



Sygn. akt I CSKP 226/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa R. spółki jawnej w R.
przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.
przy udziale Prokuratora Generalnego
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 15 października 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 26 czerwca 2018 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od strony pozwanej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W. na rzecz strony powodowej R. spółki jawnej w R. kwotę 76 000 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 21 kwietnia 2017 r. do dnia zapłaty, oddalając powództwo o zasądzenie ustawowych odsetek w pozostałej części (strona powodowa domagała się tych odsetek za okres od dnia 19 sierpnia 2015 r.).

W uzasadnieniu ustalił m.in., że strona powodowa w dniu 14 maja 2014 r., jako pożyczkodawca, zawarła z G. sp. z o.o. w D.(dalej: „spółka G.”) umowę, zmienioną aneksem nr 2 z dnia 27 marca 2015 r., na podstawie której pożyczyła spółce G. kwotę 45 450 000 zł. Zabezpieczeniem zwrotu pożyczki była cesja wierzytelności pożyczkobiorcy w stosunku do strony pozwanej z tytułu dotacji na rozbudowę przechowalni D. w kwocie 23 700 000 zł. Informacja o dopuszczalności cesji wierzytelności z tytułu przyznanej pomocy finansowej była zamieszczona na stronie internetowej strony pozwanej.

W dniu 2 czerwca 2015 r. strona powodowa zawarła ze spółką G. umowę przelewu wierzytelności w kwocie 23 700 000 zł z tytułu przyznanej spółce G. pomocy finansowej dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw za II półrocze 2015 r., w ramach realizacji planu dochodzenia do uznania, w celu zabezpieczenia spłaty wierzytelności z tytułu umowy pożyczki z dnia 14 maja 2014 r. W dniu 3 czerwca 2015 r. spółka G. złożyła do Oddziału Regionalnego strony pozwanej w T. wniosek o przełanie środków z tytułu pomocy finansowej, wstępnie uznanej grupie producentów owoców i warzyw na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji, ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia, w postaci rozbudowy przechowalni „D.” w kwocie 23 700 000 zł, przyznanej decyzją administracyjną na wniosek z dnia 31 marca 2015 r. za okres od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., na wskazany w tym wniosku rachunek bankowy strony powodowej, zgodnie z umową cesji wierzytelności z dnia 2 czerwca 2015 r. W dniu 18 czerwca 2015 r. strona pozwana wezwała spółkę G. do uzupełnienia braków formalnych tego wniosku, które jednak nie zostały uzupełnione, w związku z czym wniosek pozostawiono bez rozpoznania.

Pismem z dnia 6 sierpnia 2015 r. strona powodowa zwróciła się do pozwanej o potwierdzenie przyjęcia do realizacji wniosku o przelewanie środków w kwocie 23 700 000 zł na jej rachunek bankowy, załączając wniosek spółki G. z dnia 3 czerwca 2015 r. oraz umowę przelewu wierzytelności z dnia 2 czerwca 2015 r. W odpowiedzi strona pozwana poinformowała powódkę o możliwości przelewu kwoty pomocy finansowej na konto cesjonariusza, wskazując na konieczność dostarczenia przez grupę producentów, przed wydaniem decyzji, dokumentów w postaci umowy cesji, wniosku o wykonanie przez pozwaną umowy cesji, ważnej umowy zobowiązującej do dokonania cesji oraz zaświadczenia z banku o posiadanym numerze rachunku bankowego cesjonariusza.

W dniu 18 września 2015 r. strona pozwana wydała decyzję o przyznaniu spółce G. pomocy finansowej dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw w kwocie 35 603 553,42 zł, którą wypłaciła tej spółce.

Pismem z dnia 17 lutego 2017 r. strona powodowa zwróciła się do pozwanej o wyjaśnienie przyczyn braku przelewu kwoty 23 700 000 zł stanowiącej przedmiot cesji z dnia 2 czerwca 2015 r. W odpowiedzi strona pozwana wskazała, że wniosek spółki G. o wykonanie cesji pozostawiono bez rozpoznania oraz że nie wyrażała zgody na przelew wierzytelności.

Spółka G. spłaciła pożyczkę z dnia 14 maja 2014 r. jedynie w zakresie kwoty 10 000 000 zł. Strona powodowa wszczęła postępowanie egzekucyjne w celu wyegzekwowania pozostałej kwoty, ale postępowanie zostało zawieszone z uwagi na toczące się wobec tej spółki postępowanie sanacyjne, które nieprawomocnym postanowieniem z dnia 13 listopada 2017 r. zostało umorzone; w toku postępowania apelacyjnego postanowieniem z dnia 6 września 2018 r. Sąd Rejonowy w T. ogłosił upadłość spółki G., co spowodowało umorzenie postępowania egzekucyjnego.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, w świetle art. 509 § 1 k.c. cesja wierzytelności, ze względu na jej przedmiot, była dopuszczalna, bowiem przepisy prawa wspólnotowego - rozporządzenia Komisji Europejskiej (WE) z dnia 21 czerwca 2006 r. Nr 885/2006 ani rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania

pomocy finansowej wstępnie uznanej grupie producentów warzyw i owoców, nie zawierają w tej materii ograniczeń. Sporna między stronami cesja wierzytelności nie miała wpływu na treść zobowiązania strony pozwanej i nie prowadziła do jego modyfikacji oraz pozostawała bez wpływu na ważność decyzji przyznającej płatność na rzecz G. Okoliczność, że przedmiotem cesji była wierzytelność przyszła również nie stanowiła skutecznej podstawy do odmowy wypłaty świadczenia na rzecz strony powodowej. Zawarta przez stronę powodową ze spółką G. umowa cesji wierzytelności przeniosła na stronę powodową uprawnienie do żądania spełnienia przez stronę pozwaną świadczenia zgodnie z art. 509 § 2 k.c.

Sąd Okręgowy uznał, że strona pozwana została skutecznie zawiadomiona o przelewie w rozumieniu art. 512 k.c.(który ma zastosowanie także do wierzytelności przyszłych) i to zarówno przez spółkę G., jak i przez stronę powodową. W związku z czym przed wydaniem decyzji administracyjnej strona pozwana dysponowała wszelkimi danymi do wypłaty świadczenia na rzecz strony powodowej, tj. umową cesji oraz numerem rachunku bankowego cesjonariusza.

