

UCHWAŁA

Dnia 6 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczak

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa reprezentowanego przez Dyrektora Centrum Projektów [...] przeciwko J. S. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 6 kwietnia 2017 r., zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w W. postanowieniem z dnia 2 grudnia 2016 r., sygn. akt I ACz .../16,

"Czy wobec przewidzianego w art. 207 ust. 9 - 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku, poz. 885 ze zm.) trybu wydania decyzji administracyjnej dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot przez beneficjenta nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania przyznanego na podstawie umowy na realizację programu finansowanego z udziałem środków europejskich dochodzonego przez remitenta w oparciu o weksel gwarancyjny zabezpieczający tę wierzytelność, jak i z odwołaniem się do stosunku podstawowego?"

podjął uchwałę:

Przewidziany w art. 207 ust. 9-12a ustawy z dnia 27 października 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2016r., poz. 1870 ze zm.) administracyjny tryb zwrotu środków przeznaczonych do realizacji programów finansowanych z funduszy europejskich nie wyłącza możliwości

zabezpieczenia weksłem roszczenia o zwrot tych środków i drogi sądowej do dochodzenia zapłaty weksła wystawionego w celu zabezpieczenia tego roszczenia.

UZASADNIENIE

Skarb Państwa - Dyrektor Władzy Wdrażającej Programy Europejskie wniósł o zasądzenie w postępowaniu nakazowym od pozwanego J. S. na podstawie załączonego do pozwu weksla kwoty 775.388 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 24 grudnia 2013 r. Załączony weksel wymieniał jako miejsce wystawienia Warszawę, a jako datę wystawienia dzień 2 grudnia 2010 r. Opiewał on na kwotę 775.388 zł płatną bez protestu w dniu 23 grudnia 2013 r. w W. Władzy Wdrażającej Programy Europejskie - ale nie na jej zlecenie - przez J. S. i A. J.. W uzasadnieniu pozwu strona powodowa wskazała, że weksel ten, niezupełny w chwili wystawienia, zabezpieczał wykonanie umowy z dnia 2 grudnia 2010 r. o dofinansowanie oznaczonego projektu ze środków publicznych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013; umowa ta została wypowiedziana przez stronę powodową ze względu na jej niewykonywanie przez pozwanego. Deklaracja wekslowa upoważniała stronę powodową w razie niewywiązania się przez pozwanego z umowy z dnia 2 grudnia 2010 r. do uzupełnienia otrzymanego od pozwanego weksla *in blanco* na sumę równą kwocie przekazanych pozwanemu środków z funduszy europejskich do wysokości wartości dofinansowania (877.920 zł) i odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych oraz kosztów dodatkowych opłat.

Żądanie pozwu zostało oparte ponadto na umowie z dnia 2 grudnia 2010 r, zastrzegającej obowiązek zwrotu otrzymanych środków w razie naruszenia umowy przez pozwanego.

Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2016 r. odrzucił pozew. Uznał on, że przedmiotem sprawy jest zwrot środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem funduszy europejskich z powodu nieprawidłowości, o których mowa w art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U.2016.1870 ze zm. – dalej: „u.f.p.”), a zgodnie z art. 207 ust. 9 wymienionej ustawy, o zwrocie tych środków z powodu wskazanych nieprawidłowości orzeka decyzją administracyjną właściwy organ. Wyłączona jest więc w takim razie droga sądowa. To wyłączenie drogi sądowej obejmuje także dochodzenie roszczeń wekslowych zabezpieczających

roszczenia o zwrot tych środków. W konsekwencji należało – zdaniem Sądu Okręgowego – pozew odrzucić ze względu na wynikającą z art. 207 ust. 9 u.f.p. i następujących po nim przepisów tego artykułu niedopuszczalność drogi sądowej.

Strona powodowa wniosła zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 17 sierpnia 2016 r.

W toku rozpoznawania zażalenia Sąd Apelacyjny nabrał wątpliwości co do wpływu regulacji art. 207 ust. 9-12a u.f.p. na dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o zapłatę weksla, zabezpieczającego roszczenie o zwrot nieprawidłowo wykorzystanych środków z funduszy unijnych. Wątpliwościom tym dał wyraz w przedstawionym pytaniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Wskazanie będącej państwową jednostką budżetową Władzy Wdrażającej Programy Europejskie w załączonym do pozwu dokumencie jako osoby, na której rzecz zapłata ma być dokonana (zarządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r., Dz.Urz. poz. 10, jej nazwa została zmieniona na „Centrum Projektów [...]”), mogłoby rodzić wątpliwości co do spełnienia przez ten dokument wymagań określonych w art. 101 ustawy z dnia 28 kwietnia – Prawo wekslowe (jedn. tekst: Dz.U. 2016. 160 – dalej: pr. weksl.), i tym samym co do zasadności, przyjętej w toku dotychczasowego postępowania kwalifikacji tego dokumentu jako weksla własnego.

Zgodnie z art. 101 pkt 5 pr. weksl. dotyczącym formy weksla własnego, weksel własny musi zawierać nazwisko osoby, na której rzecz zapłata ma być dokonana, czyli nazwisko wekslobiorcy (remitenta). Wymaganie to jest spełnione, jeżeli dokument zawiera nazwisko osoby fizycznej lub nazwę osoby prawnej, ewentualnie nazwę tzw. ułomnej osoby prawnej, na rzecz której zapłata ma być dokonana. Ściśle rzecz biorąc, państwowa jednostka budżetowej wskazana w załączonym do pozwu dokumencie w charakterze wekslobiorcy nie jest oczywiście osobą prawną, zgodnie zaś z art. 102 ust. 1 pr. weksl., dokument, któremu brak jednej z cech wskazanych w art. 101 pr. weksl., „nie będzie uważany za weksel własny”. Przy takiej rygorystycznej interpretacji dokument załączony do pozwu nie mógłby być „uważany za weksel własny”, w konsekwencji czego zbędne

i zarazem niedopuszczalne stałoby się podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne, w myśl bowiem art. 390 § 1 k.p.c., zagadnienie przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia musi być niezbędne do rozpoznania środka odwoławczego, w toku rozpoznawania którego zostało przedstawione.

Jednakże mimo daleko posuniętego formalizmu prawa wekslowego, rygoryzm wekslowy nie stoi na przeszkodzie w przyjęciu, w ramach wykładni dokumentu załączonego do pozwu, że przez wymienienie Władzy Wdrażającej Programy Europejskie nastąpiło wskazanie w tym dokumencie w istocie Skarbu Państwa - Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, tj. wskazanie osoby prawnej (art. 33 k.c.), która w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków, dotyczących mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych (34 k.c.) - a zatem, iż w dokumencie tym nastąpiło oznaczenie wekslobiorcy czyniące zadość wymaganiu art. 101 pkt 5 pr. weksl. Zajęte stanowisko harmonizuje z ustaloną linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, że nie można uznać wymaganej przez prawo wekslowe formy za niespełnioną we wszystkich tych wypadkach, w których całość tekstu weksla nie pozostawia w toku jego wykładni wątpliwości, iż jest on zgodny pod względem formy z właściwymi przepisami (zob. w szczególności orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 1935 r., C III 231/34, 22 czerwca 2006 r., V CSK 70/06, i 17 kwietnia 2015 r., III CZP 11/15).

2. Zobowiązania wekslowe różnią się od większości pozostałych stosunków zobowiązaniowych tym, że z ich treści nie wynika, tak jak np. ze stosunku sprzedaży lub darowizny, przyczyna zaciągnięcia zobowiązania. W przypadku zobowiązań wekslowych tkwi ona w innym stosunku prawnym, ze względu na który zobowiązanie wekslowe zostało zaciągnięte - tzw. stosunku podstawowym względem zobowiązania wekslowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2004 r., IV CK 712/03).

Przedmiotem regulacji, na tle której wyłoniło się przedstawione zagadnienie prawne, jest stosunek zobowiązaniowy wynikający z umowy o dofinansowanie ze środków publicznych z udziałem funduszy europejskich, którego prawidłowe

wykonanie zostało zabezpieczone leżącym u podstaw pozwu wekslem podpisanym przez pozwanego w charakterze wystawcy, czyli regulacja prawna powołana przez Sąd Apelacyjny w pytaniu zadany Sądowi Najwyższemu odnosi się wprost tylko do stosunku podstawowego względem zobowiązania wekslowego zaciągniętego przez pozwanego w charakterze wystawcy weksla własnego.

Relacja zachodząca między zobowiązaniem wekslowym wystawcy weksla własnego a stosunkiem podstawowym względem tego zobowiązania była wielokrotnie objaśniana. Wystarczy przytoczyć tu objaśnienia zawarte w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasadzie prawnej - z dnia 7 stycznia 1967 r., III CZP 19/66 (OSNC 1968, Nr 5, poz. 79). Jak wskazano w uzasadnieniu tej uchwały, mimo iż wystawienie weksla samo w sobie nie stanowi nigdy podstawy ekonomicznej zaciągnięcia zobowiązania wekslowego, a podstawa ta znajduje się w jakimś innym stosunku cywilnoprawnym łączącym wystawę weksla z remitentem, rodzi ono odrębny stosunek prawny. Z chwilą powstania zobowiązania, którego źródłem jest wystawienie weksla, możliwe są dwie sytuacje, albo – raczej wyjątkowo - stosunek będący podstawą wystawienia weksla wygasa (nowacja, art. 506 § 2 k.c.), albo – zazwyczaj – oba stosunki współistnieją (art. 506 § 2 k.c.), z tym że ze względu na ten sam przedmiot roszczenia wierzyciela z obu stosunków, zaspokojenie wierzyciela następuje tylko raz; z chwilą zapłaty długu ze stosunku będącego podstawą wystawienia weksla wygasa także, w granicach zapłaty, zobowiązanie wekslowe, i na odwrót, z chwilą zapłaty weksla wygasa także, w granicach zapłaty, zobowiązanie ze stosunku będącego podstawą wystawienia weksla.

W drugiej, typowej sytuacji wystawienie weksla służy zatem, dopóki nie zostanie wykonany stosunek ze względu, na który wystawienie weksla nastąpiło, zabezpieczeniu wykonania tego stosunku, przejawiającym się w ułatwieniach w zakresie dochodzenia zobowiązania wekslowego (postępowanie nakazowe z jego szczególnymi rozwiązaniami, a co do rozkładu ciężaru dowodu w tym postępowaniu - zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 311/10).

Powiązanie upoważnienia do uzupełnienia weksła własnego *in blanco* przez strony z istnieniem i treścią zobowiązania podlegającego zabezpieczeniu (stosunku podstawowego względem roszczenia wekslowego) powoduje, że wekslobiorca w zasadzie nie może na podstawie prawa wekslowego uzyskać wobec wystawcy weksła własnego więcej praw niż mu przysługuje w ramach stosunku, z którego wynika podlegająca zabezpieczeniu wierzytelność, czyli w ramach stosunku podstawowego względem roszczenia wekslowego. Wystawca weksła *in blanco* w procesie wekslowym wytoczonym przez remitenta może zatem co do zasady bronić się za pomocą wszelkich zarzutów przysługujących mu w ramach stosunku podstawowego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2006 r., I CSK 130/06, i 11 marca 2011 r., II CSK 311/10). To samo dotyczy procesu wekslowego wytoczonego wystawcy weksła własnego *in blanco* z klauzulą „nie na zlecenie” – taką, jaką zawiera weksel w niniejszej sprawie - przez każdego nabywcę po uzupełnieniu weksła *in blanco*; jest tak ze względu na zastosowanie w takim razie przepisów o przelewie wierzytelności (art. 513 k.c. w związku z art. 11 ust 2 pr. weksl.).

Podsumowując, mimo iż zobowiązanie wekslowe wystawcy weksła własnego i zobowiązanie, ze względu na które wystawienie weksła własnego następuje, pozostają w ścisłym związku, to jednak chodzi tu o dwa odrębne stosunki prawne, a w razie dochodzenia roszczeń z tych stosunków - o dwie odrębne sprawy oparte na różnych podstawach faktycznych i prawnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2015 r., IV CSK 131/15). W związku z tym, choć w procesie o zapłatę weksła wystawca może się w szerokim zakresie bronić także za pomocą zarzutów odwołujących się do zobowiązania leżącego u podstaw wystawienia weksła, to chodzi tu o zarzuty odnoszące się do odrębnego od wekslowego stosunku prawnego i dlatego doniosłość takich zarzutów w sprawie o zapłatę weksła powinna być każdorazowo wykazana; co do zasady zachowują one tu bowiem swoją doniosłość ze względu powiązanie obu stosunków, ale tak zawsze nie musi być, bo są to jednak stosunki odrębne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2010 r., I CSK 112/10).

Umowa o dofinansowanie projektu, stanowiąca w myśl art. 206 u.f.p. bezpośrednią podstawę przekazania dofinansowania z funduszy unijnych, jaką

pozwany zawarł ze stroną powodową i jaką zabezpieczył w zakresie dotyczącym wykonania wynikających z niej zobowiązań wystawieniem weksla *in blanco*, jest kwalifikowana, w nawiązaniu do poglądu, który ukształtował się w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, jako umowa cywilnoprawna, mimo iż koniecznym, wcześniejszym etapem przekazania beneficjentowi dofinansowania jest decyzja administracyjna właściwego organu o przyznaniu dofinansowania (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, i 28 listopada 2013 r., IV CSK 161/13, oraz cytowane w nich orzecznictwo, jak też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 12/13, i 21 maja 2015 r., IV CSK 549/14). Konsekwentnie więc stosunek prawny wynikający z tej umowy jest stosunkiem cywilnoprawnym, a sprawy o wykonanie przez beneficjenta wynikających z tej umowy obowiązków są ze swej istoty sprawami cywilnymi (art. 1 k.p.c.), do rozpoznawania których właściwe są sądy powszechne (art. 2 § 1 k.p.c.). Jednakże co do dochodzenia wynikającego z umowy o dofinansowanie obowiązku zwrotu przez beneficjenta środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem właściwych procedur albo środków pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, przewidziano w art. 207 ust. 9 i nast. u.f.p. - wzorem rozwiązania obowiązującego w poprzednim stanie prawnym, poczynając od 29 grudnia 2006 r. - drogę postępowania administracyjnego, czyli przekazano w tym zakresie sprawy o zwrot dofinansowania - ze swej istoty cywilne - z właściwej im co do zasady drogi postępowania przed sądami powszechnymi na drogę postępowania administracyjnego.

Niewątpliwie więc regulacja zawarta w art. 207 ust. 9-12a u.f.p. wykluczałaby rozpoznanie przez sąd powszechny sprawy, której przedmiotem byłoby roszczenie o zwrot dofinansowania przez pozwanego, wywodzone przez stronę powodową z umowy zawartej z pozwanym w dniu 2 grudnia 2009 r.

Nie ma natomiast podstaw do rozciągnięcia zastosowania tej regulacji rozważanego przez Sąd Apelacyjny w W. w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego i akceptowanego przez ten sąd w wyroku z dnia 28 września 2016 r., I Aca .../15, na mające niewątpliwie cywilny charakter sprawy o zapłatę weksla, wystawionego w celu zabezpieczenia roszczenia o zwrot

dofinansowania przewidzianego w umowie o dofinansowanie, na kwotę podlegającą zwrotowi zgodnie z tą umową.

Choć zobowiązanie wynikające z wystawienia weksla pozostaje w ścisłej łączności z zobowiązaniem do zwrotu dofinansowania, którego źródłem jest umowa, to - zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami - roszczenie o zapłatę weksla i roszczenie o przewidziany w umowie zwrot dofinansowania w przypadkach określonych uchybień są odrębnymi roszczeniami, a sprawa o każde z tych roszczeń – odrębną sprawą, opartą na odmiennej podstawie faktycznej i prawnej. Odrębność ta ma w związku z tym, że przepisy art. 207 ust. 9-12a u.f.p. wprost odnoszą się tylko do zwrotu dofinansowania, którego obowiązek wynika z umowy o dofinansowanie, bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia. Za przepis szczególny przekazujący sprawę cywilną do właściwości organu administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.) uznaje się bowiem tylko taki przepis, który wyraźnie wskazuje, że organ ten rozstrzyga określoną indywidualną sprawę w sposób władczy decyzją administracyjną (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 684/12, 5 lipca 2013 r., IV CSK 12/13, i 6 czerwca 2014 r., I CSK 470/13). Przepisy art. 207 ust. 9-12a u.f.p. takiego wyraźnego wskazania co do spraw o zapłatę weksla zabezpieczającego zwrot dofinansowania, o którym w nich mowa, nie zawierają.

