



Sygn. akt I CSK 297/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner

SSN Iwona Koper (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Ministra Pracy i Polityki Społecznej
przeciwko Gminie M.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 19 marca 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 5 listopada 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 4 stycznia 2012 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanej Gminy M. na rzecz Skarbu Państwa - Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS) kwotę 544.357,90 zł z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, płatnymi w terminach określonych w wyroku od kwot częściowych składających się na zasądzoną należność.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym:

W dniu 26 stycznia 2006 r. pomiędzy powodem jako „instytucją wdrażającą” i pozwaną jako „beneficjentem” została zawarta umowa o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 - 2006 (SPO RZL 2004 2004-2006) współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Na warunkach określonych w umowie instytucja wdrażająca przyznała beneficjentowi środki finansowe w łącznej kwocie 553.908,62 zł na realizację projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum Integracji Społecznej w M”. W § 3 umowy strony ustaliły, że projekt będzie realizowany od 1 lutego do 31 grudnia 2006 r. Okres realizacji projektu został przedłużony do 31 marca 2007 r. W § 10 umowy postanowiono, że jeżeli na podstawie sprawozdań lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone, że beneficjent wykorzystał środki na finansowanie projektu niezgodnie z projektem, pobrał je nienależnie lub w nadmiernej wysokości lub przypadku gdy w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy projekt ulegnie znacznej modyfikacji

1) wpływającej na jego charakter lub warunki wykonania lub przyznającej beneficjentowi nienależne korzyści,

2) wynikającej albo ze zmiany charakteru własności danej pozycji infrastruktury albo zaprzestania lub zmiany lokalizacji działalności produkcyjnej, to zobowiązany będzie do zwrotu odpowiedniej części lub całości transz tych środków wraz odsetkami w wysokości obliczonej jak od zaległości podatkowych, od dnia przekazania transzy środków na finansowanie projektu, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub od dnia nienależnego pobrania środków.

We wniosku o finansowanie, sporządzonym i złożonym przed pozwaną przed zawarciem umowy, na pytanie o to, jak zapewni funkcjonowanie i finansowanie projektu po zakończeniu finansowania EFS, pozwana odpowiedziała (pkt 2.3.e), że jako źródło finansowania działalności Centrum Integracji Społecznej (CIS) przewiduje dotacje pochodzące z dochodów własnych gminy przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień, dofinansowanie z Funduszu Pracy, dochody uzyskiwane przez CIS, jako gospodarstwo pomocnicze prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie. Po zakończeniu projektu finansowanego z EFS CIS miał realizować płatnie usługi na rzecz mieszkańców i instytucji. We wniosku wskazano (pkt 2.1.a), że w budżecie Gminy M. na rok 2006 r. określone środki finansowe zostały przeznaczone na działanie tej jednostki w pierwszym roku jej istnienia. W wykonaniu umowy instytucja wdrażająca wypłaciła Gminie kwotę 552.919, 10 zł w transzach: 75.421,61 zł dnia 14 marca 2006 r., 159.320,07 zł dnia 28 lipca 2006 r., 318,168,42 zł dnia 14 listopada 2006 r. Środki zostały wykorzystane m. in. na zakup sprzętu i wyposażenie CIS. W dniu 26 września 2006 r. pozwana zwróciła MPiPS kwotę 8.552,20 zł. Zarządzeniem Burmistrza Gminy z dnia 29 marca 2007 r. CIS został zlikwidowany z dniem 30 kwietnia 2007 r. o czym zawiadomiono MPiPS. Wykonanie zadań związanych z aktywizacją bezrobotnych i wyposażenie CIS przejął Miejsko - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w M. W dniu 3 października 2007 r. beneficjent złożył sprawozdanie z realizacji projektu, zaakceptowane pod względem finansowym i merytorycznym przez instytucję wdrażającą. W dniu 5 czerwca 2009 r. beneficjent został wezwany do zwrotu w całości przekazanych środków z powołaniem się na fakt likwidacji CIS przed upływem 5 lat od podpisania umowy o dofinansowanie, co oznacza znaczącą modyfikację projektu zgodnie z § 10 umowy. Beneficjent odmówił wykonania wezwania.

