



Sygn. akt II CSKP 564/22

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa Województwa (...)  
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Finansów i Ministrowi Funduszy i Polityki  
Regionalnej  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 2 marca 2022 r.,  
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w W.  
z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt V Ca (...),

**1. oddala skargę kasacyjną;**

**2. nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w W. oddalił apelację powoda Województwa (...) od wyroku Sądu Rejonowego w W. z dnia 8 października 2018 r. oddalającego powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Finansów oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o zapłatę kwoty 50 660 zł z ustawowymi odsetkami o dnia 29 lutego 2017 r. do dnia zapłaty.

Jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia powód powołał art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1672: dalej: „u.d.j.s.t.”), ewentualnie art. 417 k.c.

Według ustaleń faktycznych Sądów obu instancji, w dniu 6 lutego 2008 r. między Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju Regionalnego, a Województwem (...) został zawarty kontrakt wojewódzki, w którym określono zasady i warunki dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa (...) (dalej: „R. (...)”) realizowanego zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE.L. 2006.210 z dnia 31 lipca 2006 r.; dalej: „rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006”). Strona powodowa występowała w tym w kontrakcie w charakterze Instytucji Zarządzającej środkami finansowymi (pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) przekazywanymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Instytucja zarządzająca otrzymywała te środki w formie dotacji rozwojowej i jednym z jej zadań była ich dystrybucja na rzecz beneficjentów na podstawie zawartych z nimi umów. Środki z dotacji rozwojowej odzyskane przez instytucję zarządzającą w kolejnych latach następujących po roku budżetowym, w którym zostały przekazane beneficjentom, jako stanowiące dochód budżetu państwa, instytucja zarządzająca zobowiązana była do ich zwrotu na rachunek wskazany przez Ministra Rozwoju Regionalnego, z zamieszczeniem na przelewach informacji o klasyfikacji budżetowej środków podlegających zwrotowi oraz z opisem tytułu zwrotu.

Jednym z takich beneficjentów było K. sp. z o.o. w B. (dalej: K. sp. z o.o. w B. ") na podstawie zawartej z Instytucją Zarządzającą umowy o dofinansowanie projektu zt. „Rozwój transportu publicznego - przebudowa i rozbudowa zajezdni autobusowej oraz zakup autobusów”.

Główny Inspektor Kontroli Skarbowej działający jako Instytucja Audytowa w ramach przeprowadzonego audytu stwierdził w odniesieniu do projektu zt. „Rozwój transportu publicznego - przebudowa i rozbudowa zajezdni autobusowej oraz zakup autobusów” nieprawidłowości i w związku z tym zarekomendował pomniejszenia deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej o kwotę 241 689,99 zł. Instytucja Zarządzająca stała na stanowisku, iż nie doszło do naruszenia zasad wskazanych przez Instytucję Audytową, ale ostatecznie w dniu 21 maja 2013 r. Zarząd Województwa (...) jako Instytucja Zarządzająca R. (...) na lata 2007-2013 r. - wydał decyzję administracyjną nr 7/2013 nakazującą K. sp. z o.o. w B. zwrot kwoty 204 908 zł, wypłaconej w związku z realizacją projektu „Rozwój transportu publicznego - przebudowa i rozbudowa zajezdni autobusowej oraz zakup autobusów”, wraz z odsetkami w wysokości określonej dla zaległości podatkowych. W decyzji zostało podzielone stanowisko Instytucji Audytowej, że doszło do złamania przez Beneficjenta zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. W wyniku odwołania K. sp. z o.o. w B. decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją z dnia 23 lipca 2013 r., nr 12/2013, wydaną przez Zarząd Województwa (...) jako organ administracyjny drugiej instancji.

