



Sygn. akt II CSK 251/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Barbara Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Miasta K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 23 stycznia 2014 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 13 listopada 2012 r.,

oddala skargę kasacyjną i zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 5 400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Miasto K., będące gminą i miastem na prawach powiatu, wniosło o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej kwoty 7 504 906,23 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 25 sierpnia 2008 r. tytułem tzw. płatności końcowej, przysługującej na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 26 kwietnia 2005 r.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2012 r. oddalił powództwo. Ustalił, że w dniu 26 kwietnia 2005 r. powód zawarł z Ministrem Infrastruktury, jako instytucją zarządzającą Sektorowym Programem Operacyjnym Transport na lata 2004 - 2006, umowę nr [...] o dofinansowanie projektu „[...]”. Umowa została zawarta w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport i miała być finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Całkowite wydatki kwalifikowane projektu określono na kwotę 198 028 355 zł. Pozwany zobowiązał się udzielić powodowi dofinansowania o maksymalnej wartości do kwoty 148 521 266 zł, w wysokości nieprzekraczającej 75 % wydatków kwalifikowanych, a powód zobowiązał się przeznaczyć na realizację projektu wkład własny oraz środki z innych źródeł w kwocie 49 507 089 zł, stanowiącej 25 % wydatków kwalifikowanych, a także pokryć ze środków własnych wydatki niekwalifikowane oraz koszty utrzymania rachunku bankowego. Dofinansowanie miało następować w formie płatności okresowych i płatności końcowej, w wysokości proporcjonalnej do udziału środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wydatkach kwalifikowanych, a przekazanie dofinansowania - w terminie miesiąca od daty zatwierdzenia przedłożonych dokumentów. Przekazanie płatności końcowej w wysokości 5 % kwoty dofinansowania projektu, tj. 7 426 063,30 zł strony uzależniły od przedłożenia przez powoda końcowego sprawozdania z realizacji projektu i jego pozytywnej weryfikacji przez pozwanego, przedstawienia przez powoda szczegółowych dokumentów księgowych przed upływem dwóch miesięcy od finansowego zakończenia projektu, dostępności środków na rachunku bankowym pozwanego, a w uzasadnionych wypadkach także od akceptacji sprawozdania finansowego przez Komisję Europejską i przekazania kwoty płatności końcowej do Polski. Wszystkie wydatki ponoszone przez powoda w

ramach realizacji projektu miały być zgodne z przepisami dotyczącymi uczciwej konkurencji i prawa krajowego z zakresu zamówień publicznych, ściśle ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm. - dalej: „Pr.z.p.” lub „prawo zamówień publicznych”). Powód był odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury o udzielenie zamówienia publicznego. W razie nieprawidłowości, polegających na wykorzystaniu dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem lub umową, bez zachowania procedur, o których mowa w art. 30 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. - dalej: „u.f.p. z 1998 r.”), albo pobraniu dofinansowania w nadmiernej wysokości, powód był obowiązany zwrócić część środków, co do których stwierdzono nieprawidłowości, a pozwany mógł wstrzymać dalsze finansowanie projektu. W razie stwierdzenia nieprawidłowości uniemożliwiających dalszą realizację projektu pozwany miał zaprzestać dalszego finansowania.

Aneksami do umowy strony przedłużyły termin realizacji projektu do dnia 31 marca 2008 r. oraz podwyższyły kwotę wydatków kwalifikowanych i kwotę dofinansowania, w związku z czym płatność końcowa została ustalona na kwotę 7 501 063,31 zł.

Powód, posługując się wzorem otrzymanym od pozwanego, przygotował specyfikację istotnych warunków zamówienia i przekazał ją pozwanemu w celu przeprowadzenia kontroli. Pismem z dnia 31 maja 2005 r. zastępca dyrektora Departamentu Finansowania Infrastruktury i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Infrastruktury poinformował powoda, że nie zgłasza uwag do przedstawionej dokumentacji.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie prawa zamówień publicznych. Decyzją z dnia 2 listopada 2005 r. komisja przetargowa wybrała konsorcjum firm „H.” S.A., W. Przedsiębiorstwo [...] S.A. i P. Przedsiębiorstwo [...] S.A.

