



Sygn. akt I CSK 563/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 września 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)
SSN Barbara Myszka (sprawozdawca)
SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa P. sp. z o.o. w K.
przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 6 września 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 7.200 zł (siedem tysięcy dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 4 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo P. sp. z o.o. w K. o zasądzenie od pozwanej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kwoty 19 754 840,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 25 stycznia 2011 r. w wykonaniu umowy przyznania pomocy, zawartej przez strony w dniu 11 stycznia 2010 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowa spółka, funkcjonująca na rynku polskim od 2004 r., postanowiła zaangażować się w działalność w branży przetwórstwa mięsnego i w związku z tym w dniu 7 maja 2008 r. wystąpiła do pozwanej z wnioskiem o przyznanie pomocy w ramach działania 123 „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. W dniu 11 stycznia 2010 r. strony zawarły umowę przyznania pomocy nr (...), którą uzupełniły aneksami sporządzonymi w dniach 23 lutego i 20 lipca 2010 r. W umowie powódka zobowiązała się do realizacji operacji, za pomocą której miał zostać osiągnięty cel w postaci budowy zakładu przetwórstwa mięsnego w K., natomiast pozwana - do wypłacenia powódce, na warunkach określonych w umowie i na podstawie złożonego wniosku o płatność, pomocy w kwocie 19 754 840,80 zł, jednak nie więcej niż 40% poniesionych kosztów kwalifikowanych operacji. Powódka zobowiązała się również do spełnienia szeregu warunków m.in. w zakresie standardów higieniczno-sanitarnych.

Decyzją z dnia 29 stycznia 2010 r. Starosta K. udzielił powódce i D. sp. z o.o. pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wyprowadzania ścieków przemysłowych, powstałych w wyniku działania ubojni prowadzonej przez powódkę oraz jelicarni prowadzonej przez spółkę D. W decyzji stwierdzono, że powódka udostępniła spółce D. część pomieszczeń zakładu na jelicarnię. Decyzją z dnia 4 lutego 2010 r. Starosta K. wydał powódce pozwolenie zintegrowane na prowadzenie instalacji uboju trzody chlewnej, w którym zazaczył, że do oczyszczalni będą odprowadzane ścieki technologiczne powódki oraz spółki D., wytworzone przez nią na linii jelicarni. Z kolei decyzją z dnia 16 kwietnia 2010 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii w K. zatwierdził prowadzony przez powódkę zakład do uboju trzody chlewnej i rozbioru

mięsa, a decyzją z dnia 19 kwietnia 2010 r. Powiatowy Inspektor Sanitarny w K. stwierdził zgodność wykonanych robót budowlanych z wymaganiami sanitarnymi. Na podstawie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z dnia 23 kwietnia 2010 r. powódka uzyskała pozwolenie na użytkowanie wybudowanego zakładu przetwórstwa mięsnego.

W dniu 25 kwietnia 2010 r. powódka skierowała do pozwanej wniosek o płatność w kwocie 19 754 840,80 zł, deklarując wydatki kwalifikowane w kwocie 49 387 102 zł, a niekwalifikowane w kwocie 15 842 420 zł.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach od 6 do 27 lipca 2010 r. przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Ł. stwierdzono, że powódka zatrudnia 294 pracowników, a współpracujące z nią spółki M. sp. z o.o. i D. sp. z o.o. - około 500 pracowników, ogółem około 800 pracowników. Z kolei w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach od 7 do 10 grudnia 2010 r. przez pozwaną stwierdzono, że powódka zatrudnia 369 pracowników oraz że jej zakład jest użytkowany również przez spółki M. i D. Pracownicy spółki M. zajmowali się ubojem i wykrwawianiem mięsa, a spółka D. obsługiwała jelicarnię. M. sp. z o.o. wynajmowała od powódki na potrzeby biurowe pomieszczenie o powierzchni 20 m², natomiast spółce D. powódka oddała do używania na podstawie umowy najmu pomieszczenia jelicarni i pomieszczenia socjalne o powierzchni około 756 m² oraz teren na zewnątrz budynku potrzebny do ulokowania kontenerów zewnętrznych i silosów. Spółka ta miała również prawo do zamieszczania reklam i oznaczeń przedsiębiorstwa.

