

Sygn. akt III CZP 19/12

POSTANOWIENIE

Dnia 16 maja 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Fundacji T. w S.
przeciwko Województwu Z. - Wojewódzkiemu Urzędowi
Pracy w S.
o zapłatę,
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 16 maja 2012 r.,
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy
postanowieniem z dnia 10 lutego 2012 r.,

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez beneficjenta dofinansowania w formie dotacji rozwojowej na realizację Projektu, przyznanej na podstawie umowy o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, zawartej z instytucją pośredniczącą?”

odmawia podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 10 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, a mianowicie, czy dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez beneficjenta dofinansowania w formie dotacji rozwojowej na realizację Projektu, przyznanej na podstawie umowy o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, zawartej z instytucją pośredniczącą.

Zagadnienie prawne wyłoniło się podczas rozpoznania apelacji powoda od wyroku Sądu Rejonowego, którym oddalono powództwo przeciwko Województwu P. – Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w S. (Instytucji Pośredniczącej) o zapłatę kwoty 6.900 zł z tytułu płatności kolejnej transzy dotacji przyznanej na podstawie umowy z dnia 12 czerwca 2008 r. o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach Projektu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W toku rozpoznania zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości prawne. Przytaczając ugruntowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd, iż w art. 1 i 2 k.p.c. ustawodawca pojęcie drogi sądowej, a zwłaszcza sprawy cywilnej unormował szeroko wskazał, że z uwagi na wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego jest możliwa obecnie odmienna wykładnia celowościowa w/w przepisów zawężająca pojęcie drogi sądowej poprzez przyjęcie, że analogicznie do rozpoznania przez sądy administracyjne skarg beneficjentów na decyzje o zwrocie dotacji, rozpoznaniu w drodze administracyjnej podlegają także sprawy o wypłatę dotacji. Sąd drugiej instancji powziął wątpliwość, czy roszczenie powódki wywodzi się ze stosunku z zakresu prawa cywilnego. Wskazał, że uregulowania zawarte w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.), ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r., Nr 27, poz. 1658 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych (Dz. U. Nr 175, poz. 1232) mogą przemawiać za tym, że beneficjent nie jest równorzędną stroną umowy i w istocie umową o dofinansowanie został ukształtowany nie

stosunek cywilny, a administracyjny, wobec czego właściwym trybem dochodzenia roszczeń przez beneficjenta jest droga postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu Okręgowego, zważywszy jednak na orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych w przedmiocie zwrotu dotacji przyjmujące jako aksjomat, że umowa o udzielenie dotacji jest umową cywilnoprawną oraz fakt, że postanowienia umowy zawierają pewne elementy cywilnoprawne i strony jako sąd właściwy do rozstrzygnięcia sporu wskazały sąd powszechny, charakter umowy o dotację nie jest jednoznaczny. Przedstawione wątpliwości Sąd drugiej instancji uznał za poważne, ponieważ wykładnia wskazanych przepisów budzi wątpliwości, a brak jest jednolitego stanowiska doktryny oraz wypowiedzi Sądu Najwyższego dotyczących bezpośrednio przedstawionego zagadnienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawodawca, przyznając sądowi drugiej instancji uprawnienie do przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., uzależnił skuteczność skorzystania z niego od wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych oraz niezbędności oczekiwanej odpowiedzi do rozstrzygnięcia sprawy. Przymiotnik kwalifikujący „poważne” oznacza, że istnieją zasadnicze trudności w ich wyjaśnieniu przy wykorzystaniu podstawowych metod wykładni a nadto, że w przypadku powstania wątpliwości zwykłych sąd odwoławczy obowiązany jest rozwiązać je we własnym zakresie (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2007 r., III CZP 100/06, niepubl., z dnia 14 października 2010 r., III CZP 66/10, niepubl., z dnia 20 października 2010 r., III CZP 68/10, niepubl. i postanowienia w nim powołane, z dnia 26 października 2011 r., III CZP 59/11, niepubl.).

