



Sygn. akt I CSK 878/14

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Ministra [...]

przeciwko T. S.A. w Ś.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 października 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 16 kwietnia 2014 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania  
wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania  
kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Skarb Państwa - Minister [...] wniósł o zasądzenie od pozwanej T. S.A. w Ś. kwotę 1 192 504,42 złotych wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zobowiązań podatkowych oraz kosztów procesu, z tytułu zwrotu przekazanych pozwanej środków finansowych w wyniku rozwiązania z nią umowy z dnia 28 lipca 2005 r. o dofinansowanie projektu pt. „Wdrożenie produkcji [...]”, mającego podstawę w ustawie z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wsparciu inwestycji.

Wyrokiem z dnia 30 sierpnia 2012 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego zwrot kosztów postępowania. Rozstrzygnięcie nastąpiło po ustaleniu, że pozwana złożyła dnia 1 marca 2004 r. wniosek do Ministra [...] o udzielenie wsparcia finansowego nowej inwestycji o wskazanej powyżej nazwie projektu, dotyczącego istotnej innowacji technologicznej przez zakup i wdrożenie systemu produkcji nowoczesnego gazowego urządzenia grzewczego o wartości ponad 8,5 mln złotych. Ważnym elementem wniosku było wskazanie zatrudnienia u wnioskodawcy 453 pracowników z wykształceniem zawodowym i podstawowym, a w związku z realizacją inwestycji zatrudnienie miało się zwiększyć o 27 nowych miejsc pracy. Umowa została zawarta dnia 28 lipca 2005 r. „o udzielenie dofinansowania przez powoda projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2005 Priorytet 2 Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw, Działanie 2.2. Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw, Działanie 2.2.1. Wsparcie dla przedsiębiorstw dokonujących nowych inwestycji.” Pozwany miał otrzymać łączne dofinansowanie w wysokości 2 630 000 złotych, w tym kwotę 2 144 000 złotych na nakłady inwestycyjne oraz 486 000 złotych na koszty zatrudnienia. W trzech aneksach do umowy utrzymanych zostało 27 nowych miejsc pracy w okresie 5 lat od zakończenia projektu.

W wykonaniu umowy powód wypłacił pozwanej 1 192 504,42 złotych, w tym 159 158,87 złotych na utworzenie nowych miejsc pracy. Pozwana prawidłowo wykonywała zobowiązania wynikające z umowy, dokonując terminowych rozliczeń w postaci sprawozdań finansowych i faktur, co było poddane kontrolom. Kolejna

z nich ustaliła, że w okresie od kwietnia 2004 r. do końca 2006 r. pozwana powinna była utworzyć 27 nowych miejsc pracy, ponad 453 osoby zatrudnione w roku składania wniosku o dofinansowanie. Jednakże na dzień tej kontroli w październiku 2008 r. zatrudnienie wynosiło 311 pracowników. Sąd przyjął wyjaśnienia pozwanej, że w złożonym wniosku brak było określenia nowych pracowników w powiązaniu z utrzymaniem dotychczasowego zatrudnienia, a ponadto uwzględnił stanowisko pozwanej, że wzrost miejsc pracy miał dotyczyć zatrudnienia przy projekcie i to zostało zrealizowane przez utrzymywanie w tym celu 27 etatów. Stwierdzono ponadto, że stosując art. 385 § 2 k.c. powód powinien był jednoznacznie i zrozumiale sformułować wzorzec umowy, a skoro tego nie uczynił, to wątpliwości w umowie należało tłumaczyć na korzyść konsumenta, które to pojęcie odpowiednio zastosowano do pozwanej.