W dniu 29 października 2013 r. K. sp. z o.o. w B. zwróciła część dotacji z części finansowanej z budżetu państwa, wpłacając na rachunek Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) kwotę 30 736,20 zł oraz kwotę 78 426 zł tytułem odsetek od zwróconej dotacji rozwojowej. W dniu 12 listopada 2013 r. Urząd Marszałkowski Województwa (...) dokonał przelewu środków w kwocie 78 426 zł na rachunek Ministra Rozwoju Regionalnego tytułem zwrotu odsetek od dotacji przekazanych przez Beneficjenta.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 30 grudnia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. (dalej: „WSA”) uchylił decyzji administracyjne nr (...) i (...).

Pismem z dnia 31 sierpnia 2015 r. K. sp. z o.o. w B. wezwała powoda do zwrotu m.in. kwoty korekty finansowej wraz z odsetkami w związku z wyrokiem WSA uchylającym decyzje administracyjne. Z kolei powód pismem z dnia 14 października 2015 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju Regionalnego o zwrot odsetek przekazanych w dniu 12 listopada 2013 r. w wysokości 78 426 zł.

Pozwem z dnia 14 listopada 2016 r. K. sp. z o.o. w B. wystąpiło przeciwko Województwu (...) o zapłatę kwoty 50 660 zł z odsetkami. W dniu 28 lutego 2017 r. powód spełnił świadczenie, co spowodowało cofnięcie pozwu przez K. sp. z o.o. w B..

Odnosząc się do wskazanych w pozwie podstaw prawnych dochodzonego roszczenia Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że sporne zagadnienie zwrotu oprocentowania środków, które zostały przekazane dobrowolnie przez powoda na rachunek Skarbu Państwa w związku z ich wpłatą przez beneficjenta po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej, nie dotyczy w ogóle kwestii nieprzekazania dotacji celowej w rozumieniu art. 49 u.d.j.s.t. Przekazana przez powoda pozwanemu kwota odsetek powstała wskutek wydania przez powoda autonomicznych decyzji administracyjnych, które w następstwie ich zaskarżenia przez Beneficjenta zostały wyeliminowane z obrotu wyrokiem WSA, a nie wskutek realizacji kontraktu wojewódzkiego. Ponadto w ocenie Sądu Rejonowego w stanie faktycznym sprawy nie zostały również spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w art. 417 k.c., którą powód wywodził z faktu dokonania nieprawidłowych ustaleń przez Instytucję Audytową, działającą w strukturach Ministra Finansów, które legły u podstaw decyzji administracyjnych nakazujących beneficjentowi zwrot części dotacji z odsetkami. Przede wszystkim według Sądu pierwszej instancji dokonanie przez powoda na rzecz pozwanego zwrotu kwoty odsetek wpłaconych przez Beneficjenta nie było wynikiem bezprawnych działań pozwanego. Nie dopatrył się też w działaniach Instytucji Audytowej cech bezprawności, skoro jej uprawnienia polegające na przeprowadzaniu kontroli R. (...) były oparte na art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Niezależnie od tego zdaniem Sądu Rejonowego analiza treści przepisów unijnych, tj. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, jak i przepisów prawa krajowego, w tym ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

(jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 305; dalej: „u.f.p.”) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1057; dalej: „u.z.p.p.r.”), nie daje podstaw do przyjęcia, że przepisy te nakładają na instytucję zarządzającą obowiązek stosowania się do treści wyników audytu czy wystosowanych przez instytucję audytową rekomendacji, a tym bardziej, że jest na tej podstawie zobowiązana do wydania decyzji nakazującej beneficjentowi zwrot środków.