Pismem z dnia 11 stycznia 2011 r. pozwana odmówiła dokonania płatności, wskazując jako przyczynę przeniesienie części przedsiębiorstwa i prowadzenie przez inne podmioty działalności gospodarczej w zakładzie wybudowanym w ramach wsparcia przewidzianego dla powódki, co stanowi naruszenie postanowień umowy i przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) {Dz.U. UE. L 2005.277.1 - dalej: „rozporządzenie nr 1698/2005”}.

Europejski Urząd ds. Nadużyć Finansowych (OLAF) w raporcie z dnia 3 lipca 2013 r. stwierdził, że w prowadzonym przez powódkę przetargu na budowę i prace wyposażeniowe rzeźni doszło do zmanipulowania oferty, ponieważ trzy spółki uczestniczące w przetargu utrzymywały z sobą stosunki handlowe. Staął w związku z tym na stanowisku, że nie ma podstaw do wypłacenia powódce kwoty pomocy.

Sąd Okręgowy stwierdził, że umowa z dnia 11 stycznia 2010 r. została zawarta na podstawie art. 22 ust. 1 i art. 23 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2016 r., poz. 1387 ze zm. - dalej: „ustawa z dnia 7 marca 2007 r.”). Jest to umowa nienazwana, zobowiązująca, konsensualna i wzajemna, dla której - pod rygorem nieważności - została zastrzeżona forma pisemna. Podstawę dochodzonego roszczenia stanowią natomiast przepisy art. 353 § 1 i 354 k.c. W § 5 ust. 1 ppkt 4b umowy strony przewidziały zakaz przenoszenia przez beneficjenta posiadania lub prawa własności nabytych dóbr, wybudowanych, rozbudowanych, nadbudowanych, przebudowanych, wyremontowanych, w połączeniu z modernizacją budynków lub budowli, na które została przyznana i wypłacona pomoc, i nakaz ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem i celem operacji oraz korespondujących z nią przepisów, tj. z art. 17 § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększenie wartości dodanej, podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1444 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2016 r., poz. 1387 ze zm. - dalej: „rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r.”) oraz z art. 72 rozporządzenia nr 1698/2005. Dla oceny zasadności odmowy przez pozwaną wypłacenia pomocy zachodzi potrzeba uwzględnienia art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005, stanowiącego, że bez uszczerbku dla zasad dotyczących swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 43 i 49 Traktatu, Państwo Członkowskie zapewnia, że dana operacja inwestycyjna zachowuje wkład z EFFROW, jeżeli operacja ta, w ciągu

pięciu lat od podjęcia decyzji o finansowaniu przez instytucję zarządzającą, nie ulegnie istotnej modyfikacji, która wynika ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo zaprzestania lub przeniesienia działalności produkcyjnej. Według preambuły do rozporządzenia nr 1698/2005, środki finansowe w ramach pomocy powinny trafiać do oznaczonych podmiotów, którymi co do zasady są rolnicy indywidualni lub drobni przedsiębiorcy, natomiast według art. 2 lit. h tego rozporządzenia, beneficjentem jest podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie. Analiza umów zawartych przez powódkę ze spółką D. prowadzi do wniosku, że spółka ta prowadziła w zakładzie przetwórstwa w K. własną i niezależną od powódki działalność gospodarczą i wynajmowała od niej na ten cel wyodrębniony w ramach zakładu kompleks z własnym zapleczem socjalnym. Kupowała od powódki pozostałe po rozbiorze mięsa jelita, dokonywała we własnym zakresie ich obróbki, a następnie je sprzedawała. Z infrastruktury zakładu przetwórstwa w K. korzystała także spółka M., której usługi, polegające na uboju i rozbiorze mięsa były dla działania całego zakładu niezbędne. Bez współpracy z tą spółką powódka, która ograniczyła swoją działalność do prowadzenia skupu żywca i zbytu mięsa, nie byłaby w stanie osiągnąć celu operacji, jakim było uruchomienie zakładu przetwórstwa mięsnego w K.. O tym, że działalność spółek D. i M. nie miała jedynie pomocniczego charakteru świadczy także stosunek liczby zatrudnionych pracowników. W konsekwencji Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że powódka, zawierając umowy ze spółkami D. i M., dokonała istotnej modyfikacji operacji polegającej na zmianie charakteru własności składników infrastruktury w rozumieniu art. 72 ust.1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005. W tej sytuacji brak podstaw do wypłacenia jej żądanej kwoty, wypłata pomocy była bowiem uzależniona m.in. od spełnienia wymagań formalnych, w tym działania zgodnie z przepisami krajowymi i unijnymi.

