



Sygn. akt I CSKP 67/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Krzysztof Strzelczyk

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.
przeciwko (...) Ośrodkowi D. w L., dawniej w G.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 3 lutego 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt VI ACa (...),

1) oddala skargę kasacyjną;

2) zasądza na rzecz powódki od pozwanego kwotę 2700,- (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w (...) zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. oddalający powództwo o zasądzenie kwoty 350 174 zł z tytułu zwrotu pomocy technicznej z w ten sposób, że zasądził na rzecz powódki kwotę 173 912,98 zł z odsetkami ustawowymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 10 października 2007 r.

Wyrok ten zapadł po uchyleniu przez Sąd Apelacyjny w (...) wyroku Sądu Okręgowego w W. uwzględniającego powództwo w całości o zasądzenie kwoty 350 174 zł, co do kwoty 173 912,93 zł wraz z odsetkami podatkowymi i po ponownym wyroku Sądu Okręgowego oddalającego powództwo co do tej kwoty.

Sąd Apelacyjny ustalił, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W. zawarła z (...) Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego umowę, w której pozwany zobowiązał się do przeszkolenia 2450 osób na szkoleniach gminnych, 615 osób na szkoleniach powiatowych oraz zorganizowania wyjazdów studyjnych do sześciu gospodarstw ekologicznych, bezpośredniego zapoznania 120 rolników z praktycznym prowadzeniem gospodarstwa ekologicznego, utworzenia punktu konsultacyjno-promocyjnego obsługiwanego przez trzech ekspertów, udzielania porad informacji i konsultacji w zakresie rolnictwa ekologicznego na imprezach targowo wystawienniczych w S., L. i S., zakupu sprzętu do obsługi szkoleń i punktu konsultacyjno- promocyjnego, opracowania i wydrukowania broszury dotyczącej Programu Rolnośrodowiskowego i Rolnictwa Ekologicznego, opracowania i wydrukowania ulotek dotyczących certyfikowanej żywności ekologicznej, stworzenia i utrzymania zakładki o przedsięwzięciu na stronie internetowej. Termin zrealizowania przedsięwzięcia ustalono na 30 czerwca 2007 r. Agencja zobowiązała się do udzielenia wnioskodawcy pomocy technicznej stanowiącej refundację kosztów kwalifikowanych w wysokości faktycznie poniesionej ale nie większej niż 350 174 zł.

Wnioskiem z dnia 7 sierpnia 2007 r. pozwany zwrócił się o wypłatę pomocy technicznej a w dniu 10 października powódka wypłaciła kwotę 350 174 zł.

W okresie od 22 do 24 sierpnia 2007 r. powódka prowadziła czynności kontrolne, które nie prowadziły do stwierdzenia nieprawidłowości. Zlecono uwagę na dokonywanie poprawek w dokumentacji. Wskutek postępowania wszczętego

przez Urząd Skarbowy w G. wykryto uchybienia polegające na niespełnieniu przez dziesięciu wykonawców warunków udziału w postępowaniu przez niezłożenie certyfikatów doradcy rolnośrodowiskowego, różne warunki udziału w postępowaniu wskazane w drukach zaproszeń do negocjacji, nieodrzućenie oferty nie posiadającej podpisu wykonawcy, wypłacanie wynagrodzeń wykładowcom szkoleń na podstawie umów zlecenia, nieprawdziwe informacje co o ilości osób biorących udział w szkoleniach, podrobienie podpisów, zawyżenie kosztów kwalifikowanych. Dowody dokumentujące wypłatę wykładowcom szkoleń gminnych na łączną kwotę 124 394, 70 zł wystawione zostały na podstawie umów zlecenia zawartych z pracownikami pozwanego z naruszeniem regulaminu przy zastosowaniu postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego. Dokumenty rozliczeniowe sporządzono w sposób nierzetelny i nie było w nich informacji o rzeczywiście poniesionych kosztach. Stwierdzono zawyżenie kosztów ogłoszeń oraz artykułów, wydruków broszur, ulotek, zaproszeń oraz plakatów, przedwczesną wypłatę kosztów wynagrodzeń wykładowcom, rozbieżności w kosztach delegacji, udział w wyjazdach studyjnych 11 pracowników pozwanego w charakterze rolników w godzinach służbowych, przedwcześnie wypłacone należności z tytułu delegacji nr (...)/07, błąd rachunkowy w dowodach księgowych dotyczący wypłaty wynagrodzeń wykładowców. Wykazano również, że daty na dokumentacji zostały przerobione. W dokumentacji ofertowej w 41 przypadkach na 42 stwierdzono, że dokumentacja zawiera jedynie pierwszą stronę formularza ofertowego a w 37 przypadkach na 42 wpisano jednym charakterem pisma tę samą datę: 19 lutego 2007 r. Sumę niekwalifikowanych środków określono na 176 261,07 zł.