Sąd drugiej instancji podzielił w pełni ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Podkreślił, że nie było podstaw do żądania przez powoda od K. sp. o. o. w B. zwrotu środków z R. (...). Powód rozpoczął proces odzyskiwania środków od Beneficjenta, pomimo że konsekwentnie stał na stanowisku, iż nie doszło do eksponowanych przez Instytucję Audytującą nieprawidłowości. Decyzje nakazujące beneficjentowi zwrot środków z dotacji wraz z odsetkami zostały wydane, pomimo wystąpienia przez Instytucję Zarządzającą do Urzędu Zamówień Publicznych o wydanie opinii w zakresie zgodności opisanego przez zamawiającego warunku udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Wydana w dniu 28 października 2013 r. opinia, doręczona Instytucji Zarządzającej dwa dni później, była zgodna z jej stanowiskiem w tym przedmiocie.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżając wyrok w całości wniósł o jego uchylenie i zmianę poprzedzającego wyroku Sądu Rejonowego przez uwzględnienie w całości powództwa, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucił: 1) naruszenie prawa procesowego, tj. art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. polegające na: braku należytego wskazania w uzasadnieniu wyroku na jakiej podstawie Sąd Okręgowy zróżnicował zadania powierzone ustawowo Zarządowi Województwa jako Instytucji Zarządzającej R. (...) na zadania o charakterze pierwotnym oraz zadania o charakterze wtórnym; braku należytego uzasadnienia prawnego w zakresie uznania, że do dotacji celowej z budżetu państwa na pomoc techniczną, o której mowa w art. 8c kontraktu wojewódzkiego, nie mają zastosowania przepisy art. 49 u.d.j.s.t.; braku należytego wskazania w uzasadnieniu wyroku jaki jest charakter prawny wyników audytu przeprowadzonego przez Instytucję Audytową, czy wywołuje on bezpośrednie skutki prawne w sferze rozliczeń z Unią Europejską oraz czy powód był

przedmiotowym wynikiem audytu związany; 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. w zw. z art. 5 pkt 2 u. z. p. p. r. oraz art. 60 pkt 6, art. 61 ust. 1 pkt 2 lit a) i art. 67 u.f.p. w zw. z art. 73 § 1, art. 78a i art. 78 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1540), przez błędną wykładnię polegającą na: a) uznaniu, że przepisy art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. nie dotyczą zadań wykonywanych przez zarządy województw, jako instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi w rozumieniu art. 5 pkt 2 u. z. p. p. r., określonymi przepisami art. 60 pkt 6, art. 61 ust. 1 pkt 2 lit a) i art. 67 u.f.p. w zw. z art. 73 § 1 pkt 1 oraz art. 78 § 1 Ordynacji podatkowej, tj. zadań w zakresie stwierdzenia oraz wypłaty nadpłaty powstałej w związku z uchyleniem decyzji w sprawie zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości jak od zaległości podatkowych; b) uznaniu że zadania w zakresie wypłaty odsetek od nadpłaty powstałej w związku z uchyleniem decyzji w sprawie zwrotu dofinansowania mają charakter wtórny, „niezwiązany z pierwotnym, czy też zwrotnym przekazywaniem dotacji”, co w ocenie Sądu Okręgowego oznacza, iż przepisy art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.j.s.t. nie mają do nich zastosowania; 2) naruszenie art. 417 k.c. w zw. z art. 61 lit d), art. 62 oraz art. 77 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że: a) działania Instytucji Audytowej (funkcjonującej w strukturach Ministerstwa Finansów) polegające na zakwestionowaniu zgodności z prawem wydatku w kwocie 409 816 zł poniesionego przez K. sp. z o.o. w B. i zobowiązaniu powoda do nałożenia korekty finansowej w przedmiotowym zakresie, bez szczegółowego uzasadnienia podstaw prawnych kwestionowania wydatku, nie było działaniem bezprawnym; dokonując prawidłowej wykładni art. 417 k.c. w kontekście art. 61 lit. d), art. 62 oraz art. 77 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 Sąd Okręgowy prawidłowo powinien uznać, że ustalenia kontrolne instytucji audytowej wywierają bezpośrednie skutki prawne w sferze rozliczeń pomiędzy państwem a UE, w związku z czym działając zgodnie z prawem instytucja audytowa powinna szczegółowo uzasadnić podstawy prawne zakwestionowania prawidłowości poniesienia danego wydatku oraz ustosunkować się do argumentacji podnoszonej przez instytucję zarządzającą, nie zaś podtrzymywać swoje stanowisko, bez rzetelnego uzasadnienia jego podstaw prawnych; b) szkoda powstała wskutek