Według Sądu pierwszej instancji w związku z zawarciem cesji powstał stosunek zobowiązaniowy, którego źródłem była decyzja administracyjna, i strona powodowa jako wierzyciel miała prawo oczekiwać, że strona pozwana jako dłużnik spełni obciążające ją zobowiązanie. Brak spełnienia świadczenia przez stronę pozwaną skutkuje więc odpowiedzialnością na podstawie art. 471 k.c. z tytułu niewykonania zobowiązania; Sąd Okręgowy wykluczył odpowiedzialność pozwanej na podstawie art. 415 k.c., gdyż nie zostało wykazane naruszenie przez nią norm prawnych i zasad współżycia społecznego. Szkada strony powodowej nie budzi wątpliwości, gdyż z pożyczonej spółce G. kwoty 45 450 000 zł została zaspokojona jedynie w zakresie kwoty 10 000 000 zł, zaś cesja wierzytelności stanowiła zabezpieczenie spłaty pożyczki.

Apelacje wywiodły obie strony. Strona pozwana zakwestionowała wyrok Sądu pierwszej instancji w zakresie uwzględniającym powództwo, a strona powodowa w odniesieniu do rozstrzygnięcia o odsetkach ustawowych od należności głównej za okres od dnia 6 listopada 2015 r. do dnia 20 kwietnia 2017 r.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w (...) uwzględnił apelację strony powodowej, zaś apelację pozwanej oddalił w całości. Sąd drugiej instancji przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i wywoły prawne, podkreślając, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego do zdarzeń cywilnoprawnych, które powodują powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego należą m.in. akty administracyjne i w konsekwencji roszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjno-prawnego może mieć charakter cywilnoprawny. Wówczas spór dotyczący wykonania takiego stosunku prawnego jest sprawą cywilną. Przepis art. 471 k.c. nie ogranicza odpowiedzialności tylko do niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umownych. Z kolei art. 512 k.c. ma zastosowanie do wierzytelności przyszłej w tym znaczeniu, że dłużnik mający wiedzę o cesji od momentu jej wymagalności ma obowiązek świadczyć na rzecz cesjonariusza. W stanie faktycznym sprawy wierzytelność przyszła w dacie zawarcia umowy cesji stała się wierzytelnością istniejącą z chwilą wydania decyzji administracyjnej i wymagalną, za czym przemawia także fakt wypłaty tych środków, ale na rzecz cedenta.

Odnosząc się do apelacji strony powodowej uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 455 k.c. w zw. z art. 10 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, określający termin wypłaty środków przyznanych w decyzji administracyjnej, tj. 30 dni od dnia jej wydania.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zaskarżając powyższy wyrok w całości wniosła o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzuciła naruszenie: 1) prawa procesowego, tj. art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. przez przyjęcie, że cesja wierzytelności skutkowała powstaniem obowiązku zapłaty na rzecz strony powodowej podlegającego ochronie w reżimie polskiego prawa cywilnego; art. 244 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. przez bezzasadne, sprzeczne z treścią zebranych dokumentów, podważenie jednoznaczności ustalenia Sąd Okręgowy, że cedent dopuścił się zarzucanych braków w dokumentacji, przy braku przedstawienia, własnego odmiennego stanowiska co do tego aspektu; 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 509-512 k.c., art. 471 k.c., rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 21 czerwca 2006 r., nr 885/2006

(zał. 1, pkt 1 lit A ppkt li oraz pkt 2 lit. B), przez przyjęcie, że cesja wierzytelności skutkowałą powstaniem odpowiedzialności kontraktowej, podczas gdy przepisy prawa UE obowiązujące w sprawie pomocy finansowej (przyznawanej w trybie postępowania administracyjnego) wskazują jedynie, w sposób ogólny i na marginesie normy prawnej o innym zakresie zastosowania, że dopuszczalny jest przelew wierzytelności m.in. na rachunek cesjonariusza; art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 63 ust. 1 i 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012, rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 21 czerwca 2006 r., nr 885/2006 (zał. 1, pkt 1 lit A ppkt li oraz pkt 2 lit. B) w zw. z art. 509-512 k.c. oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP przez ich nieprawidłowe zastosowanie i pominięcie, że pozwana miała nie tylko prawo, lecz również obowiązek, wynikający z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa UE, przyjęcia i ustalenia własnych procedur weryfikacji dokumentów dotyczących dokonania m. in. cesji wierzytelności i ewentualnej płatności na rzecz cesjonariusza, wprowadzających szczególne zasady względem ogólnych przepisów kodeksu cywilnego o zobowiązaniach i przelewie wierzytelności; art. 9 ust. 1 pkt 3 lit a w zw. z art. 1b ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, rynku tytoniu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (jedn. tekst: Dz.U. z 2011 r., Nr 145, poz. 868; dalej: „ustawa z dnia 19 grudnia o organizacji rynków owoców i warzyw”) w zw. z art. 28 i art. 64 k.p.a., przez nieprawidłowe zastosowanie i nieuwzględnienie, że powodowa spółka nie była stroną postępowania w sprawie przyznania płatności dla grup producentów owoców i warzyw, nie żądała dopuszczenia w tym charakterze, a w tej sytuacji zasadne i konieczne było rozpatrywanie przez właściwy organ materiału dowodowego dotyczącego dokonanej cesji przedstawionego przez rzeczywistą stronę tamtego postępowania i kierowanie do tej właśnie strony wezwań i rozstrzygnięć przewidzianych procedurą administracyjną; art. 471 k.c. w zw. z art. 472 k.c. przez przyjęcie podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej kontraktowej, pomimo braku nawiązania stosunku cywilnoprawnego pomiędzy stroną powodową a pozwaną oraz administracyjno-prawnego źródła wierzytelności, będącej przedmiotem sporu i braku dostatecznego poziomu bezprawności oraz winy w zachowaniu strony

