



Sygn. akt I CSK 86/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)
SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)
SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa K. R.
przeciwko Województwu [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 3 marca 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 13 października 2015 r., sygn. akt I ACa .../14,

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

UZASADNIENIE

Powód K. R., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą „P.”, zażądał zasądzenia na swoją rzecz od pozwanego Województwa [...] kwoty 1 416 137,19 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 19 maja 2012 r. tytułem równowartości dofinansowania należnego mu zgodnie z umową z dnia 10 grudnia 2011 r. o dofinansowanie projektu „Wzrost konkurencyjności Firmy „P.” poprzez zakup maszyn i urządzeń służących do produkcji puszek z tworzyw sztucznych dla branży chemicznej oraz wdrożenie innowacyjnej technologii etykietowania opakowań”.

Sąd Okręgowy w [...] ustalił, że w dniu 6 października 2008 r. powód złożył wniosek o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa [...] 2007-2013, polegającego na zakupie urządzeń - wtryskarek - przeznaczonych do wykorzystania w przedsiębiorstwie powoda. Nabycie tych urządzeń na podstawie umowy leasingu powód negocjował wcześniej z podmiotem finansującym – R. SA (dalej: „R.”), przy czym sposób zawierania umów przez R. zakłada, że podpis pod umową składa w pierwszej kolejności klient, co jest traktowane jako oferta zawarcia umowy. Podpisanie umowy przez R. może nastąpić tego samego dnia lub później, w zależności od spełnienia przez korzystającego określonych warunków, wśród których może być zapłata opłaty początkowej.

Stosownie do tej praktyki, w dniu 22 sierpnia 2008 r. powód złożył podpis pod umową leasingu finansowego, której drugą stroną była R., i złożył weksel z deklaracją wekslową. Podpisana przez powoda umowa leasingu miała wejść w życie zgodnie z jej treścią pod warunkiem zawieszającym w postaci wejścia w życie związanej z leasingiem umowy sprzedaży, przy czym - jak ustalił Sąd - powód był ponadto obowiązany uiścić opłatę wstępną w kwocie 65 949 zł.

W dniu 6 października 2008 r. powód zapłacił pierwszą ratę opłaty wstępnej w kwocie 30 000 zł, a w dniu 23 października 2008 r. drugą ratę w kwocie 35 949 zł. Po dokonaniu tych wpłat, w dniu 1 grudnia 2008 r. umowa leasingu została podpisana przez osoby reprezentujące R.. Do umowy powód złożył uprzednio podpisaną deklarację wekslową.

Tego samego dnia, przy udziale powoda, została podpisana przez R. umowa sprzedaży między zbywcą „T. Biurem Technicznym [...] Spółka Jawna” w [...], a R., której przedmiotem były wtryskarki przeznaczone dla przedsiębiorstwa powoda. Również ta umowa została wcześniej podpisana przez powoda i przedstawiciela sprzedawcy, którzy złożyli pod nią podpisy w dniu 22 sierpnia 2008 r.

Złożony przez powoda wniosek o dofinansowanie projektu był rozpatrywany przez [...] Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych (dalej: „Jednostka Wdrażania”), działającą na podstawie uchwały nr 47/07 Sejmiku Województwa [...] z dnia 19 marca 2007 r. Podmiot ten był odpowiedzialny w szczególności za przygotowywanie projektów umów o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa [...] 2007-2013, dokonywanie płatności, weryfikację realizacji projektów i odzyskiwanie nienależnie wypłaconych sum.

W dniu 5 grudnia 2008 r. Jednostka Wdrażania wysłała do powoda pisemne potwierdzenie, że projekt kwalifikuje się do objęcia pomocą publiczną (tzw. potwierdzenie kwalifikowalności). Do podpisania umowy o dofinansowanie projektu doszło w dniu 10 grudnia 2010 r. W dniu 13 grudnia 2011 r. powód wystąpił o dokonanie płatności. Pismem z dnia 30 marca 2012 r. pozwany poinformował jednak powoda, że rozwiązuje umowę o dofinansowanie projektu ze skutkiem natychmiastowym ze względu na naruszenie przez powoda jej postanowień. Jako przyczynę naruszenia umowy wskazano rozpoczęcie realizacji projektu w dniu 22 sierpnia 2008 r. przez podpisanie umowy leasingu z R. i umowy sprzedaży. Kolejnym pismem, z dnia 2 kwietnia 2012 r., pozwany odmówił realizacji wniosku o płatność z dnia 13 grudnia 2011 r. ze względu na naruszenie przez powoda postanowień umowy o dofinansowanie projektu.