Po rozpoznaniu apelacji powoda Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego i zasądził na rzecz Skarbu Państwa kwotę 1 192 504,42 złotych z odsetkami w wysokości określonej dla zobowiązań podatkowych od dnia zapłaty poszczególnych transz tej sumy oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania. Uwzględnienie powództwa uzasadnił istotą i treścią zawartej umowy, poprzedzonej wnioskiem pozwanego o dofinansowanie inwestycji w warunkach prawnych określonych przez akt normatywny. Relacja między stronami umowy miała charakter cywilnoprawny i podlegała wykładni według art. 65 k.c. Wykładnia ta z uwzględnieniem korespondencji między stronami z czasu poprzedzającego zawarcie umowy wskazała na obowiązek strony pozwanej do dodatkowego zatrudnienia w wyniku realizacji projektu i było to jednym z jego celów. Wyłączone także było zastosowanie art. 385 § 2 zdanie drugie k.c., gdyż pozwanej Spółki nie można kwalifikować jako konsumenta. Sąd uznał także, że ze względu na pochodzenie środków pomocowych i ściśle określone zasady dysponowania nimi zastosowanie art. 5 k.c. może być wyjątkowe, a w okolicznościach sprawy nie powinno się przyjmować, iż powództwo strony powodowej nie zasługiwało na uwzględnienie w zakresie zwrotu całej kwoty udzielonej dotacji.

W skardze kasacyjnej pozwana zarzuciła Sądowi Apelacyjnemu naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 199 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 3, art. 1 k.p.c.

oraz w związku z art. 146 ust. 1 i art. 145 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez wadliwe ich niezastosowanie; art. 391 § 1 w związku z art. 382, art. 328 § 2 i art. 386 § 1 k.p.c. przez uwzględnienie przez sąd odwoławczy apelacji powoda. Naruszenie przepisów prawa materialnego dotyczy naruszenia art. 65 § 1 i 2 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie; art. 410 § 2 w związku z art. 411 pkt 2 k.c. przez wadliwe ich zastosowanie; art. 5 k.c. przez jego wadliwe niezastosowanie w ustalonym stanie faktycznym; art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., nazywanego ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych (Dz.Urz. UE L Nr 214, s. 3); wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie krajowej pomocy regionalnej (Dz. Urz. UE 98/C 74/06) w związku z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 17 listopada 2004 r. w sprawie udzielenia pomocy na wspieranie inwestycji w zakresie zatrudnienia (Dz.U. Nr 267, poz. 2653) przez ich wadliwe niezastosowanie w zakresie definicji legalnej miejsc pracy powstałych bezpośrednio w wyniku realizacji projektu; art. 145 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104) zmienionej ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, jedn. tekst Dz.U. z 2013 r., poz. 885) przez wadliwe niezastosowanie art. 169 ust. 4 regulującego kwestię zwrotu dotacji do budżetu państwa. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji i odrzucenie pozwu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wniosła w imieniu Skarbu Państwa o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga zarzut strony pozwanej o niedopuszczalności drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie. Stwierdzić należy, że mimo zastosowania do zwrotu wsparcia finansowego

wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem przepisów ustawy o finansach publicznych oraz pochodzenia środków finansowych z funduszy publicznych, podstawą świadczenia dotacji dla pozwanej Spółki była umowa. Sąd Apelacyjny trafnie powołał rozporządzenie Rady (WE) nr 1620/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE 2002 L 248, s. 1) oraz ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.), będącą podstawą umowy zawartej między stronami. W kwestii zarzutu podniesionego przez stronę pozwaną Sąd drugiej instancji przeprowadził bardzo drobiazgową analizę przepisów i jego ostateczne stanowisko jest w pełni przekonujące. Nie ma żadnych zasadnych powodów, które miałyby sprawiać, że tryb dochodzenia roszczeń wynikających z zawartej umowy miałby nie opierać się na przepisach k.p.c. i nie należeć do drogi sądowej. Jest oczywiste, że rozpoznawana sprawa jest w warunkach prawnych zawierania i realizowania umowy - sprawą cywilną, zgodnie z art. 1 k.p.c. Zawierając umowę strony również miały takie przekonanie, o czym świadczy postanowienie zawarte w § 22 umowy o poddaniu sporów z niej wynikłych sądowi właściwemu dla siedziby powoda. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę kasacyjną strony pozwanej trafnie są przywołane orzeczenia sądowe aprobujące taki pogląd (por. dwa postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1999 r. w sprawach I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6 i oraz II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161). Do stosunków cywilnoprawnych przypisane zostały słusznie takie, w których dominację odnośnie do przyznania środków finansowych miał wprawdzie organ publiczny, ale źródłem zobowiązania stron był stosunek cywilnoprawny, co dotyczyło również sytuacji, w której chodziło o zwrot dofinansowania, pochodzącego z funduszy strukturalnych, udzielonego na podstawie zawartych umów (por. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, OSNC-ZD, nr A, poz. 12). Podobny pogląd odnośnie do cywilnoprawnego charakteru stosunków prawnych w odniesieniu do spraw o udzielenie pomocy finansowej dla wsparcia inwestycji wyraził także

