



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

20 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Krzysztof Wesołowski

SSN Maciej Kowalski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 20 grudnia 2023 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej W. Ś.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach

z 17 maja 2021 r., I ACa 928/20,

w sprawie z powództwa Gminy M.

przeciwko W. Ś.

o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Katowicach do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

(a.z.)

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Katowicach wyrokiem z 29 września 2020 r. oddalił powództwo Gminy M. o zasądzenie od Województwa [...] 715 758,64 zł z odsetkami za opóźnienie od 26 listopada 2018 r.

Sąd ten ustalił, że 14 listopada 2017 strony zawarły umowę o dofinansowanie projektu „Adaptacja budynku starej remizy strażackiej w M. na cele prowadzenia usług aktywizacji społeczno-zawodowej”, która następnie została zmieniona aneksem nr 1 z 29 czerwca 2018 r. Zgodnie z umową Gmina stała się beneficjentem środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa [...] na lata 2014-2020 (dalej: „RPO W[.]”), a przyznane jej dofinansowanie nie mogło przekroczyć 793 474,15 zł. Termin zakończenia realizacji projektu ustalono na 31 października 2018 r. W umowie przewidziano, że zmiany dotyczące m.in. terminu zakończenia realizacji projektu, jeżeli uniemożliwiają złożenie wniosku o płatność, wymagają niezwłocznego zawarcia aneksu do umowy, przy czym zmiana umowy może nastąpić na wniosek beneficjenta, jeżeli wniosek zostanie złożony nie później niż do dnia zakończenia realizacji projektu (§ 4 ust 2 oraz § 19 ust 12). Umowa nie zobowiązywała Instytucji Zarządzającej RPO W[...] do zawarcia aneksu - Zawarcie aneksu, dotyczącego wskazanej okoliczności powinno nastąpić niezwłocznie. Nie mogło przy tym nastąpić bez pisemnego uzasadnionego wniosku beneficjenta, złożonego w ustalonym w umowie terminie.

Będące przedmiotem projektu prace budowlane zostały wykonane w terminie i odebrane przez powoda 18 października 2018 r. Wykonawca w tym samym dniu wystawił fakturę VAT z terminem płatności do 17 listopada 2018 r. Powód, z braku środków, zapłacił wykonawcy wynagrodzenie objęte wskazaną fakturą dopiero 19 listopada 2018 r. Następnie chciał zgłosić pozwanemu zakończenie projektu, lecz Lokalny System Informatyczny RPO W[...]nie pozwolił na wypełnienie formularza dotyczącego wypłaty dofinansowania, z uwagi na przekroczenie terminu realizacji projektu. Pismem z 26 listopada 2018 r. powód zwrócił się do pozwanego z wnioskiem o ustalenie nowego terminu zakończenia projektu, uwzględniającego datę dokonania zapłaty na rzecz wykonawcy robót. Pozwany pismem z 21 stycznia 2019r „nie wyraził zgody” na zmianę terminu zakończenia projektu z powołaniem się na § 19 ust. 2 umowy wskazując, że zmiany w zakresie realizacji projektu mogły być przedmiotem aneksu w przypadku zgłoszenia najpóźniej do dnia zakończenia

realizacji projektu to jest do 31 października 2018 r. i odmówił wypłaty dofinansowania powołując się na przekroczenie terminu realizacji projektu. Ostatecznie pozwany rozwiązał zawartą z powodem umowę ze skutkiem natychmiastowym powołując się na zapis jej § 23 ust. 3.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie w sytuacji gdy zmiana umowy mogła nastąpić jedynie na wniosek beneficjenta, złożony nie później niż do wskazanego w umowie dnia zakończenia realizacji projektu. Beneficjent był zatem zobowiązany do złożenia wniosku o zawarcie aneksu dotyczącego zmiany terminu zakończenia realizacji projektu, przed dniem 31 października 2018 r. - skoro, w dacie odbioru prac budowlanych dysponował fakturą, a także wiedzą o należnej wykonawcy kwocie i nie miał środków na zapłatę. Prawdłowo zatem poniesiony przez powoda wydatek został uznany za niekwalifikowalny.

Wyrokiem z 17 maja 2021 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach, na skutek apelacji powoda, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda 715 758,64 złotych z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 2 sierpnia 2019 roku i oddalił powództwo w pozostałej części.

Sąd ten nie zaakceptował stanowiska Sądu I instancji, według którego prawidłowo poniesiony przez powoda wydatek został uznany za niekwalifikowalny. Z powołaniem się na definicję wydatku kwalifikowalnego zawartą w §1 pkt 38 umowy wskazał, że wydatek taki jest to koszt lub wydatek poniesiony w związku z realizacją projektu, który kwalifikuje się do refundacji lub rozliczenia zgodnie z rozporządzeniem ogólnym, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1301/2013, ustawą i przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy oraz zgodnie z wytycznymi. O „kwalifikowalności” wydatku decyduje cel na jaki został poniesiony, a w szczególności czy został poniesiony w związku z realizacją projektu. W okolicznościach sprawy wydatkiem kwalifikowalnym jest koszt poniesiony na adaptację budynku starej remizy strażackiej w M. na cele prowadzenia usług aktywizacji społeczno-zawodowej i okoliczność ta powinna mieć decydujące znaczenie dla oceny kwalifikowalności lub braku kwalifikowalności wydatku. Jeżeli bowiem dany wydatek poniesiono i to w bezpośrednim związku z realizacją zadania