Oceniając ustalony stan faktyczny Sąd Okręgowy przyjął, że strony wiązała umowa nienazwana, łącząca elementy pożyczki, zlecenia i agencji. Źródłem praw i obowiązków stron były ponadto unijne i krajowe akty prawne regulujące zagadnienia związane z przedmiotem umowy. Za takie Sąd Okręgowy uznał rozporządzenie Komisji (WE) nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r.

w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej (Dz.Urz. UE L 302, s. 29 i n. - dalej: „rozporządzenie nr 1628/2006”) i rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 października 2007 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. nr 193, poz. 1399 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z dnia 11 października 2007 r.”), wydane na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.; dalej: „u.z.p.p.r.”).

Nawiązując do tych unormowań Sąd pierwszej instancji wskazał, że z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1628/2006 wynika, iż jeżeli prace dotyczące projektu zostały rozpoczęte przed złożeniem wniosku o dofinansowanie i potwierdzeniem, że projekt kwalifikuje się do pomocy, cały projekt nie kwalifikuje się do pomocy regionalnej. Ponadto, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 11 października 2007 r. prace związane z realizacją nowej inwestycji mogą się rozpocząć po złożeniu przez beneficjenta pomocy wniosku o dofinansowanie i po uzyskaniu potwierdzenia kwalifikowalności, stosownie natomiast do § 12 ust. 3 tego rozporządzenia przez rozpoczęcie prac należy rozumieć podjęcie pierwszego prawnie wiążącego zobowiązania do zamówienia ruchomych środków trwałych. Powód w dniu 22 sierpnia 2008 r. stał się stroną umowy sprzedaży wtryszarek objętych wnioskiem o dofinansowanie projektu. Ponadto, tego samego dnia złożył ofertę zawarcia umowy leasingu, co również stanowiło podjęcie zobowiązania. Sąd Okręgowy nie zgodził się z twierdzeniem powoda, że po złożeniu podpisu pod umową mógł on nie zawrzeć umowy leasingu z R., skoro złożona oferta miała dla niego charakter wiążący, a jej skutek zależał od przyjęcia przez kontrahenta. Nawet gdyby jednak przyjąć, że czynności dokonane przez powoda w dniu 22 sierpnia 2008 r. nie pociągały za sobą prawnie wiążącego zobowiązania, to w ten sposób należy potraktować wpłatę dokonaną w dniu 6 października 2008 r. oraz zawarcie umowy leasingu i umowy sprzedaży w dniu 1 grudnia 2008 r. Nastąpiło to przed uzyskaniem od pozwanego potwierdzenia, że projekt kwalifikuje się do objęcia pomocą, tymczasem w ocenie Sądu Okręgowego powód musiał wiedzieć, że wstrzymanie się z realizacją projektu do czasu uzyskania tego potwierdzenia jest podstawowym warunkiem uzyskania dofinansowania.

Z tych powodów Sąd pierwszej instancji przesądził, że powód rozpoczął prace nad projektem przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, co narusza przepisy prawa unijnego i krajowego oraz postanowienia umowy o dofinansowanie. Pozwany zatem prawidłowo i skutecznie złożył oświadczenie o rozwiązaniu umowy. Na tej podstawie Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżył powód. W apelacji zarzucił naruszenie prawa materialnego, w tym art. 44 ust. 1 i art. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214, s. 3 i n. - dalej: „rozporządzenie nr 800/2008”), art. 66 § 1 i art. 709¹ k.c., a także naruszenie prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c. przez dowolną ocenę wyszczególnionych w zarzutach apelacji dowodów.

Sąd Apelacyjny w [...] uwzględnił apelację, zmieniając zaskarżony wyrok i zasądzając od pozwanego na rzecz powoda żadaną pozwem kwotę 1 416 137,19 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 19 maja 2012 r.