Działanie powódki nosi ponadto - stwierdził Sąd Okręgowy - znamiona obejścia prawa, ponieważ zgodnie z art. 28 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005, wsparcie w maksymalnej stawce mogło być przyznane mikro-małym i średnim przedsiębiorstwom w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE, natomiast dla przedsiębiorstw nieobjętych art. 2 ust. 1 tego zalecenia, zatrudniających mniej niż

750 pracowników lub posiadających obrót nieprzekraczający 200 mln EUR, maksymalna intensywność pomocy była zmniejszona o połowę. Regulacja ta znalazła odzwierciedlenie w przypisie 3 do umowy, stanowiącym powtórzenie § 4 ust. 4 rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r., w świetle którego pomoc mogła wynosić 25% kosztów kwalifikowanych dla beneficjanta należącego do kategorii mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw albo 40% lub 50% (w razie spełnienia dalszych warunków) kosztów kwalifikowanych dla beneficjanta prowadzącego mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo. Stosownie do art. 2 zaleceń Komisji 2003/361/WE, średnim przedsiębiorstwem jest przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 250 osób, które ma obroty roczne nieprzekraczające 50 mln euro; małym – przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 osób, którego obroty roczne i/lub roczna suma bilansowa nie przekraczają 10 mln euro, a mikro - przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób, którego obroty roczne i/lub roczna suma bilansowa nie przekraczają 2 mln euro. Powódka w swoim biznesplanie dołączonym do wniosku o udzielenie pomocy twierdziła, że zatrudnia 4 osoby, a w nowym zakładzie miała zatrudniać 240 osób. Tymczasem z raportu sporządzonego przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Ł. wynikało, że powódka zatrudniała 294 osoby, a według późniejszego raportu pozwanej – 396 osób, natomiast spółki D. i M. około 500 osób. Gdyby wszystkie te osoby były zatrudnione przez powódkę, utraciłaby ona nie tylko status mikro-, małego lub średniego przedsiębiorcy, lecz w ogóle nie byłaby objęta art. 28 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 i nie mogłaby domagać się udzielenia jej pomocy. W tym właśnie należy - zdaniem Sądu Okręgowego - dopatrywać się przyczyny zawarcia przez powódkę umów ze spółkami D. i M.

Apelacja powódki od tego wyroku została przez Sąd Apelacyjny w (...) oddalona wyrokiem z dnia 31 maja 2016 r. Sąd Apelacyjny uznał zarzuty zmierzające do podważenia prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych, w tym zarzut błędnej oceny raportu Europejskiego Urzędu ds. Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz zarzut pominięcia dowodów z zeznań świadka J. K. i z opinii biegłego w zakresie europejskich funduszy strukturalnych, za nieuzasadnione. Zaaprobował w związku z tym ustalenia Sądu pierwszej instancji i uznał je za własne.