Przyjęcie, że zastosowanie art. 207 ust. 9-12a u.f.p. rozciąga się na sprawy o zapłatę weksla, wystawionego w celu zabezpieczenia roszczenia o zwrot dofinansowania przewidzianego w umowie o dofinansowanie, na kwotę podlegającą zwrotowi zgodnie z tą umową, oznaczałoby w istocie zanegowanie stosowania weksla do zabezpieczenia tego roszczenia. Posłużenie się wekslem do zabezpieczenia tego roszczenia utraciłoby bowiem całkowicie sens, gdyż weksel może spełniać należycie swe funkcje tylko wtedy, gdy istnieje możliwość dochodzenia zapłaty na jego podstawie w trybie uproszczonym oraz gdy łączy się z dochodzeniem jego zapłaty ułatwienia w zakresie zabezpieczenia i egzekucji objętej nim należności – środki dostępne wyłącznie w postępowaniu sądowym. W postępowaniu administracyjnym, którego dotyczą przepisy art. 207 ust. 9-12a u.f.p., weksel mógłby spełniać jedynie funkcję dowodową, o znaczeniu nie większym niż inne dokumenty.

Nie można wprowadzić w pewnych sytuacjach wykluczyć zakazu posłużenia się wekslem w związku z określonymi roszczeniami, np. pracowniczymi (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1998 r., I PKN 560/97, OSNAPUS 1999, nr 5, poz. 160, i 26 stycznia 2011 r., II PK 159/10, OSNP 2012, nr 7-8, poz. 87), ale w odniesieniu do roszczenia o zwrot dofinansowania, którego dotyczą przepisy art. 207 ust. 9-12a u.f.p., brak ku temu jakichkolwiek racji.

Wprowadzenie administracyjnej drogi dochodzenia zwrotu dofinansowania w określonych sytuacjach podyktowane zostało dążeniem do zwiększenia efektywności odzyskiwania nieprawidłowo użytego wsparcia finansowego z udziałem środków z funduszy unijnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13 i cytowane w nim motywy projektu ustawy wprowadzającej to rozwiązanie). Inną rzeczą jest, czy zakładany cel został osiągnięty. Można mieć co do tego wątpliwości. Jakkolwiek jednak jest, wskazane założenie administracyjnej drogi dochodzenia zwrotu nieprawidłowo użytego dofinansowania niewątpliwie sprzeciwia się wyeliminowaniu weksla jako środka zabezpieczenia tego zwrotu.

Eliminacja weksla jako środka zabezpieczenia zwrotu nieprawidłowo użytego dofinansowania pozostawałaby też w jawnej sprzeczności z przepisami wykonawczymi do ustawy o finansach publicznych, przewidującymi w określonych sytuacjach obowiązek ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie w postaci weksla *in blanco* (zob. § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminu składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, jedn. tekst: Dz.U.2016.1161, oraz § 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminu składania wniosków o płatność w ramach programu finansowanego z udziałem środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Dz.U. 2017.189).

Właściwość sądów do rozpoznawania spraw o zapłatę weksla zabezpieczającego należyte wykonanie zobowiązań wynikających z umowy

o dofinansowanie, a organów administracyjnych - do orzekania o obowiązku zwrotu dofinansowania wynikającym z umowy o dofinansowanie, pozostaje poza tym bez wpływu na omówiona wyżej relację zachodzącą między zobowiązaniem wystawcy weksla własnego a zobowiązaniem leżącym u podstaw wystawienia weksla. W szczególności wykonanie zobowiązania wynikającego z umowy powoduje wygaśnięcie zobowiązania wekslowego i tym samym uzasadnia ono oddalenie wytoczonego następnie dłużnikowi powództwa opartego na wekslu. Podobnie, zapłata weksla uzasadnia odmowę wydania decyzji orzekającej zwrot dofinansowania na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p. (zob. w tym kontekście także art. 209 ust. 10 u.f.p.).

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjął uchwałę jak w sentencji.

kc

aj