przedwczesnego podjęcia przez powoda, w sposób autonomiczny, decyzji w przedmiocie zwrotu dofinansowania, podczas gdy prawidłowo Sąd Okręgowy powinien uznać, że biorąc pod uwagę wyniki audytu Instytucji Audytowej oraz ich wpływ na rozliczenia państwa polskiego z UE oraz mając na uwadze brak wiedzy powoda co do tego, że po wydaniu decyzji w sprawie zwrotu, zamówienie publiczne, którego dotyczyła decyzja zostanie objęte kontrolą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz jakie będą wyniki kontroli, a zatem powód postąpił w sposób zgodny z prawem, a jego działania nie miały charakteru przedwczesnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 nie publ., z dnia 28 listopada 2007 r., V CSK 288/07, nie publ., 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, nie publ.). Stanowisko to zachowało aktualność także na gruncie art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. Uzasadnienie Sądu pierwszej instancji, które podzielił Sąd drugiej instancji, co znalazło wyraz w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku, jest zrozumiałe i zawiera wymagane w/wym przepisami elementy konstrukcyjne. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił dlaczego środki finansowe objęte sporem nie stanowią dotacji rozwojowej i że dlatego nie mają do nich zastosowania przepisy art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. Ponadto przedmiot sporu nie dotyczył środków finansowych na tzw. pomoc techniczną w rozumieniu art. 8c kontraktu wojewódzkiego (por. treść aneksu do kontraktu wojewódzkiego i brzmienie art. 8c ust. 1 i 2 - k. 58). W konsekwencji zarzut kasacyjny naruszenia art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. nie zasługiwał na uwzględnienie.

Jak stanowi art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., z którego powód wywodził dochodzone pozwem roszczenie, jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Strony łączył kontrakt wojewódzki z dnia 6 lutego 2008 r. i na jego podstawie powód jako Instytucja Zarządzająca w rozumieniu art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. rozdysponowywał otrzymywane z budżetu państwa środki finansowe (pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) na realizację R. (...), w ramach którego na podstawie zawartej umowy z K. sp. z o.o. w B. jako beneficjentem, w rozumieniu art. 5 pkt 1 u.z.p.p.r., dokonał wypłaty środków na realizację projektu „Rozwój transportu publicznego - przebudowa i rozbudowa zajezdni autobusowej oraz zakup autobusów”, a następnie w wyniku przeprowadzonej kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości przez Instytucję Audytową nakazał zwrot części tych środków wraz z odsetkami. Beneficjent zwrócił powodowi te środki wraz z odsetkami, które powód z kolei przekazał do budżetu państwa, po czym decyzje nakazujące zwrot tych środków zostały uchylone, zaś Beneficjent zażądał od powoda zwrotu przekazanych środków pieniężnych wraz z oprocentowaniem.

Przedmiotem sporu nie jest więc problem związany z zaniechaniem właściwych jednostek organizacyjnych pozwanego Skarbu Państwa przekazania powodowi dotacji z budżetu państwa na realizację zadań R. (...), lecz żądanie powoda zwrotu oprocentowania środków finansowych, które zostały przekazane przez niego na rachunek Skarbu Państwa w związku z ich wpłatą przez Beneficjenta po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej w tym przedmiocie, która później została uchylona wyrokiem WSA, co - wobec żądania Beneficjenta - spowodowało konieczność zwrotu przez powoda wpłaconego przez Beneficjenta oprocentowania. Kwalifikacji tej nie zmienia okoliczność, że w świetle postanowień kontraktu wojewódzkiego środki z dotacji odzyskane przez instytucję zarządzającą w kolejnych latach następujących po roku budżetowym, w którym zostały przekazane beneficjentom, jako stanowiące dochód budżetu państwa, Instytucja Zarządzająca zobowiązana była do ich zwrotu na rachunek wskazany przez Ministra Rozwoju Regionalnego, z zamieszczeniem na przelewach informacji

o klasyfikacji budżetowej środków podlegających zwrotowi oraz z opisem tytułu zwrotu. Przekazane bowiem do budżetu przez powoda środki finansowe wraz z ich oprocentowaniem, zwrócone powodowi przez Beneficjenta, nie mogą być uznane za środki stanowiące dotację, w sytuacji, gdy na skutek uchylenia decyzji administracyjnych, zaszła konieczność zwrotu tego oprocentowania jako nienależnie pobranego przez powoda od Beneficjenta w związku z odpadnięciem podstawy świadczenia na skutek uchylenia ostatecznej decyzji nakazującej Beneficjentowi ich zwrot.