inwestycyjnego określonego w umowie to ta właśnie okoliczność, a nie wyłącznie sama data jego poniesienia powinna być decydującą dla określenia kwalifikowalności wydatku. Ponadto Sąd II instancji wskazał, że skoro zgodnie z § 4 ust. 2 umowy zdanie ostatnie, strony przewidziały nawet możliwość zawarcia umowy po upływie terminu zakończenia realizacji projektu i nie niweczyłoby to jej skutków to tym bardziej musi być dopuszczalne dokonanie określonej, pojedynczej czynności po upływie terminu realizacji projektu. Rozwiązanie przez pozwanego umowy bez wypowiedzenia na podstawie jej § 23 ust. 3 nie znajdowało zatem uzasadnienia a powód nie naruszył § 4 ust. 2 jak i § 19 ust. 2 umowy. Odmowa współfinansowania inwestycji i rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia jako niezgodne z wolą stron wyrażoną w umowie nie zasługują na uwzględnienie jako nader formalistyczne i prowadzące w istocie do pokrzywdzenia powoda.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku pozwany zarzucił naruszenie:

1) motywu 61 i 65 preambuły rozporządzenia Parlamenty Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej: „rozporządzenie ogólne”);

2) art. 125 ust 1 i art. 125 ust. 4 rozporządzenia ogólnego;

3) art. 5 ust. 1 pkt 5, art. 22 ust. 2 pkt. 1, art. 23 ust. 6 i art. 24 ust. 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020;

4) pkt 6.1. ust. 7 i 9 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (wersja z dnia 19 lipca 2017 r., MR/H 2014- 2020/23(3)07/2017);

5) art. 65 ust. 1 i 2 k.c.

Powołując się na powyższe zarzuty, pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie powództwa w całości ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach z pozostawieniem sądowi II instancji rozstrzygnięcia o kosztach postępowania w tym kosztach zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotowa umowa była realizowana na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013) zwanego także „rozporządzeniem ogólnym”. Polski ustawodawca w celu realizacji m.in. tego aktu prawa wspólnotowego przewidującego przyjęcie przepisów krajowych dotyczących kwalifikowalności wydatków wprowadził do polskiego systemu prawnego ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U z 2016, poz. 217). W art. 5 ust 1 pkt 5 przewiduje ona, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą, może wydać wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych.

Zgodnie ze znajdującymi w sprawie zastosowanie rozdz. 6.1 ust 7 i 9 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 MR/H 2014-2020/23(3)07/201(zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju i Finansów 19 lipca 2017 r. okres kwalifikowalności wydatków w ramach danego projektu określony jest w umowie o dofinansowanie, przy czym okres ten nie może wykraczać poza daty graniczne określone w pkt 1 – 3 (tj. 1 stycznia 2014 r.- 31.12.2023 r.) a początkowa i końcowa data kwalifikowalności wydatków określona w umowie o dofinansowanie może zostać zmieniona w uzasadnionym przypadku, na wniosek beneficjenta, za zgodą właściwej instytucji będącej stroną umowy, na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie. Ocena kwalifikowalności wydatku polega na analizie zgodności jego poniesienia z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i prawa krajowego, decyzją w sprawie zatwierdzenia wkładu finansowego na rzecz dużego projektu, umową o dofinansowanie i Wytycznymi i innymi dokumentami, do których stosowania beneficjent zobowiązał się w umowie o dofinansowanie. Ocena kwalifikowalności poniesionego wydatku dokonywana jest przede wszystkim w trakcie realizacji projektu poprzez weryfikację wniosków o płatność oraz w trakcie kontroli projektu, w szczególności kontroli w miejscu realizacji projektu lub siedzibie beneficjenta, a także po zakończeniu realizacji projektu. Wydatkiem kwalifikowalnym jest wydatek, który został faktycznie poniesiony w okresie wskazanym w umowie o dofinansowanie, jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa unijnego oraz prawa krajowego, jest zgodny z programem operacyjnym i szczegółowym opisem osi priorytetowych programu operacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, został uwzględniony w budżecie projektu, został poniesiony zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, jest niezbędny do realizacji celów projektu i został poniesiony w związku z realizacją projektu, został dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, został należycie udokumentowany, zgodnie z wymogami w tym zakresie określonymi w Wytycznych, Wytycznych PT, lub ze szczegółowymi zasadami

określonymi przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym, został wykazany we wniosku o płatność zgodnie z Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej, dotyczy towarów dostarczonych lub usług wykonanych lub robót zrealizowanych, w tym zaliczek dla wykonawców, jest zgodny z innymi warunkami uznania go za wydatek kwalifikowalny określonymi w Wytycznych, Wytycznych PT, lub określonymi przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym w wytycznych programowych lub regulaminie konkursu lub dokumentacji dotyczącej projektów zgłaszanych w trybie pozakonkursowym (pkt1-3 rozdziału 6.2. Wytycznych).