W dniu 12 stycznia 2006 r. powód zawarł z wybranym konsorcjum umowę w sprawie wykonania „[...]”. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, po przeprowadzeniu kontroli dokumentacji dotyczącej postępowania o zamówienie

publiczne, w dniu 13 stycznia 2006 r. poinformował powoda, że w toku postępowania doszło do naruszenia przepisów art. 22 ust. 2 w związku z art. 7, art. 23 ust. 3 pkt 3, art. 25 pkt 2, art. 26 ust. 1, art. 38 ust. 1 i art. 41 pkt 1 Pr. z.p., z tym że popełnione uchybienia nie miały wpływu na wynik postępowania. Prawidłowość stosowania procedur zamówień publicznych była również przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez Urząd Kontroli Skarbowej w [...], w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości.

Pozwany w pierwszym półroczu 2007 r. dowiedział się o stwierdzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych uchybieniach związanych z naruszeniem prawa zamówień publicznych, lecz pomimo to nie wstrzymał dalszego finansowania projektu.

Pismem z dnia 14 marca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego poinformował, że Komisja Europejska opracowała „Wytyczne do określania korekt finansowych nakładanych na wydatki ponoszone z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności w przypadku naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych”, które zawierały wyrażone procentowo wielkości korekt finansowych przypisane konkretnym rodzajom naruszeń prawa zamówień publicznych i miały stanowić narzędzie dla odpowiednich służb Komisji Europejskich w procesie odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków. W wytycznych tych zostało zawarte skierowane do władz państw członkowskich zalecenie stosowania określonych w nich korekt lub wprowadzenia analogicznych systemów na poziomie krajowym. Do pisma dołączono dokument pt. „Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów finansowanych ze środków funduszy UE”. Zdaniem Ministra, korekty te powinny być stosowane w odniesieniu do kontroli rozpoczętych po dacie otrzymania pisma.

W czasie realizacji projektu dofinansowanie następowało w formie płatności okresowych, na podstawie przedstawianych przez powoda wniosków o płatność, w wysokości proporcjonalnej do udziału środków europejskich w wydatkach kwalifikowanych.

W dniach od 25 do 31 stycznia 2008 r. powołana komisja dokonała odbioru robót. W dniu 18 stycznia 2008 r. powód złożył wniosek o płatność w kwocie 6 285

459,38 zł za prace wykonane w okresie od 1 do 27 grudnia 2007 r., a w dniu 27 marca 2008 r. wniosek o płatność końcową w kwocie 3 730 625,07 zł za prace wykonane w okresie od 28 grudnia 2007 r. do 7 marca 2008 r. Pierwszy z tych wniosków został przez pozwanego zrefundowany tylko do kwoty 2 511 178,22 zł, a drugi nie został w ogóle uwzględniony. Pozwany odmówił wypłaty dofinansowania w kwocie 7 504 906,23 zł (tj. $625\,459,38\text{ zł} - 2\,511\,178,22\text{ zł} = 3\,774\,281,16\text{ zł} + 3\,730\,625,07\text{ zł} = 7\,504\,906,23\text{ zł}$), ponieważ zaliczył ją na poczet korekty finansowej, której dokonał - zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego - w wysokości 5% wartości faktur za roboty budowlane.

W dniach od 12 do 15 maja 2008 r. Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury przeprowadził kontrolę realizacji projektu, obejmując badaniem stosowanie procedur zarządzania i kontroli wewnętrznej, prawidłowość wydatkowania środków finansowych, sprawozdawczości, archiwizacji i kompletności dokumentacji oraz przestrzeganie polityk wspólnotowych. Stwierdził, że kontrola nie wykazała uchybień, a naruszenia wykryte w trakcie kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nie uzasadniały nałożenia korekt finansowych.

