



Sygn. akt III CSKP 41/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mariusz Łodko (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa G. sp. z o.o. w K.
przeciwko Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w W. i Skarbowi Państwa -
Ministrowi Rozwoju
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 15 czerwca 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. odrzuca skargę kasacyjną w części dotyczącej punktu pierwszego zaskarżonego wyroku;**
- 2. oddala skargę kasacyjną w pozostałej części;**
- 3. zasądza od G. sp. z o.o. w K. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego: a) na rzecz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w W. kwotę 2 700 (dwa tysiące siedemset) zł, b) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 4 050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) zł.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 28 listopada 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 7 listopada 2017 r. oddalającego powództwo o zapłatę kwoty 75 000,01 zł oraz orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Grupa V. sp. z o.o. z w K. prowadzi działalność gospodarczą w zakresie produkcji odzieży inteligentnej. Powód 28 listopada 2013 r. złożył do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP), pełniącej rolę instytucji wdrażającej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 (dalej: POIG), wniosek o dofinansowanie realizacji projektu w ramach POIG, Oś priorytetowa: Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia, Działanie 4.4: Nowe inwestycje o wysokim potencjalnie innowacyjnym. Wniosek powoda o dofinansowanie projektu nosił nazwę: „Wdrożenie procesu wytwarzania innowacyjnego produktu odzieżowego w Grupie V.”. Instytucją zarządzającą POIG był minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Pismem z 9 maja 2014 r. PARP poinformowała powoda, że złożony wniosek nie uzyskał pozytywnej oceny, ponieważ nie spełniał kryterium opłacalności finansowej. Strona powodowa 15 maja 2014 r. złożyła protest, na skutek którego PARP zmieniła wydaną decyzję w ramach autokontroli. W rezultacie, 13 czerwca 2014 r. powód w godzinach popołudniowych otrzymał telefonicznie zaproszenie do drugiego etapu oceny swojego projektu, tj. na tzw. panel ekspertów, który został wyznaczony na 16 czerwca 2014 r. Z kolei 18 czerwca 2014 r. około godz. 16.00 do powoda przyszedł faks od regionalnej instytucji finansowej – (...) Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (dalej: (...) ARR), w którym powód został nieformalnie poinformowany, iż projekt przeszedł pozytywnie proces autokontroli i został rekomendowany do dofinansowania. Powód został wezwany do przedłożenia szeregu dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie, w tym zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu ze składkami. Wówczas w biurze powoda nikogo już nie było,

ponieważ była to środa przed Świętem Bożego Ciała. O fakcie pracownicy spółki dowiedzieli się w piątek 20 czerwca 2014 r. Przedstawiciele powoda 30 czerwca 2014 r. stawili się na podpisanie umowy o dofinansowanie projektu, jednakże przedstawiciele PARP odmówili zawarcia umowy z powodu braku zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu ze składkami. Przedstawiciel powoda ustnie zapewnił, że spółka nie zalega na rzecz ZUS w jakimkolwiek zakresie. Wystąpił też z propozycją zawarcia umowy pod warunkiem zawieszającym, którym byłoby doręczenie zaświadczenia natychmiast po odebraniu go z ZUS. Przedstawiciele PARP nie wyrazili jednak zgody na skorzystanie z tych rozwiązań i odmówili zawarcia umowy. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. Grupa V. sp. z o.o. nie składała do ZUS wniosków o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami. Wniosek o wydanie takiego zaświadczenia został złożony w formie papierowej 1 lipca 2014 r., z datą wypełnienia 25 czerwca 2014 r. Zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami zostały wystawione powodowi przez ZUS 2 lipca 2014 r. Powodowa spółka 9 lipca 2014 r. otrzymała pismo PARP datowane na 30 czerwca 2014 r., informujące o wynikach oceny projektu. Pismem tym została powiadomiona, iż zostanie dopiero poinformowana o konieczności dostarczenia dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie projektu. Powód skierował pismo do (...) ARR, przedkładając zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu z jakimikolwiek należnościami wobec Skarbu Państwa. Jednocześnie wyraził po raz kolejny wolę podpisania umowy o dofinansowanie. (...) ARR poinformowała powodową spółkę, że zgodnie z przepisami prawa wsparcie w ramach Działania 4.4 POIG mogło być udzielone jedynie do 30 czerwca 2014 r., w związku z czym nie ma już możliwości podpisania umowy o dofinansowanie projektu.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za niezasadne z uwagi na brak przesłanek odszkodowawczych i przyjął niecelowość przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego na okoliczność wysokości szkody. Rozpoznając apelację, Sąd drugiej instancji zasadniczo uznał za własne ustalenia Sądu Okręgowego jakkolwiek nie wykluczył możliwości wystąpienia szkody. Sąd drugiej instancji uznał, że przeszkodą materialnoprawną do zawarcia umowy było zaleganie ze świadczeniami publicznoprawnymi (art. 6b ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przemysłu, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 299