W ocenie prawnej dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy wskazał, że z korzyściami wynikającymi z dofinansowania dla beneficjenta, wprężonego w system finansów publicznych, związany był obowiązek podwyższonej staranności i wymagań w zakresie rozliczenia, a ich nieprzestrzeganie obwarowane było surowymi sankcjami. Na podstawie § 10 umowy przyjął, że beneficjent zobowiązany był w przypadku znaczącej modyfikacji umowy w ciągu 5 lat od jej

zawarcia, zwrócić uzyskane na jej podstawie dofinansowanie. Taką znaczącą modyfikację umowy stanowiło zlikwidowanie CIS, wpływające na warunki jej wykonania i sprzeczne z jej celem. Wymienione w projekcie i sprecyzowane w umowie zadania w zakresie integracji społecznej Gmina M. zobowiązała się wykonać w ramach działalności utworzonego CIS, a jego likwidacja zniweczyła cel umowy. Skoro strony postanowiły, że w celu realizacji umowy konieczne jest wyodrębnienie takiej jednostki, to niewątpliwie był to istotny element umowy. Zarówno z treści umowy jak i wniosku beneficjenta wynika, że wykonywanie zadań związanych z projektem ma trwać, co najmniej przez 5 lat. We wniosku przewidziano dalsze źródła finansowania CIS po zakończeniu finansowania projektu z EFS. Analiza treści umowy w powiązaniu z treścią wniosku sporządzonego przez beneficjenta doprowadziła Sąd Okręgowy do wniosku, że finansowanie projektu nie jest tożsame z jego realizacją. Zgodnie z § 10 umowy projekt miał trwać 5 lat i już z samej jego nazwy wynika, że miał być realizowany przez CIS. Wniosek wskazuje, że przekazane środki przeznaczone były na jego działalność w pierwszym roku istnienia. Zatwierdzenie sprawozdania Gminy z wykonania projektu pod względem merytorycznym i finansowym nie pozbawiało instytucji wdrażającej prawa do kontroli trwałości jego rezultatów. Decyzja beneficjenta o likwidacji CIS nie była uzgodniona z instytucją wdrażającą i podjęta została bez zachowania trybu przewidzianego w § 20 umowy. Sąd Okręgowy stwierdził brak podstaw do zakwalifikowania zachowania powoda jako nadużycie prawa podmiotowego i zastosowania art. 5 k.c. Dochodzenie przez powoda zwrotu środków na realizację projektu, którego trwałości pozwana nie zapewniła, nie jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, rozumianymi jako takie zachowanie, w wyniku którego powstaje obowiązek lub uprawnienie zakazane przez normę moralną albo służące osiągnięciu stanu rzeczy podlegającego negatywnej ocenie moralnej. Wystąpienie z żądaniem zwrotu dofinansowania nie narusza też zasady sprawiedliwości ani słuszności. Jednostka wdrażająca jest tylko dysponentem funduszy unijnych i w razie stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji projektów także po okresie ich realizacji i niezażądania od beneficjentów ich zwrotu, na Skarbie Państwie ciąży obowiązek zwrotu środków funduszom unijnym.

Wyrokiem z dnia 5 listopada 2012 r. Sąd Apelacyjny w uwzględnieniu apelacji pozwanej, zmienił wyrok Sądu Okręgowego przez oddalenie powództwa.

Sąd Apelacyjny podzielił zarzut strony skarżącej, że dokonana przez Sąd Okręgowy wykładnia przedmiotowej umowy, w świetle dyrektyw wykładni umów, jakie na gruncie art. 65 § 2 k.c. ukształtowała judykatura, jest błędna. Rozważając kwestię, czy pozwana dokonała znaczącej modyfikacji projektu, o której jest mowa w § 10 umowy uznał, że kluczowe znaczenie dla jej rozstrzygnięcia ma treść wniosku o jego finansowanie i wynikający z niego opis celu umowy. Na tej podstawie (pkt 1.11 wniosku) stwierdził, że celem głównym projektu nie było utworzenie CIS, a jedynie powierzenie CIS zadania zrealizowania projektu, mającego na celu integrację społeczną i zawodową 40 mieszkańców gminy, zagrożonych zjawiskiem marginalizacji społecznej i zawodowej. Wynika z tego wprost, że likwidacja CIS nie była jakąkolwiek modyfikacją projektu opisanego we wniosku. Likwidacja ta miała przy tym miejsce już po zrealizowaniu projektu, którego czas został precyzyjnie określony we wniosku oraz w § 3 umowy i obejmował okres od 1 lutego 2006 do 31 grudnia 2006 r., a po przedłużeniu do 31 marca 2007 r. Instytucja wdrażająca nie zgłosiła zastrzeżeń do sprawozdania z wykonania projektu, co oznacza, że nie uważała za element projektu dalsze utrzymywanie CIS. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie daje też podstawy do odmiennego, przyjętego przez Sąd Okręgowy stanowiska co do wykładni łączącej strony umowy wskazanie przez beneficjenta we wniosku o finansowanie, że CIS będzie działał również po zakończeniu projektu. Utworzenie CIS nie było bowiem celem projektu, a przekazane beneficjentowi środki były przeznaczone na inwestowanie w zasoby ludzkie, a nie tworzenie jednostek organizacyjnych, nadto w umowie nie ma postanowień określających zasady działania CIS po zakończeniu projektu, a z jej treści nie wynika obowiązek utrzymywania CIS przez 5 lat od daty podpisania umowy. Nawet jednak przy przyjęciu, że na gruncie postanowień umowy strona pozwana była zobowiązana do utrzymywania CIS przez dalszy okres, po zakończeniu finansowania ze środków strukturalnych powództwo nie zasługiwałoby - zdaniem Sądu Apelacyjnego - na uwzględnienie z uwagi na sprzeczność żądania powoda z zasadami współżycia społecznego. Nie może być bowiem uznana za zgodną z tymi zasadami taka wykładnia przedmiotowej umowy,

