

POSTANOWIENIE

Dnia 9 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Anna Owczarek

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Dyrektora Centrum [...]

przeciwko J.S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 9 listopada 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 20 października 2016 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie, pozostawiając Sądowi
Apelacyjnemu w [...] rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2016 r., sprostowanym postanowieniem z dnia 28 lipca 2016 r., Sąd Okręgowy w [...] odrzucił pozwy przeciwko pozwanemu J.S. wytoczone przez Skarb Państwa - Dyrektora Centrum [...] (pkt 1) oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania oraz o nieuiszczonych kosztach sądowych (pkt 2 i 3).

Sąd wskazał, że w przedmiocie zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich orzeka organ administracyjny w drodze decyzji administracyjnej, wydanej zgodnie z przepisami procedury administracyjnej z zachowaniem prawa do odwołania od decyzji, a następnie rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny.

Powyższe postanowienie zostało zaskarżone w całości zażaleniem wniesionym przez powoda. Natomiast pozwany złożył zażalenie na rozstrzygnięcie o kosztach procesu zawarte w punkcie drugim tego postanowienia.

Postanowieniem z dnia 20 października 2016 r., Sąd Apelacyjny w [...] na skutek rozpoznania zażaleń obu stron oddalił zażalenie powoda (pkt 1); zmienił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w [...] z dnia 28 czerwca 2016 r. w punkcie drugim w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa - Dyrektora Centrum [...] na rzecz J. S. dalszą kwotę 7 200 zł powiększoną o należny podatek VAT tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (pkt 2) oraz zasądził od Skarbu Państwa - Dyrektora Centrum [...] na rzecz J. S. kwotę 15 600 zł tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniach zażaleniowych (pkt 3).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, powód dochodził zwrotu środków przekazanych pozwanemu na podstawie zawartych w dniach: 26 kwietnia 2011 r. i 10 lutego 2012 r. umów o dofinansowanie projektów: „Zapewnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego w powiecie [...]” i „Budowa sieci dostępu do szerokopasmowego Internetu w powiecie [...]”. Dofinansowanie było udzielone ze środków publicznych w formie płatności z budżetu środków europejskich oraz dotacji celowej z publicznych środków krajowych na podstawie ustawy o finansach publicznych. Zwrot środków przeznaczonych na realizację programów

finansowanych z udziałem funduszy europejskich powinien nastąpić w trybie postępowania administracyjnego, w tym - w przypadku konieczności zastosowania przymusu - na drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego w oparciu o decyzję, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. – dalej: „u.f.p.”). Jest to jedyna przewidziana prawem droga żądania zwrotu środków europejskich otrzymanych przez beneficjenta. Zgodnie bowiem z art. 207 ust. 1 u.f.p., w przypadku, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, 3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.

Za środki wykorzystane „niezgodnie z przeznaczeniem” uznaje się środki przeznaczone na zrealizowanie zadań nieobjętych zakresem przedmiotowym projektu, niezwiązane bezpośrednio z realizacją projektu lub środki, które nie przyczyniają się do osiągnięcia celu określonego w umowie o dofinansowanie. W art. 207 ust. 1 pkt 1 u.f.p. chodzi zatem o takie sytuacje, w których beneficjent wykorzystał otrzymane środki na inne cele niż to wynikało przede wszystkim z umowy o dofinansowanie. Irrelevantny dla oceny wykorzystania niezgodnego z przeznaczeniem jest zamiar, jakim kierował się beneficjent przy wykorzystywaniu środków pochodzących z dofinansowania. W każdym przypadku wykorzystania środków pochodzących z dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem beneficjent zobowiązany jest do ich zwrotu. Mimo otrzymania od powoda dofinansowania nie doszło do realizacji celu projektu. Pozwany nie zwrócił przekazanych mu środków pieniężnych. Nie zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację projektów określonych w zawartych umowach o dofinansowanie.