Sąd Apelacyjny przyjął częściowo za własne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że powód, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu, podpisał umowę leasingu i wystawił weksel jako zabezpieczenie umowy leasingu. Oceniając znaczenie prawne tego zachowania Sąd Apelacyjny uznał, że nie wykraczało ono poza ofertę, której przyjęcie było uzależnione w znacznej mierze od powoda. Stanowiło ono jedynie element czynności przygotowawczych, koniecznych do podjęcia odpowiedzialnej decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o dofinansowanie projektu. Odmienne ocenę Sądu pierwszej instancji co do wiążącego charakteru oferty Sąd Apelacyjny uznał za powierzchowną i dokonaną z pominięciem praktyki gospodarczej. Sąd Apelacyjny stwierdził także, że wycofanie się przez powoda z warunkowych zobowiązań zaciągniętych w dniu 22 sierpnia 2008 r. było możliwe, łatwe i nie pociągałoby za sobą konsekwencji ekonomicznych. Oferta złożona przez powoda nie była prawnie wiążąca w tym znaczeniu, że mógł się on z niej wycofać. Również zamówienie złożone u sprzedawcy przedmiotu leasingu było odwołalne.

Powód mógł zrezygnować z zawarcia umowy, względnie nie uiścić opłaty, co skutkowałoby tym, że R. nie podpisałby umowy leasingu i nie doszłoby do zamówienia wtryskarek, co nastąpiło ostatecznie w pierwszych dniach grudnia 2008 r. i mogło być anulowane do chwili rozpoczęcia ich produkcji. Zwrotowi podlegałyby w takiej sytuacji także weksel i deklaracja wekslowa złożone przez powoda.

Sąd Apelacyjny podzielił ponadto zarzuty apelacji, w których zakwestionowano zastosowanie do oceny stosunku prawnego między stronami rozporządzenia nr 1628/2006. Rozporządzenie to zostało z dniem 29 sierpnia 2008 r. zastąpione rozporządzeniem nr 800/2008, a tym samym, skoro wniosek o udzielenie dofinansowania złożono dnia 6 października 2008 r., wykładnikiem praw i obowiązków stron powinno być rozporządzenie późniejsze. Błąd ten, jak podniósł Sąd Apelacyjny, miał istotne znaczenie, ponieważ rozporządzenie nr 800/2008 nie przewidywało, odmiennie niż rozporządzenie nr 1628/2006, wymagania pisemnego potwierdzenia, że projekt kwalifikuje się do objęcia pomocą publiczną (por. art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1628/2006). Przepis art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 wymagał jedynie, aby beneficjent złożył wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem, co prowadzi do wniosku, że miarodajna do oceny sytuacji prawnej powoda była data 6 października 2008 r. (data złożenia wniosku o dofinansowanie projektu), a nie data 5 grudnia 2008 r. (data wysłania przez Jednostkę Wdrażania pisma potwierdzającego, że projekt kwalifikuje się do objęcia pomocą publiczną).

Oceny tej - zdaniem Sądu Apelacyjnego - nie zmienia fakt, że po wejściu w życie rozporządzenia nr 800/2008 wymaganie potwierdzenia kwalifikowalności w dalszym ciągu przewidywało rozporządzenie z dnia 11 października 2007 r., które zostało dostosowane do rozporządzenia nr 800/2008 dopiero z dniem 1 stycznia 2009 r. Sąd Apelacyjny odwołał się w tej mierze do zasady bezpośredniej skuteczności rozporządzeń unijnych w krajowym porządku prawnym (art. 288 TFUE); wywiódł także, że spóźniona implementacja prawa unijnego nie może rzutować na sytuację prawną powoda.

Interpretując kluczowy art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, Sąd Apelacyjny uznał, że efekt zachęty, o którym stanowi ten przepis, pojawia

się wówczas, gdy możliwość uzyskania pomocy publicznej stanowi bodziec do rozpoczęcia przez przedsiębiorstwo konkretnej działalności w celu rozwoju potencjału i zwiększenia atrakcyjności na rynku. Wymaganie to w przypadku powoda zostało spełnione, ponieważ zdecydował się on na zmianę technologii produkcji na bardziej zaawansowaną tylko ze względu na perspektywę uzyskania dofinansowania.

Oceniając na tym tle ustalony stan faktyczny, Sąd drugiej instancji doszedł do wniosku, że powód nie rozpoczął prac dotyczących projektu przed złożeniem wniosku o jego dofinansowanie. Zapłata opłaty leasingowej w dniu 6 października 2008 r. nie była czynnością dokonaną przed złożeniem wniosku, toteż - podobnie jak inne zachowania powoda - nie wpłynęła na ocenę zrealizowania efektu zachęty. W konsekwencji pozwany nie miał podstaw do rozwiązania umowy. Umowa ta podlegała wykonaniu, co powinno pociągać za sobą zapłatę na rzecz powoda kwoty odpowiadającej żądaniu pozwu. Wysokość tej kwoty została ustalona na podstawie art. 229 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., jako przyznana przez pozwanego.