pozwanej; art. 512 k.c. w zw. z art. 509 § 2 k.c. przez przyjęcie, że przelew wierzytelności przyszłej rodził skutek rozporządzający jeszcze przed datą przyznania objętej nim płatności na rzecz spółki G., zaś strona pozwana nie była upoważniona do podjęcia czynności sprawdzających celem weryfikacji przelewu; art. 359 § 1 k.c., art. 471 k.c. i art. 488 § 1 k.c. przez uwzględnienie roszczenia odsetkowego, w szczególności za cały okres przed wniesieniem powództwa, pomimo braku wyraźnych podstaw prawnych uprawniających Sąd do zasądzenia odsetek od należności, wywodzących się z przepisów prawa publicznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. 1. W ramach badania z urzędu przez Sąd Najwyższy przesłanek warunkujących ważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), w tym wypadku także w związku z podniesionym w skardze kasacyjnej - jako ewentualny - zarzutem niedopuszczalności drogi sądowej, należy wyjaśnić, że w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego na podstawie art. 177 Konstytucji RP i art. 2 § 1 k.p.c. jest konstruowane domniemanie dopuszczalności drogi sądowej (zob. uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50, z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129, uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, niepubl.). Działaniami lub zaniechaniami, których skutki mogą być oceniane na drodze sądowej, są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, niepubl.). Okoliczność, że spór pomiędzy stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego nie wyklucza możliwości zakwalifikowania go do sporu podlegającego rozstrzygnięciu sądu powszechnego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 12/13, OSNC -ZD 2014, nr 4, poz. 63, z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 244/15, niepubl.).

Sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającego o nią podmiotu, której nie może uzyskać na drodze sądowo-administracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1

Konstytucji RP (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31). Wynika to też z potrzeby zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie, pomimo braku przepisów niższej rangi wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej, co znajduje również wsparcie w art. 199¹ k.p.c. (por. uzasadnienie uchwały z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19).

Wymaga jednak podkreślenia, że bezwzględna przesłanka procesowa w postaci dopuszczalności drogi sądowej nie może być identyfikowana z istnieniem merytorycznej podstawy dochodzonego roszczenia. Sąd ocenia, wyłącznie od strony formalnej, czy dane roszczenie może być dochodzone w ramach postępowania administracyjnego, a w sytuacji, gdy prawo administracyjne nie przewiduje procedury dla jego realizacji, zasada domniemania drogi sądowej nakazuje w takim przypadku przyjęcie istnienia drogi sądowej, w ramach której będzie badane, czy pomiędzy stronami rzeczywiście powstał stosunek cywilnoprawny, jakkolwiek osadzony w realiach prawa publicznego.

W przedmiotowej sprawie strona powodowa dochodziła roszczeń związanych z nabyciem od spółki G. wierzytelności, której źródłem była indywidualna decyzja administracyjna przyznająca tej spółce płatności ze środków unijnych. Przepisy prawa administracyjnego nie przewidują drogi administracyjnej dla tego rodzaju roszczeń cesjonariusza. W tym stanie rzeczy, Sądy obu instancji trafnie przyjęły, że ze względu na przedmiot sprawy i wskazaną przez powoda podstawę prawną dochodzonego roszczenia droga sądowa jest dopuszczalna.

2. Drugi problem natury formalnej związany z bezwzględnymi przesłankami procesowymi odnosi się do właściwej reprezentacji strony pozwanej jako państwowej osoby prawnej. Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 762), która reguluje zasady obowiązkowego zastępstwa także państwowych osób prawnych przez Prokuratorię Generalną RP w sprawach przed sądami powszechnymi (art. 12 ust. 4 i 5) i Sądem Najwyższym (por. art. 12 ust. 9, który odsyła do art. 12 ust. 4 pkt 1). Przepisy te weszły w życie

w dniu 1 lipca 2017 r. (art. 135 tej ustawy). Stosownie do wydanego przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie delegacji zawartej w art. 12 ust. 3 tej ustawy, rozporządzenia z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2020, poz. 2013), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została zaliczona do grupy państwowych osób prawnych, które w sprawach sądowych są reprezentowane przez Prokuratorię Generalną (grupa G pkt 2 lp 1 załącznika do tego rozporządzenia).

Wprawdzie wartość przedmiotu cesji wynosi 23 700 000 zł, jednak ze względu na dochodzenie jedynie części tego świadczenia, wartość przedmiotu sporu wynosi 76 000 zł, nie przekracza zatem kwoty 5 000 000 zł, implikującej obowiązkowe zastępstwo przez Prokuratorię Generalną. Zawarte w art. 12 ust. 4 sformułowanie o treści: „- w których wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 5 000 000 zł”, ze względu na jego usytuowanie w osobnym wierszu, dotyczy także pkt 1, ponieważ gdyby odnosiło się tylko do pkt 2, wówczas sformułowanie to stanowiłoby dalszy ciąg pkt 2, w tym samym, a nie odrębnym wierszu, zaś myślnik (-) zostałby zastąpiony znakiem interpunkcyjnym w postaci przecinka. Należy nadmienić, że w przypadku, gdy stroną jest Skarb Państwa, zasadą jest obligatoryjność zastępstwa przez Prokuratorię Generalną (art. 7), zaś w przypadku państwowych osób prawnych zasadą jest fakultatywność ich zastępstwa przez Prokuratorię Generalną. Jak bowiem stanowi art. 12 ust. 1 pkt 1, Prokuratoria może wykonywać zastępstwo innych niż Skarb Państwa państwowych osób prawnych. Natomiast obligatoryjność zastępstwa stanowi w tym przypadku wyjątek (por. też art. 12 ust. 6 i 7 oraz brak obowiązkowego zastępstwa w odniesieniu do spraw o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym i o stwierdzenie zasiedzenia; nie zostały też objęte obowiązkowym zastępstwem inne sprawy rozpoznawane w postępowaniu nieprocesowym). W konsekwencji wątpliwości interpretacyjne co do obligatoryjnego zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną powinny być rozstrzygane w kierunku obligatoryjności tego zastępstwa jako zasady wykonywania przez Prokuraturę Generalną zastępstwa Skarbu Państwa, natomiast w przypadku państwowych osób prawnych wątpliwości te powinny być rozstrzygane w przeciwnym kierunku, skoro

zasadą jest fakultatywność ich zastępstwa przez Prokuratorię Generalną z wyjątkami ustawowo przewidzianymi. W tym kontekście zauważenia wymaga, że konstrukcja legislacyjna i gramatyczna przepisów regulujących obowiązkowe zastępstwo przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych jest odmienna, bowiem art. 7 ust. 2 pkt 1 kończy się średnikiem, a zatem przepis ten stanowi zamkniętą jednostkę redakcyjną, podczas gdy w art. 12 ust. 4 pkt 1 na końcu wiersza jest przecinek, co potwierdza, że wymóg dotyczący wartości przedmiotu sprawy dotyczy także sprawy cywilnej przed sądami powszechnymi, rozpoznawanej w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. Ponadto układ redakcyjny art. 12 ust. 4 i zastosowany w nim system znaków interpunkcyjnych jest taki sam, jak w art. 7 ust. 2 pkt 2 lit a i b, a przecież nie budzi wątpliwości, że zamieszczone w osobnym wierszu sformułowanie: „- jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1 000 000 zł” odnosi się do pkt 2 lit a (na końcu wiersza jest przecinek, tak jak w art. 12 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit b). W przypadku, gdy stroną w sprawie rozpoznawanej przez sąd polubowny jest Skarb Państwa obowiązkowe zastępstwo przez Prokuratorię Generalną, bez względu na wartość przedmiotu sprawy, zostało unormowane w osobnym punkcie (art. 7 ust. 2 pkt 3), a zatem odmiennie niż w przypadku państwowych osób prawnych.