Natomiast naruszenie procedur, o którym mowa jest w art. 207 ust. 1 pkt 2 u.f.p., obejmuje także naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie. W konsekwencji zaprzestanie realizacji projektu i zaniechanie rozliczenia wypłaconej zaliczki, co miało miejsce w sprawie, stanowi wystarczającą podstawę

do przyjęcia zaistnienia przesłanki określonej w art. 207 ust. 1 pkt 2 ustawy, uzasadniającej wydanie decyzji określającej kwotę dofinansowania podlegającą zwrotowi.

W sprawie strona powodowa dochodzi zwrotu dofinansowania wypłaconego pozwanemu na podstawie umów z dnia 26 kwietnia 2011 r. i z dnia 10 lutego 2012 r. Podstawy faktyczne powództwa pokrywają się zatem z dyspozycją art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p., a tym samym należało uruchomić postępowanie określone w tym przepisie. Dla roszczenia dochodzonego przez powoda droga sądowa została więc wyłączona na rzecz postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.). Oceny tej nie zmieniają uregulowania zawarte w umowach, w tym poddania sporów wynikających z umów rozpoznaniu przez sąd powszechny. Strony mocą zawartej umowy nie są bowiem władne zmienić regulacji dotyczących dopuszczalności drogi sądowej.

Bez znaczenia są także okoliczności związane z rozwiązaniem umowy. Warunkiem wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu, o której mowa w art. 207 ust. 1 u.f.p., nie jest uprzednie rozwiązanie umowy o dofinansowanie. Okoliczności związane z rozwiązaniem umowy nie mają prawnego znaczenia dla oceny wystąpienia przesłanek uzasadniających wydanie przedmiotowej decyzji. Pozostają też poza przedmiotem sądowej kontroli decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu.

O dopuszczalności drogi sądowej nie przesądza także to, że pozwany na zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań wynikających ze wskazanych wyżej umów wystawił weksle *in blanco* wraz z deklaracją wekslową, a powód weksle te wypełnił i na ich podstawie wniósł o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. W dalszym toku postępowania rozszerzył podstawę prawną i faktyczną powództwa w ten sposób, że na wypadek nieuwzględnienia roszczenia opartego na załączonym do pozwu wekslu wniósł o uwzględnienie powództwa na podstawie umów o dofinansowanie, z których wynika kontraktowy obowiązek zwrotu środków przekazanego dofinansowania. W przypadku weksla gwarancyjnego zachodzi ścisły związek pomiędzy roszczeniem wekslowym a roszczeniem ze stosunku podstawowego, bowiem weksel - na mocy

porozumienia stron - służy zabezpieczeniu tego drugiego roszczenia. W wyniku tego porozumienia dochodzi do swoistego przypisania zobowiązania wekslowego do stosunku podstawowego, na którego płaszczyznę przeniesiony został spór w niniejszej sprawie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 7 stycznia 1967 r., III CZP 19/66 (OSNC 1968, nr 5, poz. 79) przedmiot roszczenia wynikającego ze stosunku podstawowego i roszczenia opartego na wekslu jest ten sam i zaspokojenie następuje tylko raz. Skoro zatem sprawa zwrotu przez beneficjenta funduszy europejskich nie należy do drogi sądowej, to powołanie się przez powoda na weksel nie mogło tej kwalifikacji zmienić. W tych okolicznościach posłużenie się wekslem gwarancyjnym w celu zabezpieczenia roszczenia o zwrot dofinansowania stało w opozycji do rozwiązania, które przyjęte zostało w art. 207 u.f.p. Natomiast co do konieczności zabezpieczenia zaliczek w formie weksla *in blanco* wraz z deklaracją wekslową wynikającej z rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. Nr 223, poz. 1786), to zabezpieczenie to dotyczy należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie, a zatem szerszego zakresu odpowiedzialności niż z tytułu zwrotu dofinansowania przewidzianego w art. 207 u.f.p. Zatem zasadnie Sąd Okręgowy odrzucił pozew, uznając że droga sądowa w przedmiotowej sprawie jest niedopuszczalna.