Wskazane w podstawach skargi kasacyjnej przepisy ustawy o finansach publicznych regulują, po pierwsze, przynależność do budżetu państwa jako nieodpodatkowanych dochodów o charakterze publicznoprawnym m.in. należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych należności (art. 60 pkt 6), a po drugie, właściwość organów administracyjnych do wydawania decyzji w odniesieniu do tych należności (por. art. 61 ust. 1 pkt lit. a i ust. 3 pkt 2) i po trzecie, procedurę w tych sprawach przez odwołanie się wprost do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej (art. 67 ust. 1). Powołane przepisy nie normują natomiast sytuacji, jak w tej sprawie, gdy ostateczna decyzja nakazująca Beneficjentowi zwrot dotacji została uchylona, i na jej podstawie Beneficjent zwrócił Instytucji Zarządzającej środki pochodzące z dotacji wraz z ich oprocentowaniem, które to środki Instytucja Zarządzająca przekazała do budżetu państwa, zaś Beneficjent wystąpił przeciwko Instytucji Zarządzającej o zwrot środków przekazanych na podstawie wadliwej decyzji administracyjnej.

W konsekwencji zarzuty kasacyjne oparte na przepisach art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. w zw. z art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. oraz art. 60 pkt 6 i art. 67 u.f.p. nie zasługiwały na uwzględnienie.

Jako alternatywną podstawę dochodzonego roszczenia powód wskazał także art. 417 k.c., który znalazł odzwierciedlenie w zarzucie kasacyjnym

powiązaniem również z art. 62 i art. 77 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Odpowiedzialności deliktowej pozwanego Skarbu Państwa powód upatrywał w działaniu Instytucji Audytowej (funkcjonującej w strukturach Ministerstwa Finansów) polegającym na zakwestionowaniu zgodności z prawem wydatku w kwocie 409 816 zł poniesionego przez K. sp. z o.o. w B. i zobowiązaniu powoda do nałożenia korekty finansowej w przedmiotowym zakresie, bez szczegółowego uzasadnienia podstaw prawnych kwestionowania wydatku.

Generalnie rzecz ujmując odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415 k.c.) zachodzi, gdy zdarzenie wyrządzające szkodę nie pozostaje w związku z jakimkolwiek istniejącym stosunkiem zobowiązaniowym, lecz jest samodzielnym źródłem powstania nowego stosunku obligacyjnego. Przesłankami tej odpowiedzialności jest powstanie szkody, zdarzenie, z którym ustawa łączy obowiązek odszkodowawczy określonego podmiotu oraz adekwatny związek przyczynowy między tym zdarzeniem a szkodą (art. 361 § 1 k.c.). Czyn sprawcy pociągający za sobą odpowiedzialność deliktową musi cechować bezprawność (element obiektywny czynu) i zawinienie (element subiektywny czynu). Bezprawność oznacza sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym, tj. z nakazami i zakazami wynikającymi z normy prawnej oraz wynikającymi z norm moralnych i obyczajowych, określanych jako zasady współżycia społecznego oraz dobre obyczaje (zob. wyrok składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 1968 r., III PRN 66/67, OSPiKA 1968, nr 12, poz. 261, a także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2004 r., IV CK 40/03, nie publ. i z dnia 15 marca 2007 r., II CSK 528/06, nie publ. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012, nr 8, poz. 97). Na podstawie prawa cywilnego winę można przypisać podmiotowi prawa, gdy istnieją podstawy do negatywnej oceny jego zachowania z punktu widzenia zarówno obiektywnego, jak i subiektywnego (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1959 r., 3 CR 461/58, OSN 1960, nr 1, poz. 25). Wina sprawcy może być umyślna albo nieumyślna. W przypadku winy nieumyślnej sprawca wprowadzie przewiduje