ze zm.) a strona powodowa takich zaległości nie posiadała. Weryfikacja tej przesłanki przez Instytucję Wdrażającą możliwa była przez przedłożenie urzędowego poświadczenia wydanego przez organ, w którego zakresie mieszczą się zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Strona powodowa nie wykazała, aby strona pozwana miała inną możliwość weryfikacji nieistnienia takich zaległości publicznoprawnych. Zakwalifikowanie strony powodowej do uzyskania środków unijnych tworzyło obowiązek prawny strony pozwanej do zawarcia umowy. Ostatecznie jednak niezawarcie umowy 30 czerwca 2014 r. było wynikiem zaniechania strony powodowej. Później nie istniał już obowiązek jej zawarcia, stąd brak zawarcia umowy nie miał charakteru bezprawnego i nie mogło dojść do naruszenia art. 417 k.c. Nie zostały też wykazane podstawy ewentualnej odpowiedzialności na podstawie art. 415 i 416 k.c., albowiem ewentualne nieprawidłowe działanie członków komisji weryfikującej wniosek strony powodowej nie mogło doprowadzić do szkody określonej w pozwie, skoro uwzględniono skargę powoda i wniosek ostatecznie oceniono pozytywnie. Sąd Apelacyjny wskazał również, że niezawarcie umowy o dofinansowanie w istocie prowadzi do utraty szansy na osiągnięcie korzyści, co z zasady nie jest objęte zakresem art. 361 § 1 k.c. Biorąc jednak pod uwagę, że ewentualne zawarcie umowy i wykonanie jej warunków umożliwiało częściowe sfinansowanie własnych środków trwałych bez angażowania środków własnych, a więc łączyło się z korzyścią, to jednak można przyjąć, że wykazanie okoliczności wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo realizacji wymaganych przez PARP warunków umownych tworzy podstawy do uznania, że brak dofinansowania może prowadzić do szkody. Gdyby przyjąć wysokie prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że I transza pomocowa miałaby mieć charakter bezzwrotny, to jej równowartość mogłaby stanowić szkodę, gdyby jednocześnie strona powodowa zakupiłaby maszyny wskazane w projekcie. Zakup zaś innych maszyn niż zakładano sam w sobie nie daje podstawy do przyjęcia uszczerbku majątkowego.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, a w razie stwierdzenia ku temu podstaw o uchylenie w całości również wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do

rozpoznania temu sądowi. Powód zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie prawa materialnego i procesowego, tj.:

1) art. 361 § 1 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na niewłaściwym i niepełnym przeanalizowaniu związku przyczynowego (w myśl koncepcji adekwatnego związku przyczynowego) pomiędzy naruszeniem prawa przez pozwaną PARP (szeroko rozumiane naruszanie harmonogramu procedowania w ramach procedury konkursowej, co Sądy obu instancji przyjęły za prawdę, gdyż była to okoliczność praktycznie niekwestionowana) a szkodą powoda w postaci nieuzyskania dofinansowania w ramach POIG;

2) art. 362 k.c. przez jego niezastosowanie, które to naruszenie stanowi pokłosie błędnej wykładni art. 361 § 1 k.c. - wobec stwierdzenia zbiegu przyczyn prowadzących do powstania szkody, Sądy obu instancji powinny były rozpatrywać zachowanie powoda w kategorii przyczynienia się do powstania szkody, co wymagało rozważenia szeregu dodatkowych okoliczności (naruszenie reguł postępowania przez powoda, ciężar naruszeń, stopień przyczynienia się, stopień winy powoda, charakter pobudek i ewentualna zależność zachowania powoda od wcześniejszego zachowania pozwanego PARP) i w efekcie powinno było doprowadzić do miarkowania odszkodowania w trybie art. 362 k.c.;

3) art. 417 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na błędnej analizie szkody powoda - wprawdzie Sąd Apelacyjny dostrzegł, że niezawarcie umowy o dofinansowanie kreuje realną szkodę w postaci utraty spodziewanych i wysoce prawdopodobnych zysków w postaci dofinansowania, jednak z niejasnych przyczyn uzależnił uznanie tej szkody od zakupu maszyn przez powoda wskazanych w projekcie, podczas gdy zakup ten był bez znaczenia wobec odmowy zawarcia umowy o dofinansowanie;