która wszystkie skutki nieprecyzyjności jej zapisów przerzuca na beneficjenta. W okolicznościach sprawy umowa była zdeterminowana przez obowiązujące przepisy prawa, beneficjent miał więc niewielkie możliwości wpływania na jej treść, a skoro instytucja wdrażająca posługiwała się wzorem umowy i specjalizowała się w takiej działalności, powinna zadbać o jednoznaczność jej zapisów. Uznając przedstawione kwestie za dostateczne i wystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy, Sąd Apelacyjny odstąpił od rozważenia dalszych zarzutów apelacji pozwanej, dotyczących przedawnienia roszczenia powoda (z uchybieniem art. 118 k.c.) i błędnego ustalenia początkowego terminu biegu odsetek (z uchybieniem art. 120 § 2 w zw. z art. 455 k.c.).

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości powód, zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. W skardze kasacyjnej opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

- naruszenie art. 65 § 2 k.c. polegające na dokonaniu błędnej wykładni łączącej strony umowy w sposób niezgodny z dyrektywami wyrażonymi w tym przepisie, a w konsekwencji przyjęcie, że pozwana nie była zobowiązana do utrzymywania CIS w okresie 5 lat od podpisania umowy,
- naruszenie art. 5 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie skutkujące uznaniem, że wystąpienie z żądaniem zwrotu środków przekazanych w ramach umowy stanowi nadużycie prawa podmiotowego, niezasługującego na ochronę prawną.

Wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji pozwanej oraz zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów postępowania lub uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z ukształtowanym na gruncie art. 65 k.c. poglądem judykatury (zob. w szczególności uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1995 r., III CZP 66/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 168), właściwą metodą wykładni jest metoda kombinowana, oparta na kryteriach subiektywnych i obiektywnych. Dwuetapowy proces wykładni oświadczeń woli obejmuje

w pierwszej kolejności ustalenie, jak strony umowy rozumiały złożone oświadczenia i czy były w tym zakresie zgodne (wykładnia subiektywna), a następnie, jeżeli nie da się ustalić takiej zgodności i rzeczywistej woli stron, ustalenie obiektywnie przyjętego znaczenia złożonych oświadczeń woli. Wiążące na tym etapie wykładni jest takie rozumienie oświadczenia woli, które jest wynikiem starannych zabiegów interpretacyjnych adresata. Sens oświadczeń woli ujętych w formie pisemnej (wyrażonych w dokumencie) ustala się, przyjmując za podstawę wykładni przede wszystkim tekst dokumentu. W procesie ich interpretacji podstawowe znaczenie mają językowe reguły znaczeniowe. Wykładni poszczególnych wyrażений dokonuje się z uwzględnieniem kontekstu, w tym także związków treściowych występujących między zawartymi w tekście postanowieniami. Realizując to wskazanie trzeba brać pod uwagę nie tylko sporny fragment umowy, lecz także pozostałe jej postanowienia. Uwzględnieniu podlegają również okoliczności, w jakich oświadczenie woli zostało złożone, a także cel umowy wskazany w tekście lub zrekonstruowany na podstawie zawartych w nim postanowień.