możliwość wystąpienia szkodliwego skutku, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że zdoła go uniknąć (niedbalstwo), albo też nie przewiduje możliwości nastąpienia tych skutków, choć powinien i mógł jej przewidzieć (lekkomyślność). Pojęcie winy nieumyślnej w prawie cywilnym wiąże się z niezachowaniem wymaganej staranności w rozumieniu art. 355 k.c. Ocena miernika postępowania, którego istota tkwi w zaniechaniu dołożenia staranności, nie może być formułowana na poziomie obowiązków niedających się wyegzekwować, oderwanych od doświadczeń uwzględniających reguły zawodowe i konkretne okoliczności, a także określony typ stosunków (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 1998 r., III CKN 574/97, nie publ.).

W podstawie kasacyjnej powód nie powołuje jednak art. 415 k.c., lecz odpowiedzialność Skarbu Państwa opiera na art. 417 k.c., który jest nieadekwatny w stanie faktycznym tej sprawy przede wszystkim z tej przyczyny, że nie dotyczy on odpowiedzialności deliktowej we wzajemnych relacjach między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego lub inną osobą prawną, które wykonują zadania z zakresu władzy publicznej, lecz odpowiedzialności deliktowej w stosunku do osób trzecich, którym została wyrządzona szkoda przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Potwierdzeniem tego jest też § 2 art. 417 k.c.

Zgodnie z art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak rozwałę z urzędu nieważność postępowania. Sąd Najwyższy nie może wyjść poza konkretne podstawy (zarzuty) powołane w skardze kasacyjnej i poszukiwać z urzędu innych błędów wyroku Sądu drugiej instancji niewskazanych przez skarżącego.

Niezależnie od wadliwości w powołaniu w zarzutach kasacyjnych podstawy odpowiedzialności deliktowej, która już z tego względu czyni ten zarzut bezzasadnym, ubocznie tylko trzeba zauważyć, iż wadliwą decyzję administracyjną wydała Instytucja Zarządzająca. Jakkolwiek do jej wydania przyczyniła się treść opinii Instytucji Audytowej, w rozumieniu art. 5 pkt 4a u.z.p.p.r. (według którego funkcję instytucji audytowej pełni organ administracji publicznej funkcjonalnie

niezależny od instytucji zarządzającej, wyznaczony dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli), ale z przepisów tej ustawy nie wynika, by opinia ta miała dla powoda jako organu administracyjnego właściwego do wydania decyzji władczej (por. art. 104 i art. 107 k.p.a. w zw. z art. 67 ust. 1 u.f.p.) charakter wiążący, tym bardziej, że powód jeszcze przed wydaniem decyzji w przedmiocie wskazanych przez Instytucję Audytową nieprawidłowości w wydatkowaniu przez Beneficjenta środków publicznych miał w tej kwestii odmienne zadanie, a ponadto zwracał się też do odpowiednich instytucji o interpretację. Instytucja Audytowa w ramach przysługujących jej ustawowych kompetencji przedstawiała w opinii swoją interpretację prawną zaistniałego stanu faktycznego, zaś powód nie wykazał, żeby zachowanie Instytucji Audytowej było bezprawne, w szczególności, że podała informacje, których nie mógł jako Instytucja Zarządzająca zweryfikować i ocenić we własnym zakresie.

Powód jako Instytucja Zarządzająca był, na podstawie art. 25 pkt 2 u.z.p.p.r., odpowiedzialny za realizację R. (...). Jak wynika z art. 26 ust. 1 pkt 15 tej ustawy do zadań instytucji zarządzającej należy również odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów lub zadań, o której mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych. Z kolei z art. 35e ust. 1 tej ustawy wynika, że kontrole beneficjenta w zakresie realizacji projektu przeprowadza także instytucja zarządzająca niezależnie od kontroli realizowanej przez instytucję audytową.