4) § 8 ust. 1 w zw. z ust. 2 w zw. z ust. 4 Regulaminu przeprowadzania konkursu w ramach POIG oraz § 8 ust. 7 lit. a) Regulaminu w zw. z art. 30a ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.) przez błędną wykładnię powołanych przepisów, przez co nie przypisano jednoznacznie bezprawnego charakteru uchybieniom PARP przy wdrażaniu procedury konkursowej, polegającym na licznych

opóźnieniach w podejmowaniu i doręczaniu decyzji, wyznaczaniu powodowi i innym uczestnikom zbyt krótkich terminów na przełożenie dokumentacji, a finalnie doprowadzeniu do tego, że ostateczna akceptacja wniosku powoda została dokonana w dniu 9 lipca 2014 r., czyli już po terminie na zawarcie umowy, który to termin upłynął 30 czerwca 2014 r.;

5) art. 217 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 162 k.p.c. przez niezasadne oddalenie wniosku powoda o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wykazania dokładnej wysokości szkody poniesionej przez powoda na skutek zachowania pozwanego PARP, ze względu na rzekomą irrelewantność przedmiotowej opinii wobec braku wykazania przez powoda pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych;

6) art. 217 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. w zw. z art. 162 k.p.c. przez niezasadne oddalenie wniosków dowodowych z zeznań świadków M. M. i P. P. na okoliczność praktyki stosowanej przez ZUS Oddział w K. Inspektorat w zakresie procesu uzyskiwania zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek, uznając zeznania te za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy jako niezmierzające bezpośrednio do obalenia domniemania wynikającego z dokumentu urzędowego, a jedynie zmierzające do wykazania praktyki, podczas gdy istotą praktyki jest jej powtarzalność i przewidywalność, a nie incydentalność, a ponadto wykazanie tej praktyki w kontekście pozostałych dowodów zgromadzonych w sprawie, tj. daty wypełnienia wniosku o wydanie zaświadczenia (25 czerwca 2014 r.), a także zeznań świadka P. P. oraz prezesa M. S., którym sąd dał w pełni wiarę, niewątpliwie prowadzi do obalenia domniemania wynikającego z dokumentu urzędowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany Skarb Państwa - Minister Rozwoju wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej o rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie oraz zasądzenie od powoda kosztów postępowania. Na rozprawie PARP również wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i obciążenie powoda kosztami postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, nie dostrzegając, że pkt 1 tego wyroku dotyczy sprostowania wyroku Sądu Okręgowego co do oznaczenia podmiotu, na rzecz którego zasądzono koszty procesu. Zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie strona. Bez wątpienia skarga kasacyjna nie przysługuje od rozstrzygnięcia o sprostowaniu wyroku sądu pierwszej instancji. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. odrzucił skargę kasacyjną w części dotyczącej punktu pierwszego zaskarżonego wyroku.

2. Powód twierdzi, że strona pozwana wyrządziła mu szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.). Według powoda, zdarzeniem szkodzącym było niezawarcie z nim umowy na dofinansowanie projektu zgłoszonego w ramach POIG, co spowodowało nieuzyskanie przez niego dofinansowania w kwocie 70 000 000 zł (art. 361 § 2 k.c.). Przyczyny niezawarcia umowy obciążają stronę pozwaną, natomiast zaniechanie powoda w postaci niezłożenia zaświadczenia z ZUS może być oceniane wyłącznie w kategoriach przyczynienia się do powstania szkody (art. 362 k.c.).

Tak zakreślona podstawa faktyczna i oparte na niej roszczenie odszkodowawcze wymagają oceny, czyje zachowanie stanowiło przyczynę niezawarcia umowy, co oznacza także zbadanie, czy zarzucane pozwanemu PARP zachowania pozostają w związku przyczynowym z niezawarciem umowy, a także wyjaśnienia, czy możliwe jest przyjęcie, że w majątku powoda w ogóle powstała szkoda.

3. Powód nie twierdzi, że zachowanie PARP polegające na odmowie zawarcia umowy ze względu na nieprzedstawienie zaświadczenia z ZUS było bezprawne. Włącza jednak do łańcucha przyczynowo-skutkowego prowadzącego do niezawarcia umowy także takie zachowania PARP, które - w ocenie skarżącego - można ocenić jako bezprawne. Są to: 1) zwłoka w ocenie złożonego przez powoda wniosku, 2) zakończenie procedury oceny wniosku w terminie, w którym nie było już możliwe zawarcie umowy, 3) uchybienie w wyznaczeniu terminu panelu

eksperckiego, 4) wyznaczenie powodowi zbyt krótkiego terminu na skompletowanie dokumentacji (k. 6-7 skargi kasacyjnej).