Agencja wskutek tych informacji przeprowadziła własne postępowanie weryfikacyjne i stwierdziła, że część dokumentacji znajduje się w dwóch wersjach. Druga wersja była poprawiana, były korygowane daty, również w formularzach ofertowych. Jedynie część świadków potwierdziła w szkoleniach i część nie potwierdziła autentyczności podpisów na listach obecności.

Pozwany Ośrodek wykonał umowę przez przeprowadzenie wymaganych umowa szkoleń oraz wydruk materiałów promocyjnych. Faktycznie uczestnikami szkoleń było 3131 osoby a więc 66 osób więcej niż wymagała umowa.

Pismem z dnia 22 stycznia 2010 r. powódka powołując się na naruszenie art. 72 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. wezwwała pozwanego do zwrotu kwoty pomocy w wysokości 350 174 zł, natomiast w dniu 18 listopada 2009 r. Urząd Kontroli Skarbowej skierował do Prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 270 § 1 i 297 § 1 k.k.

W ocenie Sądu Okręgowego pomoc techniczna mogła być udzielona gdy realizacja przedsięwzięcia potwierdzi prawidłowość poniesionych kosztów w wysokości co najmniej 75% kosztów kwalifikowanych natomiast wydatki poczynione przez pozwanego były niezasadne w około 50% i nie mogły być uznane za koszty kwalifikowane co usprawiedliwiałoby wypowiedzenie umowy przez powódkę. W wykonaniu zobowiązań doszło do nieprawidłowości ale ich skala była mniejsza niż to przyjął urząd Skarbowy bo pozwany wykonał zadanie szkolenia z nadwyżką 66 osób a powód nie wykazał, iż pozostałe nieprawidłowości miały tak znaczący charakter i rozmiar uzasadniający przyjęcie, że wykonano umowę w mniej niż 75 %. Samo złożenie apelacji co do części wyroku nie stanowi uznania roszczenia.

Sąd Apelacyjny dokonał dodatkowych ustaleń w zakresie wykonania umowy przez pozwanego. Stopień realizacji umowy ocenił z punktu widzenia § 8 ust. 2 umowy przez pryzmat procentowego rozłożenia charakteru kosztów poniesionych w wyniku jej realizacji. Dokumenty „wynik kontroli” z dnia 18 września 2009 r. oraz protokół kontroli z dnia 10 sierpnia 2009 r. w sposób niebudzący wątpliwości wskazują, że Urząd Kontroli Skarbowej określił kwotę środków niekwalifikowanych na kwotę 176 261,07 zł, która stanowi 50% wypłaconych należności. Pozwany tej okoliczności nie kwestionował i w tej części wyroku nie zaskarżył. Istotnym pozostawało również, że dokumentacja przedsięwzięcia była prowadzona w sposób nierzetelny i nieprawidłowy z podrobieniem podpisów, co było przyczyną zakwestionowanych czynności i poniesionych wydatków (koszt wynagrodzeń wykładowców, ogłoszeń, reklam, artykułów i inne). Ich koszt został wyliczony na łączną kwotę 139 290 zł a więc około 40% przekraczając próg 25%, co uzasadnia do przyjęcia, że pozytywny wynik kontroli dotyczył 50% kosztów kwalifikowanych czyli 173 912,93 zł. Pomoc miała być wypłacona jeżeli pozytywny wynik będzie dotyczył co najmniej 75 % kosztów kwalifikowanych, a przy 50% udzielona pomoc stała się nienależna. Znajduje tu zastosowanie art. 71 ust. 2 rozporządzenia Komisji

(WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zgodnie z którym w przypadku zaistnienia nienależnych płatności beneficjent jest zobowiązany do zwrotu kwoty zgodnie z art. 49 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001. Cała pomoc bez względu na jej sposób wykorzystania co do kwoty 173 912,93 zł podlegała zwrotowi, co uzasadniało uwzględnienie powództwa.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku pozwany zarzucił rażące naruszenie przepisów postępowania tj. art. 199 § 1 pkt 1 w zw. z art. 1 i 2 § 3 k.p.c., rażące naruszenie przepisów prawa materialnego art. 71 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowym zagadnieniem podnoszonym przez skarżącego w niniejszej sprawie jest nieważność postępowania wynikająca z niedopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zwrot nienależnych płatności w rozumieniu art. 71 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i gwarancji Rolnej (EFOGR), podczas gdy w ocenie pozwanego, dochodzenie tych należności powinno się odbywać na drodze administracyjno-prawnej.

Brak podstaw by podzielić ten zarzut. Nie ulega wątpliwości, że w sprawie ma zastosowanie powyższe rozporządzenie Rady oraz ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. obowiązująca od dnia 1 stycznia 2006 r.

Art. 71 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 817/2004 stanowi, że w przypadku zaistnienia nienależnych płatności, indywidualny beneficjent środka rozwoju

obszarów wiejskich jest zobowiązany do zwrotu kwoty zgodnie z art. 49 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001. Z kolei wskazany art. 49 wskazuje, że w przypadku dokonania nienależnej płatności rolnik zwraca daną kwotę powiększoną o odsetki. Akty te nie normują drogi dochodzenia roszczeń pozostawiając ten problem do rozwiązania ustawodawstwu krajowemu państw członkowskich.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych tj. art. 5 ust. 3 pkt b i c środkami publicznymi są środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich a art. 211 ust. 4 stanowi, że w przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 1, instytucja zarządzająca albo instytucja pośrednicząca, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Skarżący pomija jednak, że zarówno przydział środków, jak i kwestię ich zwrotu regulują także inne akty prawne, takie jak ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (j.t. Dz.U. 2020, poz. 1371).

W art. 6. ust. 2 wskazuje, że zadania związane z wdrażaniem pomocy technicznej, w tym przyznawaniem tej pomocy wykonuje Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa (powód) a zgodnie z art. 20 pomoc przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej. Pomoc techniczna jest przyznawana na podstawie umowy zawieranej pod rygorem nieważności w formie pisemnej i do postępowań w sprawach przyznania pomocy na podstawie umowy prowadzonych przez podmioty wdrażające nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego z wyjątkiem przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów (art. 22 ust. 1 i 2). Jeżeli nie są spełnione warunki przyznania pomocy organ informuje beneficjenta w formie pisemnej o odmowie z podaniem przyczyn a wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 22 ust. 3). Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pomoc techniczna jest przyznawana na podstawie umowy i do przyznawania pomocy stosuje się