Wskazany przez skarżącego w zarzucie kasacyjnym art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. reguluje funkcje i zadania instytucji audytowej, chodzi m.in. o wydawanie opinii, na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na jej odpowiedzialność, w kwestii tego, czy system zarządzania i kontroli funkcjonuje skutecznie, tak aby dawać racjonalne zapewnienie, że deklaracje wydatków przedstawione Komisji są prawidłowe, oraz aby dawać tym samym racjonalne zapewnienie, że transakcje będące ich podstawą są zgodne z prawem i prawidłowe. Z kolei art. 61 tego rozporządzenia odnosi się do funkcji i zadań instytucji certyfikującej, którą, jak stanowi art. 59 ust. 1 lit. b), jest krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny,

wyznaczone przez państwo członkowskie do poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatności przed ich przesłaniem Komisji. Według art. 77 ust. 1 płatności okresowe oraz płatności salda końcowego obliczane są przy zastosowaniu poziomu współfinansowania określonego w decyzji dotyczącej danego programu operacyjnego dla każdej osi priorytetowej do kwalifikowanych wydatków wskazanych w ramach tej osi priorytetowej w każdej deklaracji wydatków poświadczonych przez instytucję certyfikującą.

Powyższe przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 również nie regulują podstawy prawnej domagania się przez Instytucję Zarządzającą zwrotu środków finansowych, gdy ostateczna decyzja nakazująca Beneficjentowi zwrot dotacji została uchylona, i na jej podstawie Beneficjent zwrócił Instytucji Zarządzającej środki pochodzące z dotacji wraz z ich oprocentowaniem, które to środki Instytucja Zarządzająca przekazała do budżetu państwa, zaś Beneficjent wystąpił przeciwko Instytucji Zarządzającej o zwrot środków przekazanych na podstawie wadliwej decyzji administracyjnej.

Jak już wspomniano wyżej Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach jej podstaw i nie stosuje z urzędu właściwych przepisów prawa materialnego tak jak to ma miejsce w postępowaniu apelacyjnym. Sąd drugiej instancji w ramach kognicji wyznaczonej przepisami art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c. stosuje z urzędu prawo materialne, a zatem niezależnie od inicjatywy skarżącego (por. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55).

Powód nie podnosi zarzutów naruszenia wyżej powołanych przepisów prawa procesowego o postępowaniu apelacyjnym i w tym kontekście nie wskazuje, który przepis prawa materialnego powinien mieć w tej sprawie zastosowanie. W stanie faktycznym sprawy działanie powoda, który po zwrocie przez beneficjenta części zakwestionowanych w ostatecznej decyzji administracyjnej środków finansowych wraz z oprocentowaniem, przekazał m.in. kwotę oprocentowania, która stanowi przedmiot pozwu, do budżetu państwa, było zgodne z umową z dnia 6 lutego 2008 r. i miało oparcie w ostatecznej decyzji administracyjnej. Jednak na skutek uchylecia przez WSA decyzji administracyjnych

organów administracyjnych obu instancji, podstawa świadczenia (przekazania przez powoda do budżetu państwa środków finansowych zwróconych z oprocentowaniem przez beneficjenta) odpadła. W konsekwencji właściwą podstawą materialno-prawną żądania mogły być przepisy regulujące przesłanki świadczenia nienależnego (art. 410 § 2 w zw. z art. 411 k.c.), jednak brak zarzutów kasacyjnych opartych na tych przepisach uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę w tym przedmiocie.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> i art. 391 § 1 k.p.c., mając na uwadze okoliczność, iż powód mógł mieć uzasadnione przekonanie, co do zasadności roszczenia, jednak z braku podniesiona właściwych podstaw kasacyjnych skarga kasacyjna nie została uwzględniona. W związku z czym zasądzenie od powoda kosztów postępowania kasacyjnego kłóciłoby się z zasadą słuszności.