Wyrok Sądu drugiej instancji zaskarżył w całości pozwany. Skargę kasacyjną oparł wyłącznie na podstawie naruszenia prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), zarzucając błędną wykładnię art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE (dawniej art. 87 TWE), udzielanie pomocy publicznej jest co do zasady niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Zakaz ten nie ma jednak bezwzględного charakteru. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczącym stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 142, s. 1 – dalej: „rozporządzenie nr 994/98”; obecnie uchylone) Rada upoważniła Komisję Europejską do uznania, że niektóre rodzaje pomocy publicznej są zgodne ze wspólnym rynkiem i nie podlegają wymaganiom notyfikacyjnym określonym w ówczesnym art. 93 ust. 3 TWE (według numeracji poprzedzającej wejście w życie Traktatu z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r.; obecnie - art. 108 ust. 3 TFUE) (art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 994/98). Na tej podstawie Komisja, w drodze rozporządzeń, objęła niektóre rodzaje pomocy

publicznej wyłączeniami, uznając te rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym i uchylając w stosunku do nich obowiązek zgłoszenia Komisji (tzw. wyłączenia grupowe). Do tych rozporządzeń należało rozporządzenie nr 1628/2006, do którego odwołał się Sąd pierwszej instancji, a także obowiązujące od dnia 29 sierpnia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. rozporządzenie nr 800/2008. Rozporządzenie nr 800/2008 uznawało za zgodne ze wspólnym rynkiem i uchylało wymaganie notyfikacji m.in. co do programów pomocy regionalnej i inwestycyjnej, z zastrzeżeniem tego, że pomoc przyznawana na ich podstawie spełnia warunki unormowane w rozporządzeniu (art. 3 w związku z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 800/2008).

Podstawy udzielania pomocy publicznej objętej wyłączeniami grupowymi są unormowane w prawie krajowym. W przypadku pomocy udzielanej na podstawie programów operacyjnych, w ramach których zarząd województwa pełni funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej, szczegółowe regulacje zawarte są w aktach wykonawczych wydawanych na podstawie art. 21 ust. 3 u.z.p.p.r. W chwili złożenia przez powoda wniosku o dofinansowanie projektu aktem tym było rozporządzenie z dnia 11 października 2007 r., obowiązujące do dnia 21 grudnia 2010 r. Zgodnie z § 5 ust. 2 tego rozporządzenia pomoc mogła być udzielana beneficjentom na realizację nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją w województwie objętym danym programem regionalnym. Do wydatków kwalifikowanych w ramach nowej inwestycji zaliczane były niezbędne do jej realizacji wydatki m.in. na nabycie maszyn i urządzeń, przy czym nabycie to mogło nastąpić także na podstawie umowy leasingu (§ 6 ust. 1 w związku z ust. 2 rozporządzenia z dnia 11 października 2007 r.).

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 800/2008, wynikające z tego aktu wyłączenie było warunkowane tym, aby udzielana pomoc wywoływała efekt zachęty. Warunek ten, stosowany także we wcześniejszych unijnych aktach prawnych ustanawiających wyłączenia grupowe, zmierza do tego, aby dozwolona pomoc publiczna nie obejmowała projektów, które beneficjent mógłby zrealizować samodzielnie, na warunkach rynkowych (por. motyw 28 rozporządzenia nr 800/2008). Pomoc ma skłonić beneficjenta do zmiany zachowania w tym sensie,

że podjęcie on działanie leżące w interesie publicznym, którego w braku pomocy nie zrealizowałby (por. pkt 38 Wytycznych Komisji w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, Dz. Urz. UE C 54, s. 13 i n. - dalej: „Wytyczne Komisji” – i pkt 32 dokumentu Komisji pt.: „Wspólne zasady ekonomicznej oceny zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3”; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_pl.pdf).

