

Sygn. akt V CNP 7/14

POSTANOWIENIE

Dnia 17 września 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie ze skargi D. B.-S.

o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego

wyroku Sądu Okręgowego w O.

z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II Ca [...]

w sprawie z powództwa Województwa [...] - [...] Centrum Rozwoju Gospodarki
w O.

przeciwko D. B.-S.

o zapłatę,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 17 września 2014 r.,

odmawia przyjęcia skargi do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 października 2011 r. Sąd Rejonowy w O. zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 31.280 zł z odsetkami ustalonymi dla zaległości podatkowych od dnia 30 maja 2006 r. odnośnie do kwoty 22.274 zł i od dnia 12 czerwca 2006 r. co do kwoty 31.280 zł oraz obciążył pozwaną kosztami procesu. Zasądzona należność obejmowała zwrot niewłaściwie wykorzystanego przez pozwaną dofinansowania, przyznanego jej ze środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006 na podstawie umowy zawartej przez strony w dniu 22 września 2005 r. na realizację projektu „[...]”.

Sąd Okręgowy w O., po rozpoznaniu apelacji pozwanej, wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2012 r. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że początkowy termin płatności odsetek od zasądzonej kwoty, ustalonych dla zaległości podatkowych, określił na dzień 26 marca 2009 r., a w pozostałej części apelację i powództwo oddalił, znosząc wzajemnie koszty postępowania apelacyjnego.

Pozwana wniosła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku Sądu Okręgowego w O. z dnia 11 kwietnia 2012 r., zarzuciła, że doszło do naruszenia art. 2 § 3 k.p.c., ponieważ ustawa o finansach publicznych, stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 1 (bez określenia ustawy, w której zostały zamieszczone), nakazywała traktowanie środków z funduszy strukturalnych jako środków publicznych. Konsekwencją tego było egzekwowanie zwrotu dofinansowania należnego od podmiotu, który je otrzymał, na drodze administracyjnej, co powodowało niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu cywilnym i prowadziło do nieważności postępowania (art. 379 pkt 1 k.p.c.).

Skarżąca utrzymywała, że zaskarżony wyrok jest niezgodny z art. 2 § 3 k.p.c., a zapłata na poczet zasądzonej sumy kwoty 20.000 zł wywołała szkodę w jej mieniu w tej wysokości. Wzruszenie prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i jest możliwe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, którego celem jest uzyskanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, uwzględniającym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny, przyjmowane jest jednolicie, że orzeczeniem niezgodnym z prawem, w rozumieniu art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c., jest orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawnej (por. przykładowo wyroki Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, nr 1; z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35; z dnia 18 lutego 2009 r., I CNP 97/08, niepubl.; z dnia 25 marca 2009 r., V CNP 93/08, niepubl.).

Celem wstępnej selekcji, w odniesieniu do tego rodzaju środka, przewidzianej w art. 424⁹ k.p.c., jest wyeliminowanie skarg oczywiście bezzasadnych, które bez konieczności wnikliwej analizy prawnej powinny być oddalone. Oczywista bezzasadność skargi jako kryterium dozwolonego wyłączenia oznacza, że objęte nią orzeczenie, w granicach zaskarżenia i w granicach podstaw (art. 424¹⁰ k.p.c.), nie budzi żadnych zastrzeżeń. Powołane podstawy skargi już przy pierwszej ich ocenie pokazują, że faktycznie nie ma możliwości ich uwzględnienia, ponieważ nie miały miejsca albo nie mogły mieć wpływu na kształt orzeczenia.

Problematyka wydatkowania funduszy z budżetu Unii Europejskiej, w tym w zakresie dotacji przyznawanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006, uregulowana została w rozporządzeniu Rady (WE) nr 162/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. WE 2002 L248, str. 1, dalej: „rozporządzenie”).

Stanowi ono, że przekazanie dotacji następuje w drodze umowy, której zawarcie powinno być poprzedzone, stosownie do art. 114, postępowaniem wszczynanym na wniosek zainteresowanego, zmierzającym do jego oceny według wcześniej określonych kryteriów. Kończy ten etap postępowania wyłonienie wniosków, które zostaną uwzględnione, sporządzenie ich listy z określeniem przyznanych sum. Te same zasady przewidziane zostały w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. nr 116, poz. 1206 ze zm., dalej: „u.N.P.R.”), regulującej między innymi zasady dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2004 – 2006. W orzecznictwie ukształtowany został pogląd, że na tym pierwszym etapie postępowania o przyznanie dotacji ze środków Unii Europejskiej zapadają rozstrzygnięcia władcze i jednostronne będące decyzjami administracyjnymi (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, ONSA i WA 2007, nr 3, poz. 59 oraz wyrok tego Sądu z dnia 8 czerwca 2006 r., II GSK 63/06, niepubl.). Następnym etapem jest zawarcie umowy, określającej warunki dofinansowania projektu (art. 26 ust. 5 i art. 27 ust. 1 i 3 u.N.P.R.). Umowa ma charakter cywilnoprawny, mimo silnych powiązań z fazą administracyjnego przyznawania wnioskodawcom dofinansowania, jest podstawą wypłaty oraz wzajemnych roszczeń, z niej wynikających (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10 i z dnia 13 października 2010 r., II GSK 844/09, niepublikowane).

Charakter środków obejmujących dotacje określony został jako środki publiczne w art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz. U z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm., dalej: „ustawa z 1998 r.”) oraz w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104), która uchyliła ustawę z 1998 r. z dniem 1 stycznia 2006 r. (art. 244), w art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4. Stan prawny istniejący w okresie obowiązywania ustawy z 1998 r. (art. 30 b ust. 1), jak i po wejściu w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (art. 202 i art. 205), do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832,

dalej: „ustawa nowelizująca” lub „ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r.”), z dniem 29 grudnia 2006 r., nie przewidywał drogi administracyjnej w sprawach związanych z oceną prawidłowości wykorzystania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej i dochodzenia zwrotu świadczeń nieprawidłowo wykorzystanych.

Z uwagi na umowny, cywilnoprawny sposób regulacji stosunków pomiędzy instytucją wdrażającą a beneficjentem, dla przyjęcia, że w sprawie nie istnieje droga sądowa w świetle postanowienia art. 2 § 3 k.p.c., konieczne byłoby wyraźne przekazanie na drogę postępowania administracyjnego spraw wynikających z umów uregulowanych w art. 26 ust. 5 u. N.P.R. lub umów zawartych już w okresie obowiązywania ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., na podstawie art. 203 § 2 w jej pierwotnym brzmieniu. Takiej regulacji jednak nie było.

Wyłączenie drogi postępowania cywilnego w odniesieniu do rozstrzygania o zwrocie dofinansowań uzyskanych lub nieprawidłowo wykorzystanych na rzecz postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego dokonane zostało w art. 211 ust. 4, 5 i 7 ustawy nowelizującej. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, zarówno dążenie do zmiany trybu dochodzenia zwrotu dofinansowań nieprawidłowo udzielonych lub wykorzystanych oraz przyczyny dotyczące przyspieszenia ich egzekucji (druk Sejmu RP V kadencji nr 1078).

Znowelizowane zasady windykacji nienależycie wykorzystanych środków nie miały zastosowania do programów i projektów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, ponieważ przepis art. 20 ustawy nowelizującej nakazał stosowanie do nich przepisów ustawy o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie wprowadzonych zmian. W ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. brak przepisów wprowadzających, które normowałyby w sposób szczególny zagadnienia związane z wykonywaniem zawartych wcześniej umów o udzielenie dofinansowania, a zatem należy przyjąć, że do oceny zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie tej ustawy i ich skutków stosuje się przepisy dotychczasowe; nowe przepisy mają zastosowanie do zdarzeń zaistniałych w czasie jej obowiązywania.

Przedstawione reguły dochodzenia zwrotu dofinansowań wynikają z wyroków Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, OSNC-ZD

2012, nr 2, poz. 34, z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, OSP 2014, nr 2, poz.17, które jako trafne znajdują zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Także w wyrokach z dnia 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11 i z dnia 12 stycznia 2012 r., IV CSK 287/11, niepublikowane, Sąd Najwyższy przyjął istnienie drogi sądowej dla dochodzenia tego rodzaju roszczeń.

Wiążąca strony umowa zawarta została w dniu 22 września 2005 r. na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy o N.P.R. Do realizacji objętego nią projektu doszło w okresie od 25 kwietnia do 30 czerwca 2005 r., a wypłata przyznanego dofinansowania nastąpiła w dniach 30 maja i 12 czerwca 2006 r. Oznacza to, że rozpoznanie żądania zwrotu wypłaconych kwot należało do drogi sądowej. Nie doszło zatem w postępowaniu przed Sądem Okręgowym do naruszenia art. 2 § 3 k.p.c., nieważności postępowania oraz niezgodności zaskarżonego orzeczenia z tym przepisem.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi do rozpoznania na podstawie art. 424⁹ k.p.c. jako oczywiście bezzasadnej.