Pismem z dnia 12 stycznia 2009 r. pozwany poinformował powoda o nałożeniu korekty finansowej w wysokości 5 % kosztów kwalifikowanych wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego, tj. w kwocie 7 171 275,14 zł, za uchybienie przepisom art. 22 ust. 2 w związku z art. 7, art. 23 ust. 3, art. 25, art. 38 ust. 1 i art. 41 Pr. z.p. Po złożeniu przez powoda wniosku o odstąpienie od nałożenia korekty, w dniu 27 lutego 2009 r. pozwany zmniejszył wysokość korekty w odniesieniu uchybień polegających na naruszeniu art. 25 i art. 41 Pr. z.p.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2009 r. pozwany wezwał powoda do zwrotu środków w kwocie 6 873 809,07 zł, a w kolejnym piśmie z dnia 4 maja 2009 r. poinformował, że różnica między kwotą korekty finansowej w wysokości 7 171 275,14 zł a kwotą objętą żądaniem zwrotu zostanie potrącona z płatności końcowej.

Niezrefundowaną kwotę 7 504 906,23 zł powód wydatkował ze środków własnych, w tym z pożyczek i kredytów, a pismem z dnia 12 października 2009 r. wezwał pozwanego do zapłaty tej kwoty pod rygorem wystąpienia na drogę sądową.

Sąd Okręgowy podkreślił, że z przepisów, obowiązującego w dacie zawarcia przez strony umowy o dofinansowanie, rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. UE L 1999 nr 161, poz. 1 ze zm. - dalej: „rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999”) wynikał obowiązek przestrzegania konkurencji i procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 30 u.f.p. z 1998 r., środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Europejskiej były środkami publicznymi i powinny być wydatkowane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu. Z kolei zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju w brzmieniu obowiązującym w dacie zawarcia umowy o dofinansowanie (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm. - dalej: „u. NPR”), w razie stwierdzenia przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą nieprawidłowości, polegających na wykorzystaniu przekazanych środków finansowych niezgodnie z ich przeznaczeniem lub umową o dofinansowanie projektu, beneficjent powinien niezwłocznie zwrócić tę część środków, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Powód naruszył procedury związane z udzielaniem zamówień publicznych - stwierdził Sąd Okręgowy - przez co dopuścił się nieprawidłowości, polegających na wykorzystaniu dofinansowania bez zachowania procedur, o których mowa w art. 30 pkt 2 u.f.p. z 1998 r. Pozwany mógł zatem wstrzymać dalsze finansowanie, a tym samym odmówić wypłaty pozostałej kwoty dochodzonej pozwem.

Na skutek apelacji powoda, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 13 listopada 2012 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 7 504 906,23 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 27 października 2009 r., a w pozostałej części oddalił powództwo.

Sąd Apelacyjny zaaprobował ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, jednak nie podzielił dokonanej przez ten Sąd oceny prawnej. Podkreślił, że zgodnie z postanowieniem art. 1 pkt 14 zawartej przez strony umowy o dofinansowanie, ilekroć w umowie jest mowa o nieprawidłowościach, rozumie się przez to wszelkie naruszenie przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego wynikające

z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu zaangażowanego w realizację projektu, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem. Obowiązujące w dacie zawarcia umowy rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 nie zawierało wprawdzie definicji nieprawidłowości, ale definicja zamieszczona w umowie jest zgodna z definicją tego pojęcia wynikającą z art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. UE L 2006, nr 210, poz. 25 ze zm. - dalej: „rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006”). Jest ona również zgodna z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE L 1995, nr 3, poz. 312.1 ze zm.). W świetle tych definicji konieczną przesłanką stwierdzenia nieprawidłowości jest zachowanie beneficjenta, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę. Pozwany, na którym spoczywał w tym zakresie ciężar dowodu, nie podjął nawet próby wykazania, że uchybienie przez powoda przepisom prawa zamówień publicznych mogło spowodować szkodę w budżecie Wspólnoty lub w budżecie kraju, a w toku realizacji projektu twierdził, że były to uchybienia nieistotne, które nie uzasadniały zastosowania korekty finansowej.