Podzielając stanowisko Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny podkreślił, że w pojęciu zmiany charakteru własności elementu infrastruktury w rozumieniu art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 mieszczą się także przypadki przeniesienia na inny podmiot faktycznego władztwa elementów infrastruktury, w wyniku którego podmiot ten może korzystać z nich jak właściciel, na ogół z wyłączeniem faktycznego korzystania przez właściciela. Za taką wykładnią przemawia również anglojęzyczna wersja art. 72 ust. 1 lit. b, w której użyto słowa „*change*” zamiast „*transfer*”. Nie można przyjąć, by spółki D. i M. świadczyły obsługę powódki, ponieważ to powódka wykonywała czynności pomocnicze dla obu tych spółek. Jedna z nich była przy tym wspólnie z powódką adresatką pozwolenia wodnoprawnego, co przemawia za tym, że zamierzona inwestycja w istocie miała być ich wspólnym przedsięwzięciem. Porównanie zakresu działania wymienionych spółek z zakresem działania powódki pozwala przyjąć, że powódka, podejmując współpracę z tymi spółkami, próbowała obejść ograniczenia dotyczące skali działalności, od której uzależnione było ubieganie się o wsparcie publiczne. Analogicznie - zdaniem Sądu Apelacyjnego - należy rozumieć użyte w § 17 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. pojęcie „*przenoszenia własności lub posiadania rzeczy nabytych w ramach realizacji operacji lub sposobu ich wykorzystywania*”, które znalazło odzwierciedlenie w § 5 ust. 1 pkt 4 lit. b umowy stron. Zgodnie z § 19 ust. 1 powołanego rozporządzenia, warunki wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy określa umowa, z tym że środki te mogą być wypłacone, jeżeli beneficjent: 1) zrealizował operację lub jej etap, w tym poniósł związane z tym koszty, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu i w umowie oraz określonymi w innych przepisach dotyczących inwestycji objętych operacją; 2) zrealizował lub realizuje zobowiązania określone w umowie; 3) udokumentował zrealizowanie operacji lub jej etapu, w tym poniesienie kosztów. Z kolei zgodnie z ust. 2 § 19, w przypadku gdy beneficjent nie spełnił któregośkolwiek z warunków, o których mowa w ust. 1, środki finansowe z tytułu pomocy mogą być wypłacone w części dotyczącej operacji lub jej etapu, które zostały zrealizowane zgodnie z tymi warunkami, oraz jeżeli cel operacji został osiągnięty lub może zostać osiągnięty do dnia złożenia wniosku o płatność ostateczną. Przytoczony przepis § 19 ust. 2 nie uzasadnia jednak przyznania powódce środków nawet w części ze

względu na popełnione uchybienia, polegające na oddaniu części pomieszczeń w najem podmiotom trzecim, które wykorzystywały całą infrastrukturę i dzięki temu prowadziły własną działalność gospodarczą, której skala przekraczała skalę działalności powódki. Odmowę płatności uzasadniało też niedochowanie przez powódkę standardów ochrony środowiska, zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. UE. L 2006.368.74), bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia.

Podniesiony w apelacji zarzut obrazy art. 5 k.c. Sąd Apelacyjny uznał za nieuzasadniony, ponieważ strona, która narusza zasadę lojalności wobec kontrahenta umownego nie może skutecznie powoływać się na przewidzianą w tym przepisie klauzulę generalną.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powódka, powołując się na obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c., wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego z dnia 4 marca 2015 r. i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. W ramach pierwszej podstawy skarżąca wskazała na naruszenie przepisów art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że doszło do „zmiany charakteru własności elementu infrastruktury”, co doprowadziło do niewłaściwej interpretacji postanowień umowy z dnia 11 stycznia 2010 r., § 17 ust. 2 pkt 3a rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 7 marca 2007 r. przez przyjęcie, że przeniesienie posiadania części operacji przez powódkę na spółki D. i M. stanowiło przeszkodę do przyznania pomocy ze środków unijnych, mimo że przepis ten został wydany z naruszeniem art. 92 Konstytucji, tj. z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. przez rozszerzenie ograniczeń eliminujących wypłatę środków unijnych do przeniesienia posiadania