Powyższe regulacje zostały przez Sąd Apelacyjny pominięte, pomimo że zawarta przez strony umowa odwoływała się m.in. tak do rozporządzenia ogólnego jak i ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Wykładnia umowy w pierwszym rzędzie powinna uwzględniać rzeczywistą wolę stron zawierających umowę i taki sens wyraża art. 65 § 2 k.c. Wykładnia ta nie może pomijać jej zwerbalizowanej treści i prowadzić do stwierdzeń w sposób oczywisty z nią sprzecznych. Wymaga to zbadania nie tylko konkretnego postanowienia umowy, ale analizy jej całości (kontekst umowny). Dokonując jego odmiennej wykładni na etapie postępowania apelacyjnego - co było oczywiście dopuszczalne - Sąd Apelacyjny powinien starannie rozważyć całość zgromadzonego przez Sąd pierwszej instancji materiału, w razie potrzeby materiał ten uzupełniając (art. 381 k.p.c.), a następnie dać temu wyraz w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Sąd Apelacyjny przesadzające znaczenie dla oceny kwalifikowalności wydatku nadał celowi na jaki został poniesiony, a w szczególności czy został poniesiony w związku z realizacją projektu. Nie odniósł się jednak do postanowienia § 8 ust. 2 umowy, który stanowi, że wydatek może być uznany za kwalifikowalny, jeśli jest poniesiony przez beneficjenta lub podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków nie później niż w terminie określonym w § 4 ust. 1 pkt 3), czyli w terminie najpóźniej do dnia zakończenia realizacji projektu, którym zgodnie z treścią umowy był 31 października 2018 r. Z przywołanego przez Sąd Apelacyjny § 4 ust 2 umowy wynika natomiast, że Instytucja Zarządzająca RPO W[...] może wyrazić zgodę

na zmianę terminów realizacji projektu, określonych w ust. 1 na uzasadniony pisemny wniosek beneficjenta, złożony nie później niż do terminu zakończenia realizacji projektu określonego w jego ust. 1 pkt 3) pod warunkiem, że w ocenie IZ RPO W[...] zmiana nie ma negatywnego wpływu na osiągnięcie celów i wartości docelowych ustanowionych dla osi priorytetowej w ramach programu. Faktem jest zatem, że strony przewidziały możliwość zawarcia umowy z wykonawcą po upływie określonego w umowie między stronami terminu zakończenia realizacji projektu i nie niweczyłoby to jej skutków. Z literalnej treści umowy wynika jednak, że wymagałoby to pisemnego wniosku beneficjenta, złożonego przed określonym w umowie terminem zakończenia realizacji projektu. Z poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych nie wynika jednak, aby tego rodzaju wniosek został złożony. Niejasne jest zatem na jakiej podstawie Sąd II instancji uznał, że z przepisu tego można wyprowadzić wniosek, że dopuszczalne było dokonanie przez powódkę „określonej, pojedynczej czynności po upływie terminu realizacji projektu”.

Z powyższego względu nie można odeprzeć podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 65 § 1 i 2 k.c.

Norma art. 58 § 2 k.c. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, stosowana jest z urzędu bez wniosku lub zarzutu strony. Dokonując wykładni postanowień zawartej przez strony umowy sąd winien rozważyć możliwość odwołania się do zasad współżycia społecznego, które wyznaczają standard zachowania strony stosunku cywilnoprawnego (art. 56, art. 354 § 1 k.c.).

Z ustaleń Sądu Apelacyjnego nie wynika czy zachowanie pozwanej Sąd ten uznał za nielojalne wobec powódki, aczkolwiek odmowę współfinansowania inwestycji i rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia jako niezgodne z wolą stron wyrażoną w umowie ocenił jako „nader formalistyczne”. Sąd ten nie poczynił również ustaleń co do tego czy istniały względy dla odmowy przez pozwaną aneksowania umowy inne niż postanowienie umowy przewidujące, że zmiany w zakresie realizacji projektu mogą być przedmiotem aneksu w przypadku złożenia uzasadnionego pisemnego wniosku beneficjenta najpóźniej do dnia zakończenia realizacji projektu. W ustalonym stanie faktycznym rozważenia wymagała zatem możliwość odwołania się do zasad współżycia społecznego w aspekcie pozbawienia beneficjenta

możliwości ubiegania się o płatność w wypadku uchybienia terminowi złożenia wniosku o zmianę terminu realizacji projektu nawet w sytuacji gdy nie miało to negatywnego wpływu na osiągnięcie celów i wartości docelowych ustanowionych dla osi priorytetowej w ramach programu. Sąd Apelacyjny w szczególności nie rozważył czy zawarta przez strony umowa była w zakresie uzależniającym aneksowanie umowy od złożenia w terminie najpóźniej do dnia zakończenia realizacji projektu, również w przypadkach nieznacznych opóźnień sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, oraz czy w sprawie nie znajduje zastosowania art. 58 § 2 k.c.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 k.p.c.).

[wr]

[ms]