Powodowi można przypisać jedynie dwa uchybienia przepisom prawa zamówień publicznych, gdyż pozostałe były błędami systemowymi i odpowiedzialność za nie przejął Skarb Państwa. Pierwsze polegało na naruszeniu art. 41 Pr. z.p. przez niezamieszczenie w ogłoszeniu o zamówieniu opisu warunków udziału w postępowaniu przetargowym oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków i ograniczeniu się do wskazania, że są one zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Trzeba jednak podkreślić, że podmiot zainteresowany udziałem w postępowaniu przetargowym mógł zapoznać się ze szczegółowymi warunkami zawartymi w specyfikacji, ponieważ są one udostępniane na stronie internetowej. Z zebranego w sprawie materiału nie wynika natomiast, by z powodu naruszenia art. 41 Pr. z.p. jakkolwiek podmiot nie

wziął udziału w przetargu i by mogło ono spowodować szkodę. Drugie sprowadzało się do naruszenia art. 25 i art. 26 Pr. z.p. przez żądanie od wykonawcy świadectwa kwalifikacji do budowy oraz remontu betonowych, żelbetonowych, sprężonych obiektów mostowych wydanego przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów zgodnie z normą PN - S - 10040. Zgłaszający się wykonawca mógł jednak nie przedłożyć żądanego świadectwa i skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w prawie zamówień publicznych.

Pozwany w istocie nałożył na powoda korektę finansową na podstawie tzw. taryfikatora wydanego przez Ministra Rozwoju Regionalnego, który nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ został sporządzony w dniu 14 marca 2008 r., a więc po zawarciu przez strony umowy o dofinansowanie. Nie wiadomo zresztą dlaczego pozwany z powodu opisanych naruszeń prawa zamówień publicznych obniżył dofinansowanie właśnie o kwotę 7 171 275,14 zł, tym bardziej że według art. 39 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 przy podejmowaniu decyzji o wielkości korekty komisja bierze pod uwagę zgodnie z zasadą proporcjonalności rodzaj nieprawidłowości lub zmiany, jak również zakres i następstwa finansowe stwierdzonych wad.

Powód wydatkował kwoty dofinansowania zgodnie z procedurami określonymi w umowie, a dwa opisane uchybienia przepisom art. 26, art. 26 i art. 41 Pr. z.p. nie mogą być uznane za nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 pkt 14 umowy. Odmawiając przekazania powodowi dofinansowania w kwocie objętej żądaniem pozwu, pozwany nie wykonał swoich obowiązków wynikających z umowy, dlatego Sąd Apelacyjny na podstawie art. 471 i art. 481 k.c. zasądził dochodzoną kwotę z odsetkami od daty ostatecznej odmowy wyrażonej w piśmie z dnia 27 października 2009 r.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego pozwany, powołując się na podstawę określoną w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., wniósł o jego uchylenie w części uwzględniającej powództwo, oddalenie apelacji powoda i orzeczenie o zwrocie spełnionego świadczenia w kwocie 10 796 779,54 zł ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ramach powołanej podstawy kasacyjnej wskazał na naruszenie art. 56 k.c. w związku z art. 205 ust. 1 pkt 2