Naczelny Sąd Administracyjny (por. przykładowo wyrok z dnia 4 marca 2008 r., II GSK 217/08, nie publ.). Z tego wynika, że jeżeli źródłem zobowiązań stron jest umowny stosunek prawny, to nawet jeśli środki finansowe przeznaczone na realizację tej umowy mają podstawę w przepisach Unii Europejskiej i pochodzą z funduszy publicznych, których możliwość wykorzystania poprzedza decyzja administracyjna, roszczenia o ich zwrot w razie wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem określonym umową podlegają rozpoznaniu przed sądem powszechnym. Zarzut strony pozwanej o niedopuszczalności drogi sądowej jest więc niezasadny.

Nie można również zgodzić się z tymi zarzutami skargi kasacyjnej, które wbrew wyłączeniu z podstaw kasacyjnych kwestionowania ustaleń faktycznych i oceny dowodów (art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c.) czyni to przez budowanie elementów stanu faktycznego, nie znajdujących pokrycia w ustaleniach Sądu pierwszej i drugiej instancji. Skarga nie podlega więc rozpatrywaniu w części kwestionującej ustalenia faktyczne, które wiążą Sąd Najwyższy (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), zwłaszcza że skarżąca nie powołuje się w skardze kasacyjnej na istotne naruszenie w tym względzie przepisów postępowania. Z umowy stron wynika, że w przypadku rozwiązania umowy przez udzielającego dofinansowania z przyczyn określonych w § 15 ust. 3 umowy należy, zgodnie z § 16 ust. 1 tej umowy zwrócić całość środków przekazanych w ramach dofinansowania projektu. Jak zatem dowodził powód realizował on postanowienia umowy, zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 353 § 1 k.c. Nietrafne jest zatem kwestionowanie oceny treści umowy przez Sąd Apelacyjny, z której miałyby nie wynikać, że występując o dofinansowanie projektu i zawierając umowę pozwana nie zdawała sobie sprawy i nie taka była jej wola, aby zwiększyć zatrudnienie o kolejne 27 osób w wyniku zrealizowania projektu. Tłumaczyła treść umowy w tej kwestii jako obowiązek zatrudnienia takiej liczby nowych pracowników tylko w związku i na czas realizowania projektu. Jednakże zarówno z powoływanych przepisów prawa unijnego, jak polskich ustaw i z samej umowy stron wynika, że ideą projektowanego przedsięwzięcia było, poza „zakupem i wdrożeniem systemu produkcji nowoczesnego urządzenia gazowego urządzenia grzewczego”, zwiększenie dotychczasowego zatrudnienia o nowych 27 pracowników. Utworzenie nowych miejsc pracy było jednym z istotnych celów