Przedstawione zagadnienie prawne nie odpowiada przytoczonym wymaganiom przede wszystkim dlatego, że nie spełnia wymagania wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych.

Sąd drugiej instancji przedstawiając wątpliwości dotyczące przede wszystkim charakteru łączącego strony stosunku prawnego, wskazał na treść aktów prawnych stanowiących jego podstawę, natomiast pominął orzecznictwo, które jednolicie rozstrzyga charakter umowy regulującej warunki dofinansowania. W wyroku z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10 (niepubl.) Sąd Najwyższy poddał

obszernej analizie procedurę przyznania dofinansowania udzielanego z Europejskiego Funduszu Społecznego akcentując jej dwuetapowość. Wskazał, że zakończenie etapu pierwszego decyzją administracyjną wskazuje na jego administracyjny charakter, natomiast określenie w etapie drugim warunków dofinansowania projektu w drodze umowy, stanowi sięgnięcie przez ustawodawcę po instrumenty prawa cywilnego i wskazuje na ulokowanie podmiotów ją zawierających na równorzędnych pozycjach, aczkolwiek swoboda regulacji została ograniczona przez wprowadzenie wzoru umowy o dofinansowanie. Tożsame stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, niepubl., Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (w wyrokach z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06, niepubl., z dnia 20 grudnia 2007 r., II GSK 267/07, niepubl. oraz w wyrokach wydanych na tle dofinansowania projektów realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich 2004 – 2006” - z dnia 18 października 2007 r., II GSK 199/07, niepubl. i uchwały 7 sędziów NSA- W-wa z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06/ONSA/WSA 2007/3/59) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r., I SAB/Go 7/11, niepubl. i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 9 marca 2012 r., III SAWr 672/11, niepubl. Wprawdzie w przytoczonych sprawach rozpoznanych przez Sąd Najwyższy przedmiotem roszczenia nie była kwestia rozliczeń w ramach wykonywania umowy, a zwrotu dofinansowania, ale dokonana w nich wykładnia przepisów jest nadal aktualna, mimo odmiennego aktualnego stanu prawnego w zakresie żądania zwrotu dotacji (art. 211 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 29 czerwca 2006 r. - żądanie zwrotu dofinansowania zyskało formę decyzji). Za utrwalone należy uznać zatem stanowisko judykatury, że mimo silnych powiązań z etapem administracyjnego przyznawania beneficjentowi dofinansowania, podstawą jego wypłaty jest umowa, a wzajemne roszczenia z niej wynikające mają charakter cywilnoprawny.

Nie budzi wątpliwości pogląd wielokrotnie wyrażony przez Sąd Najwyższy, że nawet w sprawie nie mającej cech sprawy cywilnej, droga sądowa jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach

prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Przesądzające są twierdzenia powoda o istnieniu stosunku prawnego z zakresu objętego pojęciem sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 i 2 § 1 i 3 k.p.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2000 r., II CKN 768/98, niepubl., postanowienia z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 554/09, niepubl., z dnia 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, niepubl., z dnia 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, niepubl., z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99 (OSNC 2000/1/20)). Jak wskazał Sąd Okręgowy w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego, strona powodowa wyraźnie wskazała cywilnoprawną podstawę dochodzonego roszczenia, którego istnienie wywodzi z umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy stronami. Przesądza to o konieczności rozpoznania zgłoszonego roszczenia procesowego w ramach wskazanej podstawy faktycznej. Nie są także przekonujące wątpliwości Sądu Okręgowego co do aktualności utrwalonej wykładni art. 1 i 2 k.p.c. kreującej szerokie pojęcie drogi sądowej. Nie można bowiem przyjąć, że wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2004 r. dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego wprowadziło fundamentalną zmianę zakresu kontroli administracyjnej w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, zwłaszcza istniejącym od 1995 r. (ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym Dz. U. nr 74, poz. 368). Swoiste domniemanie drogi sądowej wynikające z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego sądy powszechne są właściwe do rozpatrzenia sprawy.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) odmówił podjęcia uchwały.