Ze względu na skomplikowaną naturę tego badania, w przypadku pomocy objętej wyłączeniami grupowymi prawo unijne poprzestaje jednak na sformalizowanej i uproszczonej ocenie tego warunku. Wiąże się to z tym, że w przypadku pomocy podlegającej tym wyłączeniom oceny spełnienia efektu zachęty nie dokonuje Komisja Europejska, lecz właściwe organy krajowe państw członkowskich. Na tle rozporządzenia nr 800/2008 standard badania wystąpienia efektu zachęty zależał od rodzaju przedsiębiorstwa i charakteru udzielanej pomocy. W przypadku pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 uznawał pomoc za wywołującą efekt zachęty, jeżeli beneficjent przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem złożył wniosek o przyznanie pomocy. W przeciwnym razie, udzielana pomoc nie kwalifikowała się do objęcia jej wyłączeniem grupowym i wynikającymi stąd koncesjami (art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 800/2008). W konsekwencji pomoc taka podlegała ogólnym warunkom wynikającym z art. 87 i n. TWE (art. 107 i n. TFUE), co oznacza generalny zakaz jej udzielania z zastrzeżeniem wyjątków wymagających notyfikacji Komisji i ewentualnych sankcji wynikających z jego niedochowania (por. też art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1808). Na płaszczyźnie krajowej konieczność spełnienia efektu zachęty potwierdzał § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 11 października 2007 r., który stanowił, że prace związane z realizacją nowej inwestycji w przypadku mikroprzedsiębiorców oraz małych lub średnich przedsiębiorców mogą się rozpocząć po złożeniu wniosku przez beneficjenta pomocy.

Konstrukcyjnie zbieżne rozwiązanie przewiduje obowiązujące rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art.

107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187, s. 1 i n.; dalej „rozporządzenie nr 651/2014”), które zastąpiło rozporządzenie nr 800/2008 (art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 rozporządzenia nr 651/2014).

Spełnienie efektu zachęty stanowi w tym kontekście - zarówno w płaszczyźnie prawa unijnego, jak i krajowego - jedno z podstawowych kryteriów warunkujących udzielenie pomocy w ramach programów regionalnych. Dofinansowaniem mogą być objęte tylko takie projekty, które warunek ten realizują. W razie stwierdzenia, że projekt, w związku z którym udzielono pomocy, nie czyni zadość tej przesłance, niezależnie od konsekwencji prywatnoprawnych, zachodzi podstawa do wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do zwrotu udzielonego dofinansowania na podstawie art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870; wcześniej - na podstawie art. 211 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2014 r., II GSK 1644/13, nie publ.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2013 r., III SA/GI 764/13, nie publ. i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 czerwca 2012 r., II SA/Go 301/12, nie publ.).

Analiza art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 prowadzi do wniosku, że zasadnicze znaczenie dla oceny, czy pomoc wywołuje efekt zachęty, ma zwrot „rozpoczęcie prac”. Pojęcie to nie zostało bliżej wyjaśnione w rozporządzeniu nr 800/2008, w obowiązującym rozporządzeniu nr 651/2014 wskazano natomiast - w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej - że rozpoczęcie prac oznacza pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń lub inne zobowiązanie, które sprawia, że inwestycja staje się nieodwracalna, zależnie od tego, co nastąpi najpierw (art. 2 pkt 23 rozporządzenia nr 651/2014). Ze względu na to, że rozporządzenie nr 651/2014 ustanawia analogiczny uproszczony mechanizm badania efektu zachęty, należy przyjąć, że zawarte w nim wyjaśnienie zwrotu „rozpoczęcie prac” powinno mieć znaczenie także dla wykładni art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008. Zbliżone tłumaczenie tej frazy zawarto również w Wytycznych Komisji, do których odsyłało rozporządzenie nr 800/2008 (por. motyw 3). Dokument ten, mimo pozanormatywnego charakteru,

oddziałuje na interpretację pojęć stosowanych w toku składania i rozpatrywania wniosków o pomoc publiczną, w tym zawartych w rozporządzeniu nr 800/2008 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r., I CSK 878/14, OSNC 2016, nr 9, poz. 108). „Rozpoczęcie prac” zdefiniowano w Wytycznych jako podjęcie pierwszego zobowiązania do zamówienia urządzeń, a ściślej - z uwzględnieniem obcojęzycznych wersji językowych dokumentu – pierwszego wiążącego zobowiązania (*first firm commitment, erste verbindliche Verpflichtung*). Podobnym określeniem - „pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie” – posługiwał się również § 12 ust. 3 rozporządzenia z dnia 11 października 2007 r., który przenosił wymaganie wynikające z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 na płaszczyznę prawa krajowego.