odpowiednio przepisy ustawy dotyczące przyznawania pomocy na podstawie umowy. Zwrot pomocy technicznej pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości z odsetkami jak dla zaległości podatkowych reguluje art. 28 ustawy ust. 1, 2, i 3. Stwierdza on, że właściwość i tryb ustalania pomocy technicznej pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości są określone w przepisach o Agencji, chyba że przepisy wydane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 lub 3 stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z przepisami ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. 2005 r., nr 31, poz. 264) t.j. art. 11 ust. 4 prezes Agencji ustala w drodze decyzji administracyjnej kwoty nienależnie pobranych środków i art. 11 a ust. 1 i 2 w sprawach dotyczących ustalenia nienależnie lub nadmiernie pobranych środków, które zostały przekazane przez Agencję na podstawie umowy cywilnoprawnej stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego a do egzekucji należności przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Uzasadnia to wniosek o sięgnięciu przez ustawodawcę po instrumenty prawa cywilnego i ulokowanie podmiotów ją zawierających na równorzędnych pozycjach, aczkolwiek swoboda regulacji umownej jest poważnie ograniczona. Podstawą wypłaty pomocy technicznej jest zatem umowa a wzajemne roszczenia z niej wynikające mają charakter cywilnoprawny. Tożsame stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10 (OSNC-ZD 2012 r., nr 2, poz. 34), z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/1, (niepubl.), postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 r., III CZP 19/12 (niepubl.), z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, (OSNC-ZD 2014 r., nr 4, poz. 12), z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 12/13 (OSNC-ZD 2014 r., nr 4, poz. 63) oraz w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r., II GSK 392/06 (niepubl.) i z dnia 22 marca 2013 r., II GSK 2386/11 (niepubl.).

Nie budzi wątpliwości pogląd wielokrotnie wyrażany przez Sąd Najwyższy, że nawet w sprawie nie mającej cech sprawy cywilnej, droga sądowa jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Niedopuszczalność drogi sądowej wystąpi, gdy sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 i 2 k.p.c. albo też do jej rozpoznania właściwy jest inny

organ wskazany w ustawie a taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Do zwrotu pomocy technicznej mają zastosowanie przepisy o Agencji a więc przepisy kodeksu postępowania cywilnego a powód wykazał, że dochodzi roszczenia wynikającego z umowy cywilnoprawnej a zatem strony miały pozycję równorzędną. Dwutorowość postępowania polegająca na drodze administracyjnej na etapie przyznania pomocy i możliwości odwołania się od decyzji Prezesa Agencji do sądu administracyjnego i utworzenie stosunków cywilnoprawnych pomiędzy stronami od momentu zawarcia umowy nie przesądza o braku drogi sądowej. Z tych przyczyn do drogi sądowej należy sprawa o oddanie nienależnie spełnionego świadczenia obejmującego zwrot pomocy technicznej udzielonej na podstawie umowy o udzielenie środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 71 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 817/2004 z uwagi na przyjęcie, że zwrot nienależnych płatności powinien nastąpić automatycznie, pomimo że konieczne jest ustalenie, iż były one następstwem umyślnego zachowania beneficjenta, które mogło powodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej. Jak wynika z wyżej przytoczonego tekstu tego przepisu zobowiązuje on jedynie do zwrotu nienależnych płatności a art. 73 rozporządzenia wskazuje na obowiązek państwa członkowskich do nakładania kar w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia.

Wskazać jednak trzeba, że niekwestionowane ustalenia Sądu Apelacyjnego jednoznacznie wskazują na umyślne zachowanie pozwanego powodujące nienależne płatności - wskazanie różnych warunków udziału w postępowaniu w drukach zaproszeń do negocjacji, wypłacanie wynagrodzeń wykładowcom szkoleń na podstawie umów zlecenia, nieprawdziwe informacje co do ilości osób biorących udział w szkoleniach, podrobienie podpisów, zawyżenie kosztów ogłoszeń oraz artykułów, wydruku broszur, ulotek, zaproszeń i plakatów, rozbieżności w kosztach delegacji, udział w wyjazdach studyjnych 11 pracowników pozwanego w charakterze rolników w godzinach służbowych, przerobienie dat na dokumentacji, wpisanie w dokumentacji ofertowej w 37 przypadkach na 42 jednym charakterem pisma tej samej daty, sfalszowane podpisy obecności w 154

przypadkach. Skoro doprowadziło to do nienależnego wykorzystania kwoty 176 261,07 zł a więc połowy przyznanej pomocy technicznej, to niewątpliwie powodowało szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej a zgodnie z zawartą umową prowadziło do obowiązku zwrotu całej przyznanej pomocy.

Z tych względów orzeczono na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i 398²¹ k.p.c. oraz § 2 ust. 6, § 10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2018 r., poz. 265).