W przepisach kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 755; dalej: „u.k.s.c.”) ustawodawca posługuje pojęciem wartości przedmiotu sporu (zob. art. 19-26 k.p.c. i art. 12 i n. u.k.s.c.) oraz wartości przedmiotu zaskarżenia (por. art. 368 § 2 i art. 398² § 1, art. 519¹ § 2 i § 4 pkt 4 k.p.c.), ale nie ma uzasadnionych racji normatywnych do różnicowania tych pojęć oraz pojęcia wartości przedmiotu sprawy, którym prawodawca posługuje się w ustawie o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy tej ustawy w zakresie reprezentacji państwowych osób prawnych mają charakter szczególny i z tego względu wymagają ścisłej interpretacji. Nadto nie ma w tej ustawie przepisu, który regulowałby reprezentację państwowych osób prawnych w przypadku dochodzenia części roszczenia, w sytuacji gdy wartość całego roszczenia implikowałaby obowiązkowe zastępstwo państwowych osób prawnych przez Prokuratorię Generalną RP (por. szczególne unormowanie w zakresie właściwości trybu

postępowania uproszczonego, gdy dochodzona jest część roszczenia - art. 505³ § 3 k.p.c.; pierwotnie, na przykład, w projekcie kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r., który jednak w tej wersji nie wszedł w życie, przewidziano, że w razie dochodzenia części roszczenia za wartość przedmiotu sporu poczytuje się całą wierzytelność, podobny przepis zawierała austriacka Norma Jurysdykcyjna).

II. Przepis art. 382 k.p.c. określa podstawę merytorycznego orzekania przez Sąd drugiej instancji, która obejmuje materiał dowodowy zebrany przez sąd pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Zebrany materiał w rozumieniu tego przepisu, to dowody przeprowadzone w sprawie oraz fakty powszechnie znane, znane sądowi urzędowo, fakty przyznane, a także objęte twierdzeniami jednej strony, co do których druga strona nie wypowiedziała się. Uregulowanie to nakłada na sąd drugiej instancji obowiązek dokonania ponownie własnych ustaleń, które mogą obejmować ustalenia sądu pierwszej instancji przyjęte za własne albo różnić się od tych już poczynionych, a następnie poddania ich ocenie pod kątem prawa materialnego (zob. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1999 r., III CZP 59/98, OSNC 1999, nr 7-8, poz. 124).

Z kolei naruszenie przez sąd drugiej instancji art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może wyjątkowo stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną wtedy, gdy skutek uchybienia wymaganiom stawianym uzasadnieniu, zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej. Zatem nie każde uchybienie w zakresie konstrukcji uzasadnienia sądu drugiej instancji może stanowić podstawę dla skutecznego podniesienia zarzutu kasacyjnego, lecz tylko takie, które uniemożliwia Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli prawidłowości orzeczenia (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2005 r., IV CK 122/05 niepubl., z dnia 28 listopada 2007 r., V CSK 288/07, niepubl., z dnia 21 lutego 2008 r., III CSK 264/07, OSNC-ZD 2008 Nr D, poz. 118, postanowienie z dnia 23 lipca 2015 r., I CSK 654/14, niepubl.). W sytuacji, gdy Sąd drugiej instancji nie uzupełnia postępowania dowodowego ani, po rozważeniu zarzutów apelacyjnych, nie znajduje podstaw do zakwestionowania oceny dowodów i ustaleń faktycznych orzeczenia Sądu pierwszej instancji, może te ustalenia przyjąć za podstawę faktyczną swojego rozstrzygnięcia. Wystarczające jest wówczas,

by stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia drugoinstancyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2000 r., I CKN 356/98, niepubl. i z dnia 17 lipca 2009 r., IV CSK 110/09, niepubl.; por. też obowiązujący od dnia 7 listopada 2019 r. art. 387 § 2¹ k.p.c.). W ramach zarzutu naruszenia tego przepisu nie podlega badaniu merytoryczna prawidłowość rozstrzygnięcia, gdyż są to kwestie objęte analizą zarzutów skierowanych przeciwko podstawie prawnej rozstrzygnięcia.

Wbrew jednak zarzutom skarżącej uzasadnienie zaskarżonego wyroku odpowiada wymogom konstrukcyjnym określonym w art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i poddaje się kontroli kasacyjnej. Należy też podkreślić, że zgodnie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. skarżący zarzucając naruszenie przepisów prawa procesowego, powinien wykazać, że eksponowane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tymczasem Sąd drugiej instancji w pełni zaakceptował ustalenia faktyczne, w tym ustalenie, że złożony przez spółkę G. wniosek z dnia 3 czerwca 2015 r. zawierał braki w zakresie dokumentów, do uzupełnienia których została przez stronę pozwaną wezwana, a wobec nieusunięcia ich w wyznaczonym terminie wniosek ten pozostawiono bez rozpoznania. Co prawda, Sąd Apelacyjny zauważył, iż na tzw. prezentacie, potwierdzającej przyjęcie tego wniosku, nie odnotowano braku wskazanych w nim załączników, ale nie zmodyfikował w tej materii ustaleń Sądu Okręgowego, podnosząc że bezspornym było, iż jako załącznik została złożona umowa pożyczki, której spłatę miała zabezpieczać sporna cesja; te ustalenia Sądu Okręgowego potwierdził także na s. 20, w przedostatnim akapicie. W ocenie Sądu Apelacyjnego problem braków wniosku z dnia 3 czerwca 2015 r. nie miał znaczenia dla rozstrzygnięcia, gdyż pozostałe dokumenty i potrzebne informacje (dotyczące rachunku bankowego, na który miały być przebrane środki pieniężne) zostały przedstawione lub potwierdzone przez stronę powodową w piśmie z dnia 6 sierpnia 2015 r., a w konsekwencji strona pozwana jako dłużnik dysponowała informacją o przelewie zarówno od cedenta, jak i cesjonariusza, i w ten sposób dochowano wymogów wynikających z art. 512 k.c.