Odnosząc te uwagi do zarzutu skargi kasacyjnej, należy uznać, że Sąd Apelacyjny wstępnie prawidłowo przyjął, iż rozpoczęcie prac nad projektem trzeba łączyć z podjęciem wiążącego zobowiązania przez osobę ubiegającą się o dofinansowanie. Przy ocenie tego zagadnienia nieprawidłowo jednak przywiązał decydującą wagę do składanych *ex post* wyjaśnień ze strony kontrahentów co do tego, czy powód mógł wycofać się z inwestycji. W przypadku, w którym osoba ubiegająca się o pomoc, przed złożeniem wniosku składa oświadczenia prowadzące do zawarcia stanowczej umowy, której finansowanie stanowi zasadniczy element projektu, przewidziany w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 sformalizowany i uproszczony mechanizm weryfikacji efektu zachęty nakazuje przywiązać decydujące znaczenie do zobiektywizowanych kryteriów, opartych na treści tych oświadczeń i ich skutkach dla sytuacji prawnej składającego. Rozpoczęcie prac w rozumieniu art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008 nie musi przy tym polegać na zawarciu umowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 marca 2013 r., I SA/Gd 285/13, nie publ.); wystarczające jest złożenie oświadczenia, które wiąże składającego w tym znaczeniu, że dojście umowy do skutku w czasie poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie pomocy zależy wyłącznie od kontrahenta. Składając tego rodzaju oświadczenie beneficjent musi się liczyć z tym, że do transakcji dojdzie niezależnie od tego, czy wystąpi on z wnioskiem o udzielenie pomocy, czy też nie. W takim

przypadku nie można mówić o tym, aby szansa uzyskania pomocy odgrywała istotną rolę w procesie finalizowania inwestycji.

Jeżeli takie oświadczenie zostanie złożone, dla ustalenia, czy doszło do rozpoczęcia prac, bez znaczenia jest to, czy kontrahent rzeczywiście zmierzałby do tego, aby doprowadzić do zawarcia umowy i jej realizacji, wykorzystując przysługujące mu uprawnienia, czy też - przykładowo przez wzgląd na ryzyko finansowe lub perspektywy dalszej współpracy - zaniechałby ich wykorzystania. Sformalizowany i uproszczony tryb badania efektu zachęty nie pozwala na budowanie takich hipotez, abstrahując od tego, że zaaprobowanie tego kryterium prowadziłoby do wniosku, że nawet bezdyskusyjne zawarcie umowy nie mogłoby być kwalifikowane jako rozpoczęcie prac dotyczących projektu, ponieważ strony takiej umowy - w ramach przysługującej swobody kontraktowej - mogą w każdej chwili zdecydować o jej rozwiązaniu (*contrarius consensus*) regulując ekonomiczne konsekwencje takiej sytuacji według swojego uznania.

Do odmiennych konkluzji nie prowadzą powołane przez Sąd Apelacyjny wyjaśnienia służb Komisji adresowane do krajowych organów stosujących rozporządzenie nr 800/2008 (General Block Exemption Regulation (GBER), Frequently Asked Questions; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_practical_faq_en.pdf, uwagi do art. 8 rozporządzenia nr 800/2008). Jakkolwiek racją jest, że w wyjaśnieniach tych, w szczególności w kontekście umów przedwstępnych (*pre-contracts*), wskazano, iż istotne straty związane z ewentualnym wycofaniem się z projektu mogą przemawiać za tym, że doszło do rozpoczęcia prac, to nie wynika stąd, że brak znaczących strat finansowych w związku z ewentualną rezygnacją z inwestycji przesądza o uznaniu, iż nie mamy do czynienia z wiążącym zobowiązaniem oznaczającym rozpoczęcie prac. Zarazem w wyjaśnieniach tych wskazano także, że jeżeli beneficjent poszukuje przed złożeniem wniosku o pomoc najkorzystniejszych ofert, istotne jest, aby złożenie oferty nie skutkowało zawarciem umowy i aby przed złożeniem wniosku miał on swobodę w wyborze oferty, a decyzja co do tego, czy ofertę przyjąć, była podejmowana dopiero po złożeniu aplikacji. Jeżeli natomiast ubiegający się o pomoc byłby prawnie zobowiązany do

przyjęcia oferty (*legally bound to accept a bid*), działanie takie mogłoby być kwalifikowane jako przejaw rozpoczęcia prac.