Natomiast za uzasadnione Sąd Apelacyjny uznał zażalenie pozwanego w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania w związku z nieuwzględnieniem przez Sąd Okręgowy, że połączenie dwóch odrębnych spraw w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia na podstawie art. 219 k.p.c. nie oznacza, że tworzy się z tych spraw jedną sprawę. Uzasadniało to uwzględnienie zażalenia pozwanego przez odpowiednią zmianę rozstrzygnięcia zawartego w punkcie drugim zaskarżonego postanowienia. O kosztach postępowań wywołanych wniesieniem zażaleń Sąd drugiej instancji orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. oraz § 2 pkt 4 i 7 w zw. z § 10 ust. 2 pkt 2

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w [...] zostało zaskarżone w całości skargą kasacyjną wniesioną przez powoda. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucono w niej naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 1 k.p.c. i art. 2 § 3 k.p.c. oraz art. 187 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, że nie przysługuje droga cywilna w sprawie o zapłatę kwoty z weksla stanowiącego zabezpieczenie zwrotu kwoty dofinansowania dochodzonej w związku z rozwiązaniem umowy o dofinansowanie z innych przyczyn niż wskazane w art. 207 ust. 1 pkt 1 - 3 u.f.p., a sąd cywilny może ustalić wystąpienie przesłanek z art. 207 ust. 1 pkt 1 - 3 u.f.p. Natomiast w ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucono naruszenie art. 207 ust. 1, 8 i 9 u.f.p. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że przepis ten i przewidziany w nim tryb decyzji administracyjnej znajdzie zastosowanie do żądania zwrotu dofinansowania, którego podstawę stanowiły wyłącznie postanowienia umowy o dofinansowaniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Oba powództwa, które były przedmiotem rozstrzygnięcia, obejmowały roszczenia dochodzone przez powoda na podstawie uzupełnionych weksli *in blanco*, wystawionych przez pozwanego jako strony umów o dofinansowanie oznaczonych w nim projektów z wykorzystaniem środków europejskich dla zabezpieczenia roszczeń wynikających z tych umów. Poza tym po wniesieniu odpowiedzi na pozwy powód odwołał się także do stosunków podstawowych (umów o dofinansowanie), z których wynikały wierzytelności inkorporowane w obu wekslach załączonych do pozwów.

Sądy obu instancji trafnie przyjęły, że przedmiotem żądania powoda jest zwrot – przez zapłatę – środków przekazanych pozwanemu na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Według postanowień zawartych w § 13 umów o dofinansowanie - dotyczących zwrotu dofinansowania - w przypadku rozwiązania umowy w jednym z trybów, o których mowa w § 12 ust. 1-3, Beneficjent jest zobowiązany do zwrotu dofinansowania, w terminie 30 dni od dnia rozwiązania umowy, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla

zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków do dyspozycji Beneficjenta. Zwrot dofinansowania powinien zostać dokonany na rachunki bankowe wskazane przez Instytucję Wdrażającą/Instytucję Pośredniczącą II stopnia. W przypadku: 1) wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem; 2) wykorzystania dofinansowania z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p.; 3) pobrania dofinansowania niezależnie lub w nadmiernej wysokości, stosuje się art. 207 u.f.p. Pomimo tego, że jak wynika z treści postanowień umów (§ 12) wypowiedzenie umowy mogło nastąpić także z innych przyczyn niż uzasadniających zwrot dofinansowania według art. 207 ust. 1 pkt 1 - 3 u.f.p., nie jest to okoliczność mająca istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności drogi sądowej. Relevantne znaczenie ma natomiast to, że powód oparł swoje żądanie na wekslu zabezpieczającym roszczenia wynikające z umów o dofinansowanie.

Ustanowienie przez pozwanego zabezpieczeń obu umów w formie weksli *in blanco* miało swoją podstawę w umowach (§ 15) przewidujących taką formę zabezpieczenia prawidłowego ich wykonania w związku z przepisem art. 206 ust. 2 pkt 6 u.f.p., zgodnie z którym umowa o dofinansowanie projektu określa m.in. formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy oraz przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, zgodnie z którym zaliczka udzielana beneficjentom korzystającym z dofinansowania ze środków (...) jest wypłaca beneficjentowi po ustanowieniu i wniesieniu przez niego zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie. Według ust. 2 § 6 rozporządzenia, zabezpieczenie, o którym mowa w ust. 1, ustanawiane jest w formie weksla *in blanco* wraz z deklaracją wekslową (...).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargą kasacyjną podziela stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2017 r., III CZP 117/16, według którego przewidziany w art. 207 ust. 9 - 12a u.f.p. administracyjny tryb zwrotu środków przeznaczonych do realizacji programów finansowanych z funduszy europejskich nie wyłącza możliwości zabezpieczenia