Niezrozumiały jest też zarzut naruszenia art. 28 i art. 64 k.p.a., w sytuacji gdy niespornym w sprawie było, że powodowa spółka nie była stroną postępowania

administracyjnego w sprawie przyznania płatności dla grupy producentów owoców i warzyw, ani też nie brała w nim udziału w innym charakterze. Zresztą strona pozwana w opublikowanym stanowisku na stronie internetowej w przedmiocie wykładni i zastosowania obowiązujących w tej materii przepisów wskazała, że tego rodzaju wierzytelności mogą być przedmiotem przelewu na zabezpieczenie udzielonego wstępnie uznanym grupom producentów warzyw i owoców, kredytu, którym finansowana była inwestycja objęta dofinansowaniem publicznym, ale nie jest możliwe, aby w drodze cesji należności (należności przyszłej) nastąpiła zmiana strony postępowania administracyjnego w sprawie przyznania lub wypłaty środków; beneficjentem będzie zawsze adresat decyzji o przyznaniu pomocy (k. 126).

Zgodnie z art. 1b ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się kodeks postępowania administracyjnego, chyba że ustawa ta albo przepisy wymienione w art. 1 ust. 1 pkt stanowią inaczej. Postępowanie administracyjne zostało więc przewidziane wyłącznie dla realizacji roszczenia bezpośredniego beneficjenta płatności ze środków publicznych (unijnych) i nie było możliwości przeniesienia tego uprawnienia na nabywcę singularnego w drodze decyzji administracyjnej. Jak stanowi art. 9 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 10 pkt 1 tej ustawy w zakresie określonym przepisami Unii Europejskiej dyrektor oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, właściwy ze względu na siedzibę wstępnie uznanej grupy, wydaje decyzję w sprawach przyznania wstępnie uznanej grupie producentów pomocy finansowej na: a) pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej, b) pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania, a Prezes Agencji dokonuje wypłaty środków finansowych przyznanych w tych decyzjach.

W obowiązującym systemie prawnym można znaleźć przepisy, które przewidują przeniesienie uprawnień administracyjnych na inny podmiot prawa w drodze decyzji administracyjnej; zob. np. art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 1333), regulujący zmianę podmiotu uprawnionego w zakresie pozwolenia budowlanego oraz art. 36

ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (jedn. tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 1420), dotyczący przeniesienia koncesji na inny podmiot, a także art. 411a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 624) normujący zmianę podmiotu pozwolenia wodnego.

W przypadku sukcesji uniwersalnej kwestie związane ze zmianą podmiotową także w zakresie praw o charakterze administracyjnym wynikają z ogólnych przepisów por. np. art. 494 § 1 k.s.h., chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej (por. np. art. 411 ustawy - Prawo wodne).

III. Przechodząc do zarzutów dotyczących prawa materialnego, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż w piśmiennictwie prawniczym i w judykaturze nie budzi wątpliwości, że do zdarzeń cywilnoprawnych wywołujących powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego zalicza się także decyzje administracyjne. W przypadku więc, gdy decyzja administracyjna rodzi określone skutki cywilnoprawne, stanowi jednocześnie zdarzenie administracyjno-prawne i zdarzenie cywilnoprawne, a w konsekwencji okoliczność, że źródłem roszczeń cywilnoprawnych jest decyzja administracyjna nie pozbawia sprawy w tym przedmiocie charakteru cywilnego w znaczeniu materialno-prawnym (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143; uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 128 i z dnia 23 lutego 1995 r., III CZP 14/95, OSNC 1995, nr 6, poz. 90 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1999 r., II CKN 984/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 180 i z dnia 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14).

Problem jednak w tym, że na rzecz strony powodowej strona pozwana nie wydała decyzji, z której wynikałoby jej zobowiązanie do zadośćuczynienia dochodzonemu w tej sprawie roszczeniu. Tego rodzaju decyzja administracyjna, o skutku konstytutywnym, o przyznaniu dofinansowania ze środków publicznych (unijnych), została wydana i wykonana na rzecz spółki G.. Objęta tą decyzją wierzytelność miała więc charakter publicznoprawny, a zatem jej beneficjentem mógł być podmiot spełniający ustawowe kryteria. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądów obu instancji, iż spółka G. mogłaby, w razie odmowy

wypłaty przez Agencję wierzytelności przyznanej w decyzji administracyjnej, wytoczyć powództwo o zapłatę, bowiem przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 1427) nie przewidują w takim wypadku przymusowej egzekucji (por. art. 1a pkt 13 w zw. z art. 2, art. 3 § 1 i art. 5 § 1 tej ustawy), ale ta okoliczność sama w sobie nie może stanowić podstawy zobowiązania cywilnoprawnego strony pozwanej w stosunku do strony powodowej z tytułu dokonanego przelewu wierzytelności. Tego rodzaju cesja nie prowadzi automatycznie do przekształcenia zobowiązania publicznego pozwanej Agencji (wynikającego z decyzji konstytucyjnej) na zobowiązanie cywilno-prawne, do którego miałyby wprost zastosowanie przepisy art. 509 i n. k.c. Inaczej rzecz ujmując, brak krajowej regulacji w zakresie możliwości realizacji tego rodzaju roszczeń cesjonariuszy na drodze administracyjno-prawnej również nie stanowi podstawy do oceny dochodzonego roszczenia wyłącznie przez pryzmat przepisów kodeksu cywilnego o przelewie wierzytelności.

Niekiedy przepis regulujący zagadnienie przyznawania przez publiczną osobę prawną środków finansowych w formie dotacji może implikować powstanie stosunku cywilnoprawnego. Przykładem może być tutaj orzecznictwo Sądu Najwyższego na gruncie obowiązującego do 31 grudnia 2017 r. art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 1327) kreujące pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego właściwą do wypłaty dotacji a osobą prowadzącą placówkę niepubliczną uprawnioną do otrzymania takiej dotacji, stosunek cywilnoprawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353¹ k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18) i kwalifikujące zachowanie polegające na wypłaceniu dotacji w zaniżonej wysokości jako delikt albo jako niewykonanie zobowiązania określonego w ustawie - art. 471 k.c. (por. uzasadnienie uchwały z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19).