projektu i jak wykazuje przebieg postępowania dowodowego, bez zobowiązania się zwiększenia zatrudnienia ponad wykazywanych we wniosku o dofinansowanie 453 już zatrudnionych osób, wniosek pozwanej nie zostałby zaakceptowany do realizacji. Świadczy o tym także wyodrębnienie w uzyskanych środkach pomocowych kwoty na utworzenie nowych miejsc pracy. Nie można podzielić wyjaśnień pozwanej, że chodziło tylko o nowych pracowników na czas realizowania projektu, bo to przeczyłoby samej idei udzielania pomocy tym inwestycjom, które zmniejszą bezrobocie organizując nowe miejsca pracy. Rozsądek podpowiada, że musi więc chodzić o trwałe, a nie chwilowe zatrudnienie. Strona powodowa przypomniała w odpowiedzi na skargę treść wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (98/C 74/06, Dz.Urz. UE C 1998, nr 74, s. 9), w których zostało zdefiniowane rozumienie „tworzenia nowych miejsc pracy” (pkt 4.11 - 4.14. w podrozdziale „Pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy”, z powołaniem się na pkt 4.1. wytycznych). Mimo że nie są to przepisy o charakterze normatywnym, ale mają wpływ na jednolite rozumienie pojęć używanych w toku składania i rozpatrywania wniosków o pomoc finansową, a następnie w treści zawieranych umów. We wniosku wyraźnie było wskazane, kiedy i na jaki czas ma zostać utworzonych 27 nowych miejsc pracy. W tym względzie rację należy przypisać stronie powodowej, uznając skargę pozwanej w tej części za niezasadną.

Przyznać jednak należy słuszność tym zarzutom skargi kasacyjnej, w których podnosi się, że mimo zrealizowania materialnej strony inwestycji, tzn. zakupu i wdrożenia produkcji nowoczesnego urządzenia grzewczego, co przez przeprowadzone kontrole było akceptowane, wymaga się od pozwanej zwrotu całości udzielonej pomocy, także w tym prawidłowo zrealizowanym zakresie.

Należy podzielić wątpliwości skarżącej i uznać, że celu pomocy, której dotyczyło udzielenie wsparcia finansowego ze środków unijnych nie można sprowadzać tylko do rezultatów polegających na zwiększeniu zatrudnienia, jeśli ponadto nie kwestia zatrudnienia była jedyną przyczyną zawarcia umowy o udzielenie wsparcia finansowego, a stanowiła ze względu na przedmiot dofinansowania problem istotny, ale dodatkowy. Przemawia za tym również to, że wiele czynników wpływających na zatrudnienie nie da się przewidzieć w chwili zawierania umów na przyszłe lata. Jeżeli względy ekonomiczne i racjonalizacja

zatrudnienia spowodowały u pozwanej, że z liczby 453 pracowników zatrudnionych w chwili składania wniosku zostało się tylko 311 w czasie kontroli, która zakwestionowała zasadność udzielonej pomocy, to zapewne nie został osiągnięty ten cel umowy, jakim było zwiększenie zatrudnienia. Nie jest jednak wykazane w uzasadnieniu Sądu drugiej instancji, czy wśród pracowników, którzy nadal byli zatrudnieni przez pozwaną są ci, którzy zostali przyjęci do pracy w ramach wzrostu zatrudnienia o 27 osób. Wprawdzie pozwana tłumaczy nie zachowanie zatrudnienia w zwiększonej liczbie 27 pracowników tym, że mieli oni być zatrudnieni tylko na czas realizowania projektu, co jest tłumaczeniem błędnym i nieskutecznym, ale może właśnie ci pracownicy lub ich pewna grupa nadal zatrudnieni byli w chwili przeprowadzania kontroli, a redukcja dotyczyła innych osób i nie miała związku z wdrożonym projektem, będącym przedmiotem dofinansowania. To wymaga zbadania i rozważenia przez Sąd Apelacyjny, gdyż realizacja programów pomocowych nie powinna prowadzić do nieracjonalnej gospodarki przedsiębiorcy, wymuszanej obawą o utratę całego dofinansowania, nawet w tej części, w której dofinansowanie to zostało prawidłowo wykorzystane i zarówno dany przedsiębiorca, jak i gospodarka krajowa w ogólności osiągnęły cel, któremu służyła unijna pomoc.