Mimo deklarowanej w motywach zaskarżonego wyroku akceptacji Sądu Apelacyjnego dla przytoczonych zasad wykładni, nie znalazły one właściwego zastosowania przy wykładni przedmiotowej umowy. Zasadnie zarzuca skarżący, że wykładnia ta, dokonana z naruszeniem art. 65 § 2 k.c., oparta została na analizie poszczególnych fragmentów umowy i wniosku o dofinansowanie w oderwaniu od ich pozostałych zapisów w tym § 5 umowy oraz pkt. 2.3 lit e, pkt. 2.1 lit a wniosku, z których wynika że przedmiotowa umowa („Umowa o dofinansowanie”) zawarta została na okres od lutego do grudnia 2006 r., z przedłużeniem do marca 2007 r. który - jak trafnie przyjął Sąd pierwszej instancji - nie odpowiadał okresowi realizacji projektu, mającemu trwać co najmniej 5 lat. Przez taki też okres beneficjent zobowiązany był do składania sprawozdań z jego wykonania. Nie można też odmówić racji skarżącemu, który zarzuca pominięcie przez Sąd Apelacyjny przy wykładni spornej umowy okoliczności jej zawarcia, tj. przede wszystkim faktu, że umowa została zawarta w następstwie złożenia przez pozwaną gminę wniosku o dofinansowanie projektu, którego treść (pkt 2.1 lit. a, pkt 2.3 lit. e, pkt 2.5 lit c.) wskazuje, że utworzenie CIS stanowiło jeden z celów umowy. Jednostka ta wyposażona i finansowana w pierwszym roku istnienia z otrzymanej dotacji z EFS,

a w dalszym okresie ze środków wskazanych przez beneficjenta, jako jednostka realizująca reintegrację zawodową i społeczną dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizacją, miała zarządzać projektem.

Wniosek, że beneficjent miał obowiązek zachowania trwałości projektu finansowanego ze środków EFS przez okres 5 lat, można wyprowadzić już z samego § 10 umowy, którego treść nawiązuje do art. 30 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999, ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. UE sp. 14-1-31). Zgodnie z jego ust. 4, Państwa Członkowskie zapewniają, że działanie zachowuje wkład z funduszy, jedynie wówczas, gdy to działanie w okresie pięciu lat od daty decyzji właściwych organów krajowych lub instytucji zarządzającej w sprawie wkładu funduszy, nie podlega znacznym modyfikacjom.

Uszło uwagi Sądu Apelacyjnego, zawarte § 24 umowy, odesłanie do zasad i przepisów powołanego rozporządzenia. Celem rozporządzenia, określonym w jego preambule, której znaczenie prawne wiąże się ze wskazaniem dla interpretacji jego przepisów, jest zapewnienie efektywności i długotrwałego oddziaływania pomocy z funduszy. Pomoc powinna pozostać przypisana do działania jedynie w przypadku, gdy jej charakter lub warunki wykonywania nie podlegają znacznym modyfikacjom, które mogłyby spowodować odejście wspieranej operacji od jej pierwotnych celów.

Nie można zaakceptować podglądu Sądu Apelacyjnego, który upatruje ograniczenia swobody kontraktowej w obowiązku podporządkowania zawieranych w obrocie prawnym umów obowiązującym przepisom prawa. Jako nieuzasadnione w okolicznościach sprawy ocenić należy również stawianie tylko stronie powodowej wymagania podwyższonej staranności przy zawieraniu umowy. Dysponująca wyspecjalizowaną kadrą urzędniczą i obsługą prawną oraz funduszami publicznymi gmina jest bowiem profesjonalną jednostką w zakresie wykonywania powierzonych jej zadań, co także z racji ich publicznego charakteru obliguje ją do zachowania odpowiedniej miary staranności, także przy zawieraniu umów. Nie było tym samym podstaw do przyznania interesom pozwanej, jako słabszemu partnerowi stosunku umownego, preferencji przy wykładni zawartej

z powodem umowy, ani do uznania, że z tego powodu wystąpienie przez powoda z żądaniem zwrotu dofinansowania jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Oddaleniu powództwa w oparciu o klauzulę generalną z art. 5 k.c. sprzeciwia się nadto fakt zaniedbania przez pozwaną zabezpieczania swoich interesów poprzez skorzystanie z możliwości ubiegania się o modyfikację projektu na podstawie § 20 umowy lub chociażby wcześniejsze skonsultowanie z powodem zamiaru likwidacji CIS.

Stosowanie przez sąd w konkretnej sprawie art. 5 k.c., jest z założenia dopuszczalne tylko wyjątkowo i musi mieć szczególne uzasadnienie w powszechnie uznawanym systemie wartości, zasadach słuszności. Oddalenie powództwa na tej podstawie oznacza zawsze zaakceptowanie przez sąd sytuacji gdy, stan faktyczny w sprawie nie odpowiada stanowi prawnemu.

Nie może spotkać się z negatywną oceną moralną wystąpienie przez powoda z powództwem w niniejszej sprawie w sytuacji, gdy ciąży na nim prawny obowiązek dochodzenia zwrotu środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Z tych względów podstawa wniesionej skargi jest uzasadniona w zakresie obu podniesionych w niej zarzutów.

Kierując się powyższym, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, obejmującego wcześniej nierozstrzygnięte zarzuty apelacji pozwanej.