Dlatego czym innym jest kwestia związana z uprawnieniem wynikającym z decyzji administracyjnej, a czym innym problem jego realizacji przez beneficjenta w związku z odmową wykonania przez organ administracyjny, który to uprawnienie przyznał, a jeszcze innym zagadnieniem jest sprawa realizacji świadczenia objętego decyzją administracyjną na rzecz innego podmiotu, w związku

z przeniesieniem tego uprawnienia, na podstawie czynności cywilnoprawnej, pomiędzy uprawnionym a nabywcą.

Jak już była o tym mowa, przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, a także przepisy wykonawcze wydane na podstawie zawartego w niej upoważnienia (por. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania pomocy finansowej wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw oraz wykazu kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania, Dz.U. z 2013 r., poz. 872, oraz z dnia 5 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości krajowych środków finansowych przeznaczonych na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji, ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania, Dz.U. Nr 16, poz. 122), nie regulują kwestii zmiany podmiotowej po stronie wierzyciela uprawnionego do otrzymania środków pieniężnych przyznanych decyzją administracyjną w trybie sukcesji singularnej (np. cesji wierzytelności) w drodze administracyjnej albo czynności prawnej. Tego rodzaju przepisów nie ma także w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 945 z późn. zm.).

W odniesieniu do zmiany po stronie wierzyciela uprawnionego do otrzymania środków publicznych, w następstwie cesji wierzytelności, również przepisy prawa unijnego nie zawierają szczegółowych regulacji normatywnych, z których cesjonariusz mógłby wywodzić administracyjne bądź cywilnoprawne uprawnienie do wypłaty należności przyznanej w decyzji administracyjnej jego poprzednikowi. Tego rodzaju unormowań w ogóle brak jest w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.Urz. UE L 157 z 15. 06. 2011, str. 1, z późn. zm.) oraz w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20. 12. 2013, str. 671, z późn. zm.).

Natomiast w załączniku nr I Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia środków EFGR (Europejski Fundusz Rolniczej Gwarancji) i EFRROW (Europejski Fundusz Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich) (Dz.Urz. UE z 23 czerwca 2006 r., L 171/90), określającego kryteria akredytacyjne, wskazano na kompetencje i obowiązki krajowych podmiotów publicznych w zakresie dystrybucji środków pomocowych, takie jak: zatwierdzanie płatności i ich kontrola w celu ustalenia, w szczególności poprzez kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, czy kwota, która ma być wypłacona wnioskującemu jest zgodna z zasadami wspólnotowymi; dokonywanie płatności, którego celem jest wypłacenie zatwierdzonej kwoty wnioskującemu (lub jego cesjonariuszowi); ustalanie szczegółowych procedur dotyczących przyjmowania, rejestracji i przetwarzania wniosków, łącznie z opisem wszystkich dokumentów, którymi należy się posługiwać, a także określenie procedury koniecznej do zapewnienia, że płatności będą dokonywane wyłącznie na rachunek bankowy należący do wnioskodawcy bądź jego cesjonariusza.

Z kolei Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 996/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. z 31 grudnia 2012 r. L 362/1; dalej: „Rozporządzenie nr 1268/2012), w art. 63 ust. 1 i 2 stanowi, że księgowy może dokonywać płatności przelewem bankowym, jeżeli wcześniej instytucja wprowadziła do wspólnych akt dane rachunku bankowego odbiorcy płatności oraz informacje potwierdzające jego tożsamość. Podstawą wszelkich wprowadzonych do akt danych prawnych oraz danych rachunku bankowego odbiorcy płatności lub zmiany tych danych jest dokument potwierdzający, którego formę określa księgowy. W celu dokonywania płatności przelewem bankowym urzędnicy zatwierdzający mogą zaciągnąć zobowiązanie wobec osoby trzeciej w imieniu swojej instytucji, wyłącznie jeżeli taka osoba trzecia przekazała dokumentację wymaganą do wprowadzenia jej do akt.

Powołane przepisy prawa wspólnotowego nie stanowią zatem samodzielnej podstawy do kreowania po stronie powodowej roszczenia cywilnoprawnego (w rozumieniu art. 471 k.c.) w stosunku do strony pozwanej wynikającego z zawartej ze spółką G. cesji wierzytelności mającej charakter publiczny, tym bardziej że art. 63 ust. 2 Rozporządzenia nr 1268/2012 wprost wskazuje na poprzedzające wypłacenia płatności na rzecz osoby trzeciej zaciągnięcie przez przedstawicieli instytucji dystrybuującej środki unijne zobowiązania w stosunku do tej osoby, po spełnieniu przez tą osobę także innych warunków określonych przez tę instytucję. Niewątpliwie w układzie podmiotowym pomiędzy instytucją powołaną do rozdzielania środków publicznych pochodzących z budżetu unijnego a bezpośrednim beneficjentem tych środków, cesjonariusz jest osobą trzecią.

W świetle przepisów ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1505) nie ma przeszkód natury prawnej do zaciągania przez osoby uprawnione do jej reprezentacji tego rodzaju zobowiązań cywilnoprawnych. Zresztą pośrednio na to wskazuje także art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. test Dz.U. z 2021 r., poz. 305), który stanowi o wydatkowaniu środków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy środkami publicznymi są dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Dopuszczalność zobowiązania się przez pozwaną Agencję do wypłaty środków przyznanych w decyzji administracyjnej określonego podmiotowi na rzecz innego podmiotu, w związku z porozumieniem między tymi podmiotami w tym przedmiocie nie może budzić wątpliwości, nie tylko z tego względu, iż przepisy prawa unijnego taką możliwość przewidują, ale z tej przyczyny, że chodzi o środki publiczne, które są przyznawane danemu podmiotowi nie w celu wydatkowania ich na określony w decyzji cel, lecz o zwrot środków, które zostały już wydatkowane na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania (por. art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw), a zatem wydatki te mogły zostać wcześniej pokryte ze środków uzyskanych na ten cel od

innego podmiotu w ramach umów cywilnoprawnych typu pożyczka, kredyt itp. Taki sposób ostatecznego rozliczenia i wypłaty tego rodzaju środków w trójstronnym układzie podmiotowym ma niewątpliwie pozytywny wpływ także na uelastycznienie i szybkość obrotu gospodarczego.