wekslem roszczenia o zwrot tych środków i drogi sądowej do dochodzenia zapłaty weksla wystawionego w celu zabezpieczenia tego roszczenia. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano na odrębność spraw obejmujących roszczenia dochodzone na podstawie stosunku podstawowego oraz na podstawie weksla, a więc na podstawie różnych podstaw faktycznych i prawnych. W razie wytoczenia powództwa zawierającego żądanie zapłaty oparte na wekslu pozwany może bronić się zarzutami odwołującymi się do stosunku podstawowego – w rozważanym przypadku odwołującymi się więc do zobowiązań wynikających z umów zawartych przez strony – leżącego u podstaw wystawienia weksla, to pomimo tego, że zasadność tych zarzutów może być zbadana, nie zmienia to charakteru sprawy opartej na wekslu ze względu na powiązanie obu stosunków prawnych. W rozpoznanej sprawie powód także odwołał się do stosunków podstawowych, tj. umów zawartych przez strony leżących u podstaw wystawionych przez pozwanego weksli, jednak nastąpiło to w związku z podniesionymi przez pozwanego zarzutami ze stosunków podstawowych leżących u podłoża wystawionych weksli. Poza tym strona powodowa nie zmieniła dotychczasowej podstawy faktycznej i prawnej powództwa, lecz jedynie ją rozszerzyła na wypadek nieuwzględnienia roszczeń opartych na załączonych do pozwów weksli. Niewydanie przez Sąd pierwszej instancji – zgodnie z żądaniami powoda zawartymi w pozwach – nakazów zapłaty na podstawie załączonych do pozwów weksli i skierowanie przez ten Sąd sprawy do rozpoznania w trybie zwykłym nie zwalniało Sądów *meriti* w dalszym postępowaniu od konieczności oceny żądań powoda opartych na wekslach załączonych do pozwów.

Jak wskazano w wyżej powołanej uchwale, w sytuacji, w której do żądania opartego na umowie o dofinansowanie projektu miałyby zastosowanie regulacja przewidziana w art. 207 ust. 9 - 12a u.f.p. wykluczająca jego rozpoznanie przez sąd powszechny, to nie ma podstaw do rozciągnięcia zastosowania tej regulacji na sprawę o zapłatę weksla wystawionego w celu zabezpieczenia roszczenia o zwrot dofinansowania przewidzianego w umowie o dofinansowanie. Wyżej wymienione przepisy odnoszą się bowiem wprost tylko do zwrotu dofinansowania, którego obowiązek wynika z umowy o dofinansowanie. Nie wymieniają natomiast spraw o zapłatę weksla zabezpieczającego zwrot dofinansowania. Odmienne, przyjęta

przez Sąd Apelacyjny, wykładnia tych przepisów prowadziłaby do zanegowania stosowania weksla do zabezpieczenia tego rodzaju roszczeń i redukcji jego funkcji jedynie do celów dowodowych, o znaczeniu nie większym niż inne dokumenty.

Zarzut naruszenia art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 1 k.p.c. i art. 2 § 3 k.p.c. przez przyjęcie, że nie przysługuje droga sądowa w sprawie o zapłatę kwoty z weksla stanowiącego zabezpieczenie m.in. zwrotu kwoty dofinansowania dochodzonej w związku z rozwiązaniem umowy o dofinansowanie. Błędnie bowiem przyjął Sąd Apelacyjny, że w takim przypadku przepis art. 207 ust. 9 w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 1 - 3 wyłącza drogę sądową do dochodzenia takiego roszczenia. Ze względu na powyższą ocenę zbędne było odnoszenie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej. Z tych przyczyn na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i 398²¹ k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.

kc

aj