rzeczy nabytych w ramach realizacji operacji, co nie znajduje oparcia ani w art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy, ani w art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005. W ramach drugiej podstawy podniosła natomiast zarzut obrazy art. 316 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie, że strony łączy umowa z dnia 11 stycznia 2010 r., która stanowi podstawę dochodzonego roszczenia, art. 244 k.p.c. przez uznanie raportu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) za dowód z dokumentu, i art. 227 w związku z art. 217 § 1 k.p.c. przez oddalenie wniosków o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka J. K. oraz dowodu z opinii biegłego z zakresu europejskich funduszy strukturalnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przystępując do rozważenia zarzutów podniesionych w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., które wymagają rozpoznania w pierwszej kolejności, trzeba przypomnieć, że strona powołująca się na tę podstawę powinna - poza wskazaniem na naruszenie konkretnych przepisów i wyjaśnieniem, na czym naruszenie każdego z nich polegało - wykazać, iż następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju, że kształtowały treść kwestionowanego orzeczenia. W przeciwnym razie skarga kasacyjna oparta na podstawie kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. jest nieskuteczna (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1996 r., III CKN 14/96, OSP 1997, nr 3, poz. 65 i z dnia 20 grudnia 1996 r., III CKN 21/96, OSNC 1997, nr 4, poz. 45 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1997 r., II CKN 21/96, OSNC 1997, nr 5, poz. 61, z dnia 10 lutego 1997 r., I CKN 57/96, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 82 i z dnia 11 marca 1997 r., III CKN 13/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 114). Trzeba też przypomnieć, że w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. można powoływać się tylko na naruszenie przepisów postępowania przez sąd drugiej instancji, dlatego podniesienie zarzutu naruszenia przepisów regulujących postępowanie w pierwszej instancji, które mają odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, wymaga powołania także art. 391 § 1 k.p.c.

Skarżąca nie spełniła tych wymagań, wobec czego już tylko z tej przyczyny powołana przez nią podstawa kasacyjną z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. nie

może odnieść zamierzonego skutku. Trzeba też zauważyć, że podniesiony przez skarżącą zarzut uchybienia przez Sąd Apelacyjny zasadzie aktualności orzekania wyrażonej w art. 316 § 1 k.p.c. nie ma samodzielnego charakteru, gdyż w istocie jest jedynie fragmentem argumentacji mającej wspierać podstawę kasacyjną z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. Poza tym Sąd Apelacyjny, oceniając zasadność oddalenia wniosków zawartych w piśmie skarżącej z dnia 25 listopada 2014 r. w kontekście sformułowanej tezy dowodowej, uznał je za niemające znaczenia dla rozstrzygnięcia i swoje stanowisko w tej kwestii obszernie umotywował. Skarżąca - poza wyrażeniem odmiennego zapatrywania - nie przytoczyła argumentów przekonujących o wadliwości tego stanowiska, a przede wszystkim nie wykazała wpływu zarzucanego uchybienia na wynik sprawy. Nie inaczej ma się rzecz, gdy chodzi o zarzut naruszenia art. 244 k.p.c. przez przydanie raportowi OLAF z dnia 3 lipca 2013 r. mocy dowodowej dokumentu urzędowego. Trzeba przypomnieć, że Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), utworzony decyzją Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. UE. L 1999.136.20), wykonuje kompetencje Komisji w zakresie prowadzenia dochodzeń w trybie administracyjnym w celu zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i innego rodzaju nielegalnej działalności mającej negatywny wpływ na interesy finansowe Unii, jak również wszelkich innych działań lub działalności podmiotów gospodarczych prowadzonych z naruszeniem prawa unijnego. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady (EURATOM) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) {Dz.U. UE. L 1999.136.8 - dalej: „rozporządzenie z dnia 25 maja 1999 r.”}, które obowiązywało do dnia 1 października 2013 r. (zob. art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE EURATOM) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (EURATOM) nr 1974/1999, Dz.U. UE. L 2013.248.1), sprawozdania sporządzane na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez Urząd stanowiły dowód w postępowaniu sądowym Państwa Członkowskiego, w którym zaistniała potrzeba ich wykorzystania, na tej samej podstawie i na takich