Jak wspomniano już, wierzytelność, o którą ubiegała się spółka G. i która była przedmiotem zbycia na rzecz strony powodowej, miała charakter publiczno-prawny, jednak nie było podstaw prawnych do przeniesienia tej wierzytelności w trybie decyzji administracyjnej. Nadto sam tego rodzaju przelew wierzytelności nie rodził zobowiązania cywilnego strony pozwanej wobec nabywcy tej wierzytelności skoro nie ma przepisu prawnego, który nakładałby na stronę pozwaną zobowiązanie do realizacji tego rodzaju wierzytelności na rzecz jej nabywcy. Innymi słowy żaden przepis prawa unijnego i krajowego nie kreuje obowiązku strony pozwanej do wypłaty świadczenia na rzecz nabywcy wierzytelności przyznanej w decyzji administracyjnej, wyłącznie jako skutku umowy cesji tego rodzaju wierzytelności. Przepisy prawa unijnego nie rozstrzygnęły jednoznacznie i w sposób wiążący, czy możliwość wypłaty środków przyznanych w decyzji administracyjnej na rzecz innego podmiotu (osoby trzeciej) odbywa się w drodze administracyjnej czy też cywilnej.

W związku z czym, skoro ustawodawca krajowy tych kwestii nie uregulował, to mając na względzie ogólną regulację należy stwierdzić, że do powstania zobowiązania strony pozwanej wobec strony powodowej konieczne było wystąpienie zdarzenia, które kreowałoby to zobowiązanie. Rzecz jasna, nie jest nią decyzja administracyjna wydana na rzecz spółki G.. Przepisy prawa krajowego nie regulują w ogóle warunków i zasad zmian po stronie wierzyciela administracyjnego w drodze czynności cywilnoprawnej singularnej (cesja). Należy nadmienić, że art. 509 i n. k.c. dotyczą wierzytelności cywilnoprawnych, co wprost wynika z art. 1 k.c., który stanowi, że kodeks cywilny reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. W efekcie z faktu, że powołane przepisy unijne i krajowe regulujące przyznawanie i wypłatę środków z budżetu unijnego takim podmiotom jak spółka G., nie zakazują zbywania tego rodzaju wierzytelności, nie można z powołaniem się na art. 509 § 1 k.c. twierdzić, że umowa przelewu

wierzytelności zawarta pomiędzy stroną powodową a spółką G. wywiera skutek określony w tym przepisie.

Przeciwko traktowaniu wierzytelności pieniężnej publicznoprawnej przyznanej w decyzji administracyjnej jako tożsamej z wierzytelnością, o której stanowi art. 509 k.c., a w konsekwencji jako podlegającej nieskrępowanemu obrotowi (zbyciu), przemawia także i to, że przecież wierzyciel dysponujący tytułem wykonawczym przeciwko beneficjentowi środków przyznanych konstytucyjną indywidualną decyzją administracyjną nie mógłby dokonać skutecznie jej zajęcia w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie egzekucyjne, lecz egzekucja mogłoby zostać skierowana do tych środków dopiero po ich wypłaceniu bezpośredniemu beneficjentowi (rzecz jasna z ograniczeniami wynikającymi z art. 831 k.p.c.). Przepisy regulujące egzekucję sądową z wierzytelności dotyczą wierzytelności cywilnoprawnych (art. 895 i n. k.p.c.), a nie także administracyjno-prawnych (wyjątek dotyczy wierzytelności z tytułu nadpłaty lub zwrotu podatku - zob. art. 902² k.p.c., który został wprowadzony ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. i wszedł w życie w dniu 8 września 2016 r., Dz.U. poz. 1311, a następnie znowelizowany ustawą z dnia 11 września 2019 r., Dz.U. poz. 2070 ze zm.).

Należy nadmienić, że ustawodawca w odniesieniu do zobowiązań niektórych podmiotów, ze względu na ich charakter, wprowadza zakazy zmian podmiotowych po stronie ich wierzycieli (zob. np. art. 54 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, jedn. tekst Dz.U., z 2021 r. poz. 711, który stanowi, że czynności prawne mające na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej mogą nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący, w przeciwnym wypadku czynność prawna jest nieważna), ale odnosi się to do wierzytelności cywilnoprawnych, a tymczasem wierzytelność będąca przedmiotem przelewu nie miała takiego charakteru. W art. 509 § 1 k.c. stanowiącym o właściwości zobowiązania, jako jednej z przeszkód cesji wierzytelności, chodzi o zobowiązanie cywilnoprawne a nie administracyjno-prawne, a wobec tego przepis ten nie odnosi się w ogóle do zmiany wierzyciela wierzytelności publicznoprawnej.

W związku z czym, do skutecznego przejścia z płaszczyzny administracyjnej, na skutek zawarcia umowy cesji przyszłej wierzytelności publicznoprawnej, na płaszczyznę cywilnoprawną i powstania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym po stronie pozwanej Agencji, konieczne jest wystąpienie zdarzenia kreującego tego rodzaju zobowiązanie po stronie Agencji. Tym zdarzeniem prawnym jest oświadczenie woli pozwanej Agencji o zobowiązaniu się do wypłacenia świadczenia objętego umową cesji (przyszłej wierzytelności publicznoprawnej) na rzecz jej nabywcy.

W istocie więc zawarta przez stronę powodową i spółkę G. umowa nazwana cesją jest pewnym rodzajem hybrydowej czynności prawnej, *quasi* cesją wierzytelności, w tym sensie, że bez zobowiązania się strony pozwanej do jego realizacji, nie odnosi skutku prawnego wobec niej, ale z drugiej strony zawarcie takiej umowy, stanowi podstawę zaciągnięcia przez pozwaną Agencję zobowiązania wobec nabywcy takiej wierzytelności. Oba zdarzenia prawne (tj. umowa między bezpośrednim beneficjentem wierzytelności publicznej a nabywcą i oświadczenie woli pozwanej Agencji o zobowiązaniu do wypłaty przyznanego w decyzji administracyjnej świadczenia na rzecz nabywcy) są potrzebne do powstania zobowiązania pozwanej Agencji wobec nabywcy takiej wierzytelności, warunkowanej dodatkowo wydaniem pozytywnej konstytutywnej decyzji administracyjnej przyznającej to świadczenie na rzecz bezpośredniego beneficjenta (zbywcy), ale dopiero z dniem ostateczności takiej decyzji powstanie roszczenie nabywcy wierzytelności w stosunku do pozwanej Agencji. Oświadczenia Agencji o zobowiązaniu się wobec nabywcy takiej wierzytelności do wypłaty świadczenia z tego tytułu nie można traktować jako zgody na przelew w rozumieniu art. 63 k.c., gdyż zgoda, o której mowa w art. 509 § 1 k.c. odnosi się do wierzytelności cywilnoprawnych.