4. Trafnie jednak Sądy obu instancji przyjęły, że między wskazywanymi przez skarżącego zachowaniami PARP a zdarzeniem szkodzącym nie ma związku przyczynowego. Zgodnie bowiem z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. „Związek przyczynowy jest kategorią obiektywną i należy go pojmować jako obiektywne powiązanie ze sobą zjawiska nazwanego <<przyczyną>> ze zjawiskiem określonym jako <<skutek>>. Ustawodawca wprowadzając w art. 361 § 1 k.c. dla potrzeb odpowiedzialności cywilnej ograniczenie odpowiedzialności tylko za normalne (typowe, występujące zazwyczaj) następstwa działania lub zaniechania, z których szkoda wynikła, nie wprowadza pojęcia związku przyczynowego w rozumieniu prawnym, odmiennego od istniejącego w rzeczywistości. Ogranicza tylko odpowiedzialność do wskazanych w przepisie normalnych (adekwatnych) następstw. Istnienie związku przyczynowego jako zjawiska obiektywnego determinowane jest określonymi okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy i dlatego istnienie związku przyczynowego rozpatruje się z punktu widzenia okoliczności faktycznych określonej sprawy. W pierwszej kolejności należy przy pomocy testu *conditio sine qua non* zbadać, czy pomiędzy określonymi elementami sytuacji faktycznej w ogóle zachodzi jakakolwiek obiektywna zależność, a zatem, czy badany skutek stanowi obiektywne następstwo zdarzenia, które wskazano jako jego przyczynę. Jeśli odpowiedź jest negatywna, a zatem badany skutek nastąpiłby również mimo nieobecności tej <<przyczyny>>, to wówczas należy przyjąć, że nie występuje żaden obiektywny związek przyczynowy i nie ma potrzeby dalszego badania, czy występuje związek przyczynowy <<adekwatny>> w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Konieczność badania <<normalności>> związku przyczynowego, a więc przesłanki odpowiedzialności z art. 361 § 1 k.c., występuje bowiem tylko wówczas, gdy między badanymi zjawiskami w ogóle istnieje obiektywny związek przyczynowy.” (tak wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2008 r., I CSK 359/07). Test *conditio sine qua non* pozwala zatem wyeliminować zdarzenia, które z pewnością nie stanowią przyczyny powstania szkody (wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2001 r., III CKN 578/00).

Stwierdzenie, że szkoda powstałaby, nawet gdyby badana okoliczność nie wystąpiła, wyklucza uznanie tej okoliczności za wyłączną przyczynę szkody.

Nie można jednak nie zauważyć, że nawet gdyby z przebiegu zdarzeń wyłączyć te wszystkie zachowania pozwanej PARP, które według powoda stanowiły współprzyczyny szkody, umowa i tak nie zostałaby zawarta, ponieważ nadal elementem łańcucha przyczynowo-skutkowego byłoby nieprzedstawienie przez powoda zaświadczenia z ZUS. Ta okoliczność stanowiła natomiast bezpośrednią przyczynę odmowy podpisania umowy przez przedstawicieli PARP.

5. Powód zdaje się argumentować, że gdyby postępowanie dotyczące uzyskania dofinansowania przebiegało inaczej, zaświadczenie z ZUS zostałoby przedstawione w terminie pozwalającym na zawarcie umowy. Nie ma jednak żadnego związku między którymkolwiek z zarzucanych zachowań PARP a nieprzedstawieniem przez powoda 30 czerwca 2014 r., tj. w dniu wyznaczonym na zawarcie umowy, zaświadczenia z ZUS. Innymi słowy, nie jest tak, że wyeliminowanie któregośkolwiek z tych zachowań skutkowałoby automatycznie uzyskaniem przez powoda wymaganego zaświadczenia.

Gdyby nawet uznać, że termin podpisania umowy zostałby wyznaczony wcześniej, a w konsekwencji po odmowie zawarcia umowy powód miałby możliwość uzyskania zaświadczenia z ZUS i podjęcia kolejnej próby podpisania umowy, to nie prowadzi to do wniosku o istnieniu adekwatnego związku przyczynowego między zachowaniem PARP, skutkującym wyznaczeniem terminu podpisania umowy na 30 czerwca 2014 r., a niezawarciem umowy w tym dniu. Stanowisko powoda opiera w się w tym zakresie na całkowicie dowolnych założeniach. Po pierwsze, brak podstaw do przyjęcia, że inny przebieg postępowania (pozytywna ocena wniosku, inny termin panelu ekspertów itp.) prowadziłby do wyznaczenia innego terminu podpisania umowy niż 30 czerwca 2014 r. Po drugie, nawet gdyby tak było, to jeszcze nie oznacza, że powód w konkretnym dniu dostarczyłby wymagane zaświadczenie z ZUS, skoro nie przedstawił go 30 czerwca 2014 r. Po trzecie, nie jest oczywiste, że gdyby powód mógł po raz kolejny próbować podpisać umowę (gdyby za pierwszym razem

czynność ta nie doszła do skutku z uwagi na brak zaświadczenia), to udałoby mu się to zaświadczenie uzyskać i przedłożyć.