samych warunkach jak sprawozdania sporządzone przez urzędowych inspektorów. Podlegały takim samym regułom oceny, jak sprawozdania sporządzane przez krajowych inspektorów i miały taką samą wartość jak te sprawozdania. Raport Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 3 lipca 2013 r., sporządzony przez powołany do tego organ w zakresie zleconych mu zadań, trzeba uznać za dokument urzędowy. Odrębnym zagadnieniem jest kwestia mocy dowodowej dokumentu urzędowego, gdyż w celu stwierdzenia jej zakresu trzeba w każdym wypadku odróżnić właściwą treść „zaświadczącą” od pozostałej treści dokumentu oraz właściwy zakres „zaświadczenia”. Rozróżnienie to jest istotne, ponieważ domniemanie zgodności z prawdą dotyczy tylko tego, co zostało urzędowo zaświadczone; pozostała treść podlega ocenie na zasadach ogólnych. Poza tym ze względu na różnorodność treści oraz przeznaczenia dokumentów urzędowych ich moc dowodowa musi być zawsze oceniana na tle konkretnego wypadku (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2010 r., I CSK 340/09, OSNC-ZD 2010, nr C, poz. 97). Ze względu na ogólnikowy charakter wywodów skarżącej przytoczonych w uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 244 k.p.c. nie zachodzi potrzeba prowadzenia szerszych rozważań na temat zakresu mocy dowodowej raportu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 3 lipca 2013 r. Skarżąca nie wskazała zresztą konkretnego fragmentu stanu faktycznego, który - jej zdaniem - miał zostać ustalony na podstawie tego raportu, a przez to mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Ograniczyła się do postawienia tezy o nadaniu raportowi „...mocy nadrzędnej względem innych dowodów (...)\”, abstrahując przy tym od czasowej sekwencji zdarzeń. Uszło uwagi skarżącej, że pozwana już pismem z dnia 11 stycznia 2011 r. odmówiła dokonania płatności, wskazując jako przyczynę przeniesienie części przedsiębiorstwa i prowadzenie przez inne podmioty działalności gospodarczej w zakładzie wybudowanym w ramach wsparcia przewidzianego dla skarżącej. Wspomniany raport został natomiast sporządzony w dniu 3 lipca 2013 r. Konkludując ten wątek rozważań, trzeba stwierdzić, że powołana przez skarżącą podstawa kasacyjna z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. jest nieuzasadniona, wobec czego zarzut naruszenia prawa materialnego podlega ocenie na podstawie stanu faktycznego sprawy stanowiącego podstawę zaskarżonego wyroku.

Zasadniczy zarzut wypełniający podstawę kasacyjną wskazaną w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. dotyczy błędnej wykładni art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005, polegającej na przyjęciu, że doszło do „zmiany charakteru własności elementu infrastruktury”, ponieważ nastąpiło przeniesienie posiadania rzeczy na spółki D. i M. poprzez wynajęcie części pomieszczeń na potrzeby działalności prowadzonej przez wymienione spółki. Pochodną tego zarzutu są natomiast zarzuty błędnej wykładni postanowień § 5 ust. 1 pkt 4, § 8, § 9 ust. 3 w związku z § 11 ust. 1 pkt 4 oraz § 9 ust. 1 i 2 umowy przyznania pomocy nr (...) zawartej w dniu 11 stycznia 2010 r., a następnie uzupełnionej aneksami sporządzonymi w dniach 23 lutego i 20 lipca 2010 r. (dalej: „umowa z dnia 11 stycznia 2010 r.”).

Przed przystąpieniem do rozpoznania zarzutu naruszenia art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 trzeba przypomnieć, że - zgodnie z art. 267 TFUE (dawny art. 234 TWE) - organem właściwym do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rozważenia wymaga zatem - przy uwzględnieniu zasady *acte clair* - potrzeba skierowania do Trybunału pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2006 r., I CNP 41/06, OSNC 2007, nr 7-8, poz. 115 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CZP 3/10, OSNC 2010, nr 11, poz. 155).

Według art. 72 ust. 1 tego rozporządzenia, bez uszczerbku dla zasad dotyczących swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 43 i 49 Traktatu, Państwo Członkowskie zapewnia, że dana operacja inwestycyjna zachowuje wkład z EFFROW, jeżeli operacja ta, w ciągu pięciu lat od podjęcia decyzji o finansowaniu przez instytucję zarządzającą, nie ulegnie istotnej modyfikacji, która: a) wpływa na jej charakter lub warunki realizacji, lub przyznaje nienależne korzyści przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu; b) wynika ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo zaprzestania lub przeniesienia działalności produkcyjnej. Z kolei według ust. 2 tego artykułu, kwoty nienależycie wypłacone są odzyskiwane zgodnie z art. 33 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