Skoro zobowiązanie pozwanej Agencji wobec nabywcy wierzytelności wynikającej z decyzji administracyjnej wydanej na rzecz zbywcy, po złożeniu przez Agencję stosownego oświadczenia woli, ma charakter cywilnoprawny, a nie publicznoprawny i przepisy nie wymagają szczególnej jego formy, to nie jest wykluczone złożenie go w formie konkludentnej. W tym miejscu należy podkreślić, że takiego zobowiązania nie można byłoby wyprowadzić z danych zawartych na

stronie internetowej pozwanej, odnośnie do dopuszczalności cesji, gdyż miały one charakter jedynie informacyjny i nie zawierały konkretnego oświadczenia woli osób uprawnionych do jej reprezentacji, niezależnie od tego, że zaprezentowany tam wywód prawny na temat kwalifikacji tego rodzaju umowy zbycia wierzytelności przyszłej, nawiązujący bezpośrednio do przepisów kodeksu cywilnego, był nieprecyzyjny i powierzchowny.

W stanie faktycznym sprawy brak jest jednak podstaw do przyjęcia, iż po stronie pozwanej Agencji powstało tego rodzaju zobowiązanie, bowiem złożony przez spółkę G. w dniu 3 czerwca 2015 r. wniosek o przełanie środków, przyznanych na jej rzecz w przyszłej decyzji, na konto bankowe strony powodowej, Agencja pozostawiła bez rozpoznania w związku z brakiem przedłożenia wszystkich dokumentów, natomiast w odpowiedzi na wniosek strony powodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. strona pozwana udzieliła odpowiedzi, wraz z informacją o warunkach jakie należy spełnić, z której jednoznacznie wynika, że nie przyjmuje zobowiązania do wypłaty na rzecz powodowej spółki.

W tej sytuacji nie sposób odeprzeć zarzutów kasacyjnych naruszenia prawa materialnego, tj. art. 471 k.c. oraz art. 509-512 k.c.

W takim stanie rzeczy nie można też konstruować roszczenia powodowej spółki nawet przez zastosowanie pewnej analogii z instytucji przekazu (art. 921¹ k.c.), kwalifikując w taki sposób oświadczenie spółki G. zawarte we wniosku z dnia 3 czerwca 2015 r. skierowanym do strony pozwanej. W tym wypadku strona powodowa jako odbiorca przekazu, by mogła skutecznie domagać się od pozwanej Agencji, jako przekazanego, spełnienia wskazanego przez spółkę G. (przekazujący) świadczenia, wpierw pozwana musiałaby przyjąć ten przekaz (art. 921² § 1 k.c.). Wymagane było zatem złożenie oświadczenia woli, niezależnie od tego, czy przyjęcie przekazu stanowi jednostronną czynność prawną, czy też dochodzi do niego w drodze porozumienia między przekazanym i odbiorcą przekazu.

Zważywszy, że do powstania zobowiązania pozwanej Agencji wobec strony powodowej konieczne było złożenie przez Agencję stosownego oświadczenia, mogła ona określić warunki (w tym wskazać, że stosowny wniosek o wypłatę nabywcy wierzytelności składa bezpośredni beneficjent), po spełnieniu których

dopiero je złoży, tym bardziej że tego rodzaju ogólne uprawnienia zostały przewidziane także w regulacjach unijnych, o czym była już mowa. W szczególności, ze względu na wydatkowanie środków publicznych na rzecz innego podmiotu niż bezpośredni ich beneficjent (któremu były przyznawane ze względu na poniesienie wydatków, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw), była uprawniona do zbadania m.in. kauzy cesji wierzytelności. Przyjmuje się, że kauzę danej czynności prawnej można rozpatrywać w znaczeniu materialnym - jako zależność przysporzenia od kauzy i w znaczeniu formalnym (chodzi o ujawnienie kauzy w treści czynności prawnej); umowa przelewu wierzytelności, oczywiście w znaczeniu cywilistycznym, jest zaliczana do czynności prawnych przysparzających materialnie kauzalnych, ale formalnie oderwanych.

W związku z czym, sąd cywilny nie jest uprawniony do ingerencji w określone przez pozwaną Agencję warunki przyjęcia zobowiązania do wypłaty na rzecz osoby trzeciej świadczenia przyznanego w decyzji administracyjnej innemu podmiotowi, jak również nie jest uprawniony do oceny zasadności tych warunków, w szczególności przez pryzmat przepisów prawa cywilnego o przelewie wierzytelności. Badanie tego rodzaju warunków mogłoby mieć ewentualnie miejsce w wypadku, gdyby w stosunku do powodowej spółki zostały zastosowane takie wymogi, które świadczyłyby o nierównym jej traktowaniu w porównaniu z innymi podmiotami, ale wówczas inne też byłyby podstawy faktyczne i prawne ewentualnych roszczeń, jednak na tego rodzaju okoliczności strona powodowa nie powoływała się, stojąc na stanowisku, że umowa przelewu wierzytelności, objętej decyzją administracyjną, była źródłem zobowiązania pozwanej Agencji.

Niezależnie od powyższych uwag, trzeba zwrócić uwagę, iż w świetle ustaleń faktycznych nie ulega wątpliwości, że zarówno spółka G. do wniosku z dnia 3 czerwca 2015 r., jak i powodowa spółka przy piśmie z dnia 6 sierpnia 2015 r. nie dołączyły zaświadczenia z banku o posiadanym przez nabywcę wierzytelności numerze rachunku bankowego, na który środki miałyby zostać przelane. Wniosek G. był dotknięty także innymi brakami w zakresie dokumentów, które pomimo wezwania nie zostały przez ten podmiot przedstawione. W piśmie z dnia 24 sierpnia 2015 r., zatem jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej, strona

powodowa otrzymała wyczerpującą informację od pozwanej Agencji odnośnie do warunków i trybu realizacji wypłaty (k. 72-73).

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w zw. art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c.

ke