6. Prowadzi to do wniosku, że zarzucane przez skarżącego zachowania pozwanego PARP nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z niezawarciem umowy, a zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. jest chybiony.

Za normalne przyczyny powstania szkody uznaje się bowiem te przyczyny, które każdorazowo zwiększają możliwość (prawdopodobieństwo) wystąpienia badanego skutku. Normalne następstwo zdarzenia to skutek, który zazwyczaj i w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia, czyli zdarzenie to ogólnie sprzyja jego wystąpieniu (wyrok Sądu Najwyższego z 11 września 2003 r., III CKN 473/01; zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z 9 lutego 2001 r., III CKN 578/00; z 26 stycznia 2006 r., II CK 372/05). Uznanie następstw za „normalne” wymaga stwierdzenia „odpowiedniego stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia danego skutku w razie zaistnienia ocenianej przyczyny” (tak wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2011 r., III CSK 136/10). W tym kontekście trafnie oba Sądy uznały, że jedyną przyczyną niezawarcia umowy było nieprzedstawienie przez powoda zaświadczenia z ZUS. Przy czym skarżący, obiektywnie rzecz ujmując, był w stanie 30 czerwca 2014 r. takie zaświadczenie przedstawić, gdyby dochował minimum należytej staranności.

7. Skoro brak jest podstaw do przypisania odpowiedzialności stronie pozwanej za uszczerbek majątkowy, jakiego doznał powód, to nie mogą być skuteczne zarzuty odnoszące się do bezprawności zachowań PARP oraz naruszenia przepisów postępowania dotyczących wysokości poniesionej szkody i okoliczności otrzymania zaświadczenia z ZUS.

8. Rację ma jednak skarżący, że stanowisko Sądu Apelacyjnego co do poniesienia przez powoda uszczerbku majątkowego jest niejednoznaczne i budzi zastrzeżenia. Skarżący nie uzyskał dofinansowania, które - co do zasady - byłoby bezzwrotne. Nie ulega więc wątpliwości, że kwota nieotrzymanego dofinansowania wyznaczałaby wartość szkody. Rzecz jednak w tym, że okoliczność ta nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, skoro brak jest takiego bezprawnego zachowania pozwanych, z którym można byłoby powiązać tak ujętą szkodę.

9. Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 362 k.c. Przepis ten ma tylko wtedy zastosowanie, gdy istnieje możliwość przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej konkretnej osobie. Wówczas możliwe jest miarkowanie należnego poszkodowanemu odszkodowania, biorąc pod uwagę przesłanki określone w tym przepisie. Jeżeli nie powstaje roszczenie odszkodowawcze, to brak podstaw do rozważania na podstawie art. 362 k.c. przyczynienia się poszkodowanego do zaistnienia szkody.

10. Na marginesie Sąd Najwyższy zwraca uwagę na zasadniczą wątpliwość dotyczącą przyjętej przez Sąd Apelacyjny podstawy odpowiedzialności strony pozwanej, tj. art. 417 § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przyjęcie, że zawarcie umowy – a więc dokonanie czynności typowej dla obrotu cywilnoprawnego, przy której strony umowy występują w charakterze równorzędnych podmiotów prawa cywilnego – jest czynnością mieszczącą się w sferze „wykonywania władzy publicznej” budzi zastrzeżenia. Co do zasady „pod pojęciem wykonywania władzy publicznej mieści się jednostronne władcze kształtowanie pozycji prawnej podmiotów prawa cywilnego” (wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12, zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2019 r., IV CSK 152/18 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., SK 48/03). Chodzi więc o czynności należące do sfery *imperium*, a nie *dominium* Państwa. Mając jednak na względzie to, że Sąd Najwyższy jest związany granicami podstaw skargi kasacyjnej (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), zagadnienie to uchyla się spod oceny w ramach rozpoznawania skargi kasacyjnej.

11. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, w części, w jakiej nie podlegała odrzuceniu, oraz na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 1 i 3 w zw. z § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.) obciążył powoda kosztami postępowania kasacyjnego.

