowy hipotetycznej sytuacji, w której doszło do wydania decyzji, nie ma znaczenia dla

oceny dopuszczalności drogi sądowej w sprawie, której dotyczy przedstawione zagadnienie. Warto jednak zwrócić uwagę na przyjmowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zakres kognicji sądu administracyjnego w ramach badania legalności decyzji wydawanej na podstawie art. 211 pkt 4 u. f. p. z 2005 r., który nie obejmuje kwestii związanych z rozwiązaniem umowy o udzielenie dofinansowania (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II GSK 732/11, niepubl.), ponieważ decyzja obejmuje określenie kwoty przypadającej do zapłaty wraz z odsetkami i terminu zapłaty. Stwierdzenie braku podstaw do wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej, w odniesieniu do zgłoszonego przez powódkę roszczenia, wpływa bezpośrednio na zakres postępowania sądowego, którego celem jest rozpoznanie roszczenia procesowego, obejmującego żądanie i okoliczności faktyczne powołane przez powoda. Jeśli zaś okoliczności te wiążą się z przyczynami rozwiązania umowy, to powinny być poddane badaniu, na co z resztą wskazuje charakter i treść umowy zawartej przez strony.

Reasumując stwierdzić należy, że przedstawione przez Sąd Okręgowy wątpliwości nie mogą być uznane za poważne w znaczeniu art. 390 § 1 k.p.c., skoro wyjaśnienie kwestii dopuszczalności drogi sądowej możliwe było przy uwzględnieniu jednolitego stanowiska Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do interpretacji art. 1 i art. 2 § 1 i 3 k.p.c., wyrażanego w licznych orzeczeniach. Ponadto w pewnym zakresie przedstawiony problem nie ma bezpośredniego związku z przedmiotem sprawy.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. orzekła jak w sentencji.