Należy się zatem opowiedzieć za poglądem, że jeżeli pozwana powinna zwrócić otrzymaną pomoc finansową, to w tej części, wyodrębnionej od początku, która została przeznaczona na wzrost zatrudnienia i w zakresie, w jakim się z obowiązku nie wywiązała z przyczyn leżących po jej stronie. W wyniku poczynionych ustaleń nie powinno przypisywać się pozwanej obowiązku zwrotu całej kwoty udzielonego wsparcia tylko dlatego, że nie zrealizowała w całości projektu, twierdząc, że nastąpiło to niezgodnie z rzeczywistym celem umowy oraz, że wykorzystwała przekazane jej środki niezgodnie z umową na realizację projektu, tj. niezgodnie z ich przeznaczeniem. Przywołane ustalenia wskazują na odmienne wnioski, to znaczy, że podstawowy cel umowy został zrealizowany i głęboko niesprawiedliwe byłoby takie interpretowanie przepisów prawa Unii Europejskiej i zharmonizowanych z nimi przepisów prawa polskiego, a także *ratio legis* zawartych w nich rozwiązań, żeby drastycznie obciążyć pozwaną Spółkę obowiązkiem zwrotu całości dofinansowania, a więc także tej ich części,



które zostały skutecznie dla gospodarki i prawidłowo spożytkowane (1 192 504,42 złotych wobec 159 158,87 złotych na nowe zatrudnienie).

Poparcie dla przedstawionego rozumowania stanowi również umowa stron, którą należy odczytywać z uwzględnieniem treści art. 65 § 1 i 2 oraz art. 353 § 1 i art. 354 § 1 i 2 k.c. w powiązaniu z przepisami unijnymi oraz przepisami ustawy o finansach publicznych z 1998 r. oraz z 2005 r. Jak przekonująco twierdzi pozwana w skardze kasacyjnej miała ona podstawę zawierając umowę, żeby uważać, iż ewentualny zwrot dofinansowania będzie dotyczyć tej części dotacji, która zostałaby wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Jeśli by tak przyjąć, to w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie jest konieczne rozważanie zastosowania art. 5 k.c. Przepis ten powinien być uwzględniony wtedy, gdy wykonywanie prawa podmiotowego jest nadużyte przez podmiot, który czyniąc to narusza dobre obyczaje (zasady współżycia społecznego) i w tym zakresie nie wykonuje swojego prawa podmiotowego, tak jak wynika to z teorii wewnętrznej nadużycia praw podmiotowych. Jednakże w niniejszej sprawie, w kwestionowanym zakresie strona powodowa nie ma roszczenia o zwrot środków finansowych, które nie wynika z przysługującego jej prawa podmiotowego. Nie przemawiają za nim także powoływane przez powoda wiążące Polskę przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych ani rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 a dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania wymienionego rozporządzenia z 1999 r. odnośnie do zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych i to mimo zasadności zastosowania tych przepisów w niniejszej sprawie. Domaganiu się zwrotu środków finansowych także w części wykorzystanej prawidłowo, co w ogóle nie zostało w sprawie zakwestionowane wobec pozwanej nie może służyć rygorystyczne zapatrywanie na odpowiednie regulacje unijne (w tym na rozporządzenie Komisji (WE) nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. w sprawie nieprawidłowości oraz zwrotu kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem polityk strukturalnych i organizacją systemów informacyjnych w tej dziedzinie), jeśli to nie tylko nie odpowiada przepisom prawa polskiego w relacjach między Skarbem Państwa a stroną umowy co do obowiązku zwrotu środków finansowych, ale także narusza

zasady racjonalnej gospodarki i rozsądnego wydatkowania środków pomocowych, a ponadto szkodzi przedsiębiorcy będącego adresatem udzielonej pomocy, wykorzystanej prawidłowo w zasadniczej wysokości.

Z podanych przyczyn należało na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, rozstrzygając o kosztach postępowania na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

eb