W art. 94 rozporządzenia nr 1698/2005 potwierdzono zasadę wyrażoną w art. 288 TFUE (dawny art. 249 TWE) i podkreślono, że rozporządzenie to wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Sformułowanie „zmiana charakteru własności elementu infrastruktury”, zawarte art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 w wersji podanej w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, odpowiada innym wersjom językowym tego aktu prawnego, w szczególności angielskiej (*a change in the nature of ownership of an item of infrastructure*), francuskiej (*un changement dans la nature de la propriété d'une infrastructure*) i włoskiej (*un cambiamento dell'assetto proprietario di un'infrastruttura*). Ma to istotne znaczenie, gdyż przepisy prawa wspólnotowego powinny być interpretowane z uwzględnieniem wszystkich wersji językowych, a nie tylko w brzmieniu podanym w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2009 r., III PK 30/06, OSNP 2007, nr 11-12, poz. 160).

Sformułowanie „zmiana charakteru własności” jest sformułowaniem pojemnym, obejmującym szeroki katalog okoliczności, nie tylko samo przeniesienie prawa własności. W art. 345 TFUE (dawny 295 TWE) podkreślono, że Traktaty nie przesądzą w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich, wobec czego kategorie pojęciowe krajowych przepisów prawa cywilnego nie muszą przesądzać o rozumieniu pojęcia użytego w art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005, tym bardziej że jest to akt regulujący przyznawanie funduszy strukturalnych, a nie typowe stosunki cywilnoprawne.

Dla wykładni odnośnego sformułowania nie bez znaczenia pozostaje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie C-388/12 *Comune di Ancona p. Regione Marche* (ECLI: EU:C:2013:734), dotyczący podobnego sformułowania zawartego w art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. UE. L 1999.161.1 - dalej: „rozporządzenie nr 1260/1999”). Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2007 r., ale podobne sformułowanie zawierał art. 57 ust. 1 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 2006.210.25), a także art. 56 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. UE. L 2006.223.1 ze zm.). W sprawie zakończonej powołanym wyrokiem zostało skierowane pytanie prejudycjalne w ramach sporu między włoskimi jednostkami samorządu terytorialnego, do którego doszło w związku z decyzją w przedmiocie cofnięcia i odzyskania pomocy finansowej, wypłaconej gminie z tytułu budowy wyciągu do holowania statków. Po powierzeniu przez gminę zarządu wyciągiem spółdzielni rybaków i właścicieli trawlerów, region stwierdził nieprawidłowości w zarządzaniu wyciągiem przez gminę, polegające na wykorzystywaniu wyciągu także przez statki rekreacyjne w proporcji szacowanej na 18%, niewykorzystywaniu części obiektu oraz oddaniu wyciągu w zarząd z pominięciem procedury przetargowej, w związku z czym wydał decyzję o cofnięciu i odzyskaniu finansowania. Trybunał, określając zasady dokonywania oceny modyfikacji działania objętego finansowaniem, podkreślił, że przepisy dotyczące wypłaty pomocy publicznej powinny być interpretowane restryktywnie, dlatego art. 30 ust. 4 rozporządzenia nr 1260/1999 należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on zarówno przypadku modyfikacji fizycznej, jak i funkcjonalnej.

Użyty w polskiej wersji językowej art. 30 ust. 4 rozporządzenia nr 1260/1999 zwrot „zmiana charakteru własności danej pozycji infrastruktury” nie jest wprawdzie identyczny z zawartym w art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 zwrotem „zmiana charakteru własności elementu infrastruktury”, jednak obydwa zwroty stanowią przekład identycznie brzmiących fragmentów angielskiej oraz francuskiej wersji wskazanych aktów prawnych (*odpowiednio: „a change in the nature of ownership of an item of infrastructure”, „un changement dans la nature de la propriété d’une infrastructure”*) i bardzo zbliżonego ich brzmienia w wersji włoskiej (*un cambiamento dell’assetto proprietario di un’infrastruttura i un cambiamento nella proprietà di un’infrastruttura*”).

Również w doktrynie krajowej sformułowanie „zmiana charakteru własności” jest rozumiane szerzej niż zmiana podmiotowa, polegająca na przeniesieniu prawa

własności, podkreśla się bowiem, że skoro pomoc ma mieć charakter trwały, ważne jest, aby niezmienny pozostał sposób wykorzystania projektu oraz aby żaden inny podmiot niż beneficjent nie uzyskał z tego tytułu nieuzasadnionej korzyści.

