



Sygn. akt V CSK 256/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Ewa Zawisza

w sprawie z powództwa Miasta G.

przeciwko Województwu X. i Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i
Rozwoju

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 30 marca 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 21 grudnia 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od skarżącego na rzecz
pozanego 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Miasto G. w pozwie wniesionym przeciwko Województwu X. domagało się
zasądzenia kwoty 105 000 zł tytułem zwrotu części wydatków poniesionych w

związku realizacją projektu „Budowa ...”, finansowanie którego miało nastąpić w ramach regionalnego Programu Operacyjnego Województwa X. na lata 2007-2013.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa, zarzucając skuteczne rozwiązanie umowy o finansowanie inwestycji wobec odmowy zatwierdzenia projektu przez Komisję Europejską.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2015 r. oddalił powództwo. Z ustaleń wynika, że strony zawarły w dniu 30 września 2010 r. umowę o dofinansowanie projektu budowy hali środkami z regionalnego Programu Operacyjnego Województwa X. na lata 2007-2013. Projekt, z uwagi na jego wartość, należał do kategorii tzw. „dużych projektów” i wymagał potwierdzenia wkładu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację Regionalnego Programu Operacyjnego był Zarząd Województwa X., działający jako Instytucja Zarządzająca. W umowie stron zawarto w § 2 postanowienie o jej warunkowym charakterze, zastrzegające, że umowa ulegnie rozwiązaniu w razie braku akceptacji dofinansowania projektu przez Komisję Europejską. Skutek rozwiązujący został doprecyzowany w § 23 ust. 3 umowy, w którym wskazano, że jeżeli Komisja Europejska odmówi wniesienia wkładu finansowego, umowa ulegnie rozwiązaniu z dniem doręczenia beneficjentowi jej decyzji.

Projekt budowy hali, jako „duży projekt”, podlegał opiniowaniu przez Komisję Europejską, która w piśmie z dnia 4 maja 2012 r. odmówiła jego zatwierdzenia, uznając go za niewykonalny i niedający rękojmi stabilności finansowej. Komisja zwróciła się do Instytucji Zarządzającej o wycofanie projektu i jego modyfikację poprzez redukcję kosztów. Opinia Komisji została przedstawiona przedstawicielom obu stron. Stanowisko to zostało podtrzymane w piśmie Komisji z dnia 6 czerwca 2012 r., w którym poinformowano, że projekt nie może zostać zatwierdzony. Projekt podlegał trzykrotnej ocenie, w tym ocenie zewnętrznych ekspertów w ramach tzw. Inicjatywy Jaspers. Ocena ta prowadziła do wniosku, że nie spełniał on kryterium dochodowości finansowej netto i kryterium trwałości.

W dniu 21 grudnia 2012 r. Zarząd Województwa X. podjął uchwałę o rozwiązaniu zawartej z powodem umowy. Ostatecznie w dniu 6 lutego 2013 r.

Instytucja Zarządzająca wycofała projekt, zgodnie z wnioskiem Komisji Europejskiej z dnia 4 maja 2012 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że finansowanie ze środków Unii Europejskiej tzw. „dużych projektów” następuje na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Przepisy te, zwłaszcza art. 40 i 41, nie nakładają, zdaniem Sądu, obowiązku wydania przez Komisję Europejską pozytywnej bądź negatywnej decyzji finansowej. Z pisma Komisji z dnia 4 maja 2012 r. wynikał jednak stanowczy wniosek o odmowie zatwierdzenia projektu w przedłożonym kształcie. Skutkiem odmowy było, w świetle postanowień § 2 i 23 ust. 3 umowy o dofinansowanie, ziszczenie się warunku rozwiązującego. Wobec zaś rozwiązania umowy, powództwo o zasądzenie poniesionych w związku z realizacją projektu jest, w ocenie Sądu Okręgowego, niezasadne.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 21 grudnia 2015 r. oddalił apelację od powyższego wyroku wniesioną przez powoda. Sąd ten podzielił dokonane w sprawie ustalenia i wskazał, że zawierając umowę z dnia 30 września 2010 r. strony działały zgodnie z przepisami powołanego wyżej rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Odmienne niż Sąd Okręgowy natomiast uznał, że przepisy rozporządzenia nakładają na Komisję Europejską obowiązek wydania decyzji w przedmiocie zatwierdzenia dużego projektu. Obowiązek taki wynika z art. 41 rozporządzenia, jednak tylko w razie zatwierdzenia projektu Komisja wydaje formalną decyzję, określającą aspekt fizyczny, podstawę ustalenia poziomu współfinansowania osi priorytetowej oraz roczny harmonogram dla układu finansowego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Wymaganie wydania decyzji pozytywnej określone jest w art. 41 ust. 2 rozporządzenia. W przypadku odmowy zatwierdzenia dużego projektu Komisja, jak wynika z art. 41 ust. 3 rozporządzenia, „nie wydaje decyzji, a tylko powiadamia państwo członkowskie o powodach tej decyzji” w terminie i na warunkach określonych w ust. 2. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, analiza przepisu prowadzi do wniosku, że Komisja Europejska obowiązana jest podjąć formalną decyzję tylko wtedy, gdy aprobeje współfinansowanie dużego projektu ze środków unijnych.