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 związku z art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm. - dalej: „Przep. wpraw. u.p.f.”), w związku z art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 oraz w związku z art. 105 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 przez niezastosowanie wymienionych przepisów, a w konsekwencji niezasadne przyjęcie, że pozwany nie był uprawniony do nałożenia korekty finansowej i anulowania części wkładu Wspólnoty, i art. 471 k.c. przez przyjęcie, że pozwany jest zobowiązany do zapłaty dochodzonej kwoty, mimo że powód dopuścił się naruszenia procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważenie zarzutu obrazy prawa materialnego przez niezastosowanie wskazanych przez skarżącego przepisów, wymaga przypomnienia czasowego zasięgu ich mocy wiążącej.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - zgodnie z jej art. 245 - weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., z wyjątkiem art. 235 pkt 1, który wszedł w życie z dniem ogłoszenia, czyli z dniem 20 grudnia 2005 r. Utraciła moc z dniem 31 grudnia 2013 r., z tym że art. 205 tej ustawy został uchylony z dniem 1 stycznia 2010 r. (zob. art. 85 Przep. wpraw. u.f.p.). Według pierwotnego brzmienia tego przepisu, w jakim obowiązywał od dnia 1 stycznia 2006 r. do 29 grudnia 2006 r., w przypadku wykorzystania środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4: 1) niezgodnie z przeznaczeniem; 2) bez zachowania procedur, o których mowa w art. 200 ust. 1 pkt 2; 3) pobrania ich w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości - podlegają one zwrotowi przez beneficjenta pomocy udzielonej z tych środków wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych na rachunek, na którym są gromadzone lub z którego zostały wypłacone. Środkami wymienionymi w art. 5 ust. 3 pkt 2 były środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Z kolei art. 200 ust. 1 pkt 2 stanowił, że środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 są wydatkowane zgodnie

z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych - zgodnie z jej art. 123 - w zakresie wskazanym w tym przepisie weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., była wielokrotnie nowelizowana i w dalszym ciągu obowiązuje. Stosownie do art. 112 ust. 2 tej ustawy, do programów i projektów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 85, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832), a w zakresie prefinansowania programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej - także akty wykonawcze wydane na ich podstawie z zastrzeżeniem art. 120 niniejszej ustawy, do czasu zakończenia realizacji tych programów i projektów. Zgodnie z powołanym art. 120, przepisy niniejszej ustawy oraz ustawy, o której mowa w art. 1, mają zastosowanie po raz pierwszy do opracowywania i uchwalania projektu ustawy budżetowej na rok 2010. W powołanym art. 85 chodzi przy tym o ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a w art. 1 o ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 weszło w życie w stosunku do Polski z dniem 1 maja 2004 r. (art. 20 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.U. UE L 2003, nr 236, poz. 33) i zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2007 r. przez art. 107 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Art. 39 ust. 1 powołanego rozporządzenia stanowił, że Państwa Członkowskie w pierwszej instancji biorą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów wszelkich zasadniczych zmian wpływających na charakter lub warunki wykonania lub nadzorowania pomocy i dokonując wymaganych korekt finansowych. Państwo

Członkowskie dokonuje wymaganych korekt finansowych w związku z indywidualnymi lub systemowymi nieprawidłowościami. Korekty dokonywane przez Państwo Członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu Wspólnoty. Uwolnione w ten sposób fundusze wspólnotowe mogą zostać ponownie wykorzystane przez Państwo Członkowskie na daną pomoc zgodnie z rozwiązaniami, które zostaną określone na podstawie art. 53 ust. 2.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 - zgodnie z jego art. 108 - w zakresie wskazanym w tym przepisie weszło w życie z dniem 1 sierpnia 2006 r., a w pozostałym zakresie z dniem 1 stycznia 2007 r., było wielokrotnie nowelizowane i nadal obowiązuje.

Zdaniem skarżącego, podstawę żądania przez Skarb Państwa zwrotu dofinansowania w niniejszej sprawie, a tym samym odmowy zapłaty dochodzonej kwoty, stanowi art. 205 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r., który znajduje zastosowanie na podstawie art. 56 k.c. Nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że umowa o dofinansowanie została zawarta przez strony przed wejściem w życie art. 205 u.f.p. z 2005 r., ponieważ do stosunków ciągłych przepisy ustawy nowej stosuje się bezpośrednio. Skarżący powołał się ponadto na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyrokach z dnia 5 listopada 2010 r., I CSK 90/10 (nie publ.) i z dnia 8 marca 2012 r., V CSK 164/11 (nie publ.).

W pierwszym z powołanych orzeczeń Sąd Najwyższy istotnie przyjął, że art. 205 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu, ustanawiający obowiązek zwrotu przez beneficjenta pomocy udzielonej ze środków funduszy europejskich w przypadku jej wykorzystania bez zachowania wymaganych procedur, ma - na podstawie art. 56 k.c. - zastosowanie do umowy o dofinansowanie zawartej przed dniem 1 stycznia 2006 r.

Stanowisko to nie zostało jednak poparte szerszą argumentacją. Drugie z orzeczeń zapadło w odmiennym stanie prawnym, zostało bowiem wydane w sprawie, w której Skarb Państwa dochodził zwrotu nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania, udzielonego na podstawie umowy zawartej przez strony po dniu 1 stycznia 2006 r.

Art. 56 k.c. stanowi, że czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współzycia

społecznego i z ustalonych zwyczajów. Sens normatywny tego przepisu - jak podkreśla się w nauce prawa - polega na rozszerzeniu zakresu skutków czynności prawnej przez powiązanie z nią skutków wynikających z ustawy, zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. Na tle art. 56 k.c. trzeba więc odróżnić skutki czynności prawnej wyrażone w samej czynności prawnej, czyli w konstytuujących ją oświadczeniach woli, od innych następstw tej czynności wyznaczonych ustawami, zasadami współżycia społecznego lub ustalonymi zwyczajami, które łącznie określają treść stosunku prawnego. Wspomniane inne następstwa czynności prawnej powstają z mocy art. 56 k.c., choćby nie były przez strony zamierzone. Ustawą w rozumieniu art. 56 k.c. są przepisy powszechnie obowiązującego prawa wynikające ze źródeł wskazanych w art. 87 Konstytucji, a zakres oddziaływania ustawy na skutki czynności prawnej zależy od charakteru konkretnej normy prawnej. Normy bezwzględnie obowiązujące kształtują skutki czynności prawnej nawet wbrew odmiennej woli stron wyrażonej w oświadczeniach woli, a normy względnie obowiązujące wchodzą w grę tylko w braku odmiennej woli stron i uzupełniają treść złożonych przez nie oświadczeń woli (zob. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNCP 1990, nr 10-11, poz. 124 i z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 130/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 177 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2004 r., II CK 207/03, nie publ., z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 365/03, nie publ., z dnia 3 listopada 2004 r., III CK 546/03, nie publ. i z dnia 18 listopada 2005 r., IV CK 203/05, nie publ.).

Czynnością prawną, z której powód wywodzi dochodzone roszczenie jest umowa nr 9/05 o dofinansowanie projektu „[...]” ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zawarta w dniu 26 kwietnia 2005 r., a więc przed wejściem w życie art. 205 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r. W pierwszej kolejności wyłania się w związku z tym problem, w jaki sposób należy określić treść stosunku prawnego powstałego pod rządem dawnego prawa, a istniejącego nadal po wejściu w życie nowego prawa, jeżeli norma późniejsza reguluje tę treść inaczej niż norma wcześniejsza.

Skarżący powołał się na zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej, przyjmując, że stosunek prawny powstały na skutek zawarcia umowy

o dofinansowanie jest stosunkiem ciągłym. Pogląd ten - wyrażony *notabene* bez jakiegokolwiek uzasadnienia - nie może być uznany za trafny. Wyróżnienie odrębnej kategorii zobowiązań ciągłych nastąpiło ze względu na szczególną naturę świadczeń, w których czynnik czasu jest wyznacznikiem rozmiaru oraz treści należnego świadczenia. Świadczenie ciągle polega bowiem na określonym stałym zachowaniu się dłużnika przez czas trwania stosunku prawnego. Charakter ciągły mają np. świadczenia wynajmującego, wdzierżawiającego, dającego w użyczenie czy świadczenia przedsiębiorstw dostarczających wodę, gaz lub elektryczność. Takiego charakteru nie miało natomiast świadczenie, do którego zobowiązał się skarżący w umowie o dofinansowanie, ponieważ treść i rozmiar tego świadczenia zostały w umowie oznaczone w sposób wyczerpujący. Czynnik czasu nie miał tu wpływu na rozmiar świadczenia, lecz służył jedynie do oznaczenia sposobu jego wykonania.

W chwili zawarcia przez strony umowy o dofinansowanie treść powstałego stosunku prawnego określały kreujące go oświadczenia woli stron, a na podstawie art. 56 k.c. także obowiązujące wówczas przepisy prawa. Stan ten nie uległ zmianie z dniem wejścia w życie art. 205 u.f.p. z 2005 r., ponieważ treść stosunku prawnego zawiązanego pod rządem dawnego prawa powinna być w tym wypadku - zgodnie z zasadą dalszego działania ustawy dawnej - nadal regulowana przez normę dawną (zob. art. XXVI przep. wpraw. k.c.). Normę dawną należy przy tym stosować także do zdarzeń, które są związane z istotą dawnego stosunku prawnego (zob. art. XLIX § 1 przep. wpraw. k.c.). Z tej już tylko przyczyny wskazany przez skarżącego art. 205 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 r. nie może mieć - z mocy art. 56 k.c. - zastosowania do umowy zawartej w dniu 26 kwietnia 2005 r. Skład orzekający Sądu Najwyższego nie podziela tym samym stanowiska wyrażonego w wyroku z dnia 5 listopada 2010 r., I CSK 90/10.

Skoro wejście w życie art. 205 u.f.p. z 2005 r. nie miało wpływu na treść stosunku prawnego nawiązanego przez strony na podstawie umowy o dofinansowanie, w pełni wiążące są postanowienia zawarte w art. I pkt 14, art. VII ust. 4 i 5 tej umowy. Wynika z nich, że zwrot otrzymanych środków finansowych lub wstrzymanie dalszego finansowania projektu mogło wchodzić w grę w razie stwierdzenia nieprawidłowości przez instytucję zarządzającą. Nieprawidłowościami

były natomiast wszelkie naruszenia przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu zaangażowanego w realizację projektu, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot, w budżetach zarządzanych przez Wspólnoty albo w związku z nieuzasadnionym wydatkiem. Zbliżoną definicję pojęcia nieprawidłowości, również nawiązującą do szkody, zawierają przepisy art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2988/1995 i art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

Gdy chodzi o pozostałe przepisy powołane przez skarżącego, to trzeba zauważyć, że art. 112 ust. 2 przep. wpraw. u.f.p. reguluje kwestie intertemporalne związane z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, odwołuje się w swej treści jedynie do wcześniejszej ustawy o finansach publicznych z 2005 roku i w związku z tym nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, w której umowa została zawarta pod rządem ustawy o finansach publicznych z 1998 roku. Z kolei art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 - *notabene* uchylony z dniem 1 stycznia 2007 r. - był przepisem adresowanym do Państw Członkowskich, a nie do stron umowy o dofinansowanie.

Za uzasadniony trzeba uznać natomiast zarzut naruszenia art. 471 k.c., powód dochodził bowiem spełnienia świadczenia pieniężnego wynikającego z umowy, czyli wykonania zobowiązania (art. 354 § 1 k.c.), a nie naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. W tej sytuacji wskazany przez Sąd Apelacyjny art. 471 k.c. nie stanowi prawidłowej podstawy prawnej wyroku, lecz uchybienie to nie ma wpływu na treść podjętego rozstrzygnięcia.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną i orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego zgodnie z art. 98 § 3 i art. 99 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. oraz z § 6 pkt 7 w związku z § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490).

jw