Z przytoczonych rozważań wynika, że art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 nie nasuwa wątpliwości, uzasadniających wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zawarcie przez beneficjenta pomocy umów najmu z innymi podmiotami i umożliwienie im czerpania korzyści z przyznanej pomocy, w ciągu okresu pięciu lat wymaganego ze względu na zasadę trwałości operacji związanych z inwestycjami, może być uznane za naruszenie art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005. Umowy zawarte przez skarżącą ze spółkami D. i M. nie prowadziły do przeniesienia prawa własności, miały jednak związek z wykonywaniem tego prawa, co - przy uwzględnieniu, że celem przepisu było przyznanie pomocy konkretnemu beneficjentowi - trzeba uznać za objęte szerokim pojęciem „zmiany charakteru własności elementu infrastruktury”.

Konkludując ten wątek rozważań, trzeba stwierdzić, że podniesiony przez skarżącą zarzut błędnej wykładni art. 1698/2005 jest nieuzasadniony. Pozbawione racji są tym samym zarzuty błędnej wykładni postanowień § 5 ust. 1 pkt 4, § 8, § 9 ust. 3 w związku z § 11 ust. 1 pkt 4 oraz § 9 ust. 1 i 2 umowy z dnia 11 stycznia 2011 r., które *notanebe* zmierzają także do podważenia prawidłowości ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego wyroku (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Pomimo wiążącego charakteru przepisów rozporządzenia nr 1698/2005, zawarta w nich regulacja została uzupełniona w prawie krajowym ustawą z dnia 7 marca 2007 r. oraz rozporządzeniem z dnia 17 października 2007 r. Z art. 23 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy wynika, że umowa, na podstawie której jest przyznawana pomoc, powinna zawierać m.in. określenie warunków i terminów wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy. Z § 17 ust. 2 pkt 3 lit. a rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. wynika natomiast, że umowa - w ramach postanowień dotyczących realizacji operacji - może zawierać m.in. zobowiązania beneficjenta dotyczące ograniczeń lub warunków w zakresie przenoszenia własności lub

posiadania rzeczy nabytych w ramach realizacji operacji lub sposobu ich wykorzystywania. Z przepisem tym koresponduje postanowienie § 5 ust. 1 pkt 4 umowy z dnia 11 stycznia 2010 r., w którym skarżąca zobowiązała się „...w trakcie realizacji operacji oraz przez okres 5 lat (...) do nieprzenoszenia posiadania lub prawa własności nabytych dóbr, wybudowanych, rozbudowanych, nadbudowanych, przebudowanych, wyremontowanych w połączeniu z modernizacją budynków lub budowli, na które została przyznana i wypłacona pomoc, oraz ich wykorzystywania zgodnie z przeznaczeniem i celem operacji (...)”. Zdaniem skarżącej, przepis § 17 ust. 2 pkt 3 lit. a rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. został wydany z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. Przyjmując, że skarżącej chodzi w istocie o art. 29 ust. 1 pkt 4 tej ustawy oraz że powołanie art. 23 ust. 1 pkt 4 jest wynikiem oczywistej omyłki, nie można podzielić jej poglądu o przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej. Uszło uwagi skarżącej, że w art. 29 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. nałożono na Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, upoważnionego do wydania rozporządzenia, obowiązek uwzględnienia m.in. przepisów rozporządzenia nr 1698/2005 i zapewnienia zgodności wprowadzonych regulacji z prawem unijnym. Skoro zaś - o czym była już mowa - użyte w art. 72 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 pojęcie zmiany charakteru własności obejmuje także przeniesienie posiadania, które umożliwia innemu podmiotowi czerpanie korzyści z przyznanej pomocy - odnośny zarzut skarżącej jest nieskuteczny. Wniosek taki wynika także z samej zasady pierwszeństwa prawa unijnego i bezpośredniego stosowania rozporządzenia nr 1698/2005.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną uzasadnionych podstaw i orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego zgodnie z art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. oraz w związku z § 2 pkt 7 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).

jw

r.g.