Sądy obu instancji ustaliły, że powód przed złożeniem wniosku o pomoc podpisał umowę leasingu i jej ogólne warunki (wzorzec umowny stosowany przez R.), a także umowę sprzedaży i deklarację wekslową. Oceniając, że znaczenie podpisu powoda nie wykraczało poza ofertę, której przyjęcie uzależnione było od jego zachowania, oraz że wycofanie się z podjętych przez powoda zobowiązań było możliwe i łatwe, Sąd Apelacyjny zaniechał *de facto* analizy treści i skutków prawnych złożonego przez powoda oświadczenia, opierając się na zeznaniach świadków - przedstawicieli finansującego i sprzedawcy - co do tego, czy wycofanie się z podjętych zobowiązań byłoby możliwe. Niezależnie od tego, że oceny takie - dokonywane *ex post*, po sfinalizowaniu inwestycji - są obarczone istotnym ryzykiem, przyjęte przez Sąd podejście nie może być uznane za prawidłowe w świetle art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008.

Złożenie podpisu pod umową i przekazanie jej kontrahentowi stawia co do zasady stronę, która złożyła podpis, w sytuacji zależnej od postępowania kontrahenta, z czym musi się liczyć każdy racjonalny uczestnik obrotu. Z jurydycznego punktu widzenia jest ono równoznaczne z akceptacją konkretnego kontrahenta i wszystkich warunków umowy, w tym jej *essentialia negoti*, a dojście umowy do skutku zostaje pozostawione uznaniu kontrahenta. Zachowanie takie nie jest niezbędne z punktu widzenia beneficjenta w celu podjęcia racjonalnej decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o pomoc publiczną. Nie stanowi ono tylko wyrazu woli rozeznania rynku w celu znalezienia optymalnej ekonomicznie oferty. Podpisana umowa leasingu, wraz z zabezpieczeniem wekslowym, nie była umową tylko towarzyszącą projektowi, dotyczącą zagadnień wstępnych lub ubocznych, lecz bezpośrednio zmierzała do jego realizacji. Nie zawierała też żadnych postanowień uzależniających jej wykonanie od złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach regionalnego programu operacyjnego lub od uzyskania tego finansowania, które świadczyłyby o tym, że powód składając podpis pod umową zabezpieczał się przed ryzykiem finansowania inwestycji na własnych rachunek.

Wyeksponowana przez Sąd Apelacyjny okoliczność, że podpisana przez powoda umowa leasingu zawierała warunki, których realizacja zależała od zachowania powoda, nie ma rozstrzygającego charakteru. Istotne jest to, czy kontrahent mógł doprowadzić do tego, że umowa stanie się skuteczna, bez zrealizowania przez powoda tych warunków, to jest, czy były one zastrzeżone na korzyść powoda, czy finansującego - R.. Sąd Apelacyjny poprzestał w tej mierze na stwierdzeniu, że to, czy R. mógł zawrzeć umowę wbrew woli powoda, nasuwa poważne zastrzeżenia. Teza ta, pomijając jej niestanowczy charakter, odrywa się od treści złożonego przez powoda oświadczenia, na które składały się także ogólne warunki umowy leasingu, do których Sąd Apelacyjny się nie odniósł (por. art. 3 § 1 ust. 1 w związku z art. 7 § 1 ust. 1-3 ogólnych warunków). Konfrontacji z treścią ogólnych warunków leasingu wymaga także pogląd Sądu Apelacyjnego, że powód mógł się łatwo wycofać ze złożonej oferty (por. art. 7 § 1 ust. 3 ogólnych warunków leasingu).

W tym stanie rzeczy nie można było odmówić skuteczności zarzutowi naruszenia art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, a skarga kasacyjna okazała się uzasadniona. Rozpoznając sprawę ponownie Sąd Apelacyjny rozważył, czy zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 800/2008, a nadto w świetle innych przepisów regulujących wzajemne prawa i obowiązki stron oraz treści umowy o dofinansowanie, zachowanie powoda stanowiło naruszenie umowy i mogło stanowić podstawę do jej rozwiązania przez pozwanego.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

jw

kc