Skoro Komisja nie wydaje formalnej negatywnej decyzji, niemożliwy okazał się zawarty w § 23 ust. 3 umowy warunek rozwiązujący, dotyczący doręczenia beneficjentowi takiej decyzji. Stosownie zatem do zapisu § 2 ust. 1 umowy, uległa ona rozwiązaniu z dniem doręczenia beneficjentowi informacji o stanowisku Komisji Europejskiej zawartym w piśmie z dnia 4 maja 2012 r., potwierdzonym w piśmie z dnia 6 czerwca 2012 r. podpisanym przez P. A.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, w której zarzucił naruszenie art. 41 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w związku z art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przez przyjęcie, że odmowa wniesienia wkładu finansowego w realizację tzw. dużego projektu nie wymaga wydania decyzji, a wystarczające jest powiadomienie państwa członkowskiego o takiej odmowie, oraz naruszenie art. 41 ust. 3 rozporządzenia przez przyjęcie, że pismo pochodzące od Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, podpisane przez urzędnika Komisji, może stanowić dokonane przez Komisję powiadomienie, o którym mowa w tym przepisie. Zarzucił też naruszenie art. 267 TFUE przez zaniechanie wystąpienia przez Sąd Apelacyjny do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 41 rozporządzenia nr 1083/2006.

W konkluzji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Wniósł także o skierowanie przez Sąd Najwyższy, w trybie art. 267 TFUE, pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczących tego, czy rozstrzygnięcie Komisji Europejskiej o odmowie wniesienia wkładu finansowego funduszy w tzw. duży projekt, o jakim mowa w art. 41 ust. 3 rozporządzenia, wymaga formy decyzji w rozumieniu art. 288 TFUE, oraz, jeżeli forma decyzji nie jest wymagana, to czy pismo pochodzące od Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, podpisane przez urzędnika Komisji, może stanowić dokonane przez Komisję powiadomienie, o którym mowa w tym przepisie.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o oddalenie wniosku o skierowanie przez Sąd Najwyższy pytań prejudycjalnych, bowiem niezależnie of

formy, w jakiej Komisja Europejska wyraziła swą wolę, projekt przedstawiony przez powoda nie uzyskałby akceptacji bez dokonania proponowanych przez nią zmian.

W wyrażonym na podstawie art. 398⁸ § 1 k.p.c. stanowisku Prokurator Generalny wyraził pogląd, że skarga kasacyjna nie powinna zostać uwzględniona i podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego, że odmowa wniesienia wkładu finansowego funduszy nie wymaga formalnego sporządzenia przez Komisję Europejską aktu decyzji. Odmowa, zdaniem Prokuratora Generalnego, jest inną formą rozstrzygnięcia, niezawierającą nakazu ani zakazu, ale wskazującą na charakter prawny rozstrzygnięcia, bowiem przedstawia podstawy i przyczyny podjętego rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że skarżący na rozprawie kasacyjnej cofnął zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 267 TFUE przez zaniechanie zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 41 rozporządzenia nr 1083/2006. Wniosek ten trafnie podyktowany został treścią wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 grudnia 2016 r., C - 119/15, w którym, poza rozstrzygnięciem innych kwestii, Trybunał dokonał wykładni art. 267 TFUE, określając, jaki sąd ma obowiązek skierowania pytania prejudycjalnego w sytuacji, w której sąd drugiej instancji wydaje wyrok ostateczny w toku instancji, ale istnieje jeszcze możliwość zaskarżenia takiego wyroku skargą kasacyjną. Trybunał orzekł, że art. 267 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd, którego orzeczenia wydane w ramach sporu mogą stać się przedmiotem skargi kasacyjnej, nie może zostać zakwalifikowany jako „sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego”.

Sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest natomiast niewątpliwie Sąd Najwyższy. Sąd ten powinien zatem, zgodnie z art. 267 TFUE, wystosować pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii Europejskiej, jednak jedynie wtedy, gdy wykładnia ta budzi wątpliwości i gdy wyjaśnienie treści prawa UE jest konieczne dla rozstrzygnięcia

rozpoznawanej sprawy. Zdaniem Sądu Najwyższego, takiej konieczności w rozpoznawanej sprawie nie ma.

Skarżący, w starannie opracowanej skardze kasacyjnej, powołując się na rozbieżne stanowiska wyrażane przez strony odnośnie do konieczności wydania odmownej decyzji dotyczącej finansowania tzw. dużego projektu, wykazywał istnienie wątpliwości dotyczących wykładni art. 41 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

Zdaniem Sądy Najwyższego, wątpliwości te jednak są pozorne i nie mają wpływu na rozstrzygnięcie o zasadności skargi kasacyjnej. Sąd Najwyższy podziela bowiem stanowisko, że odmowa zatwierdzenia współfinansowania dużego projektu przez Komisję UE wymaga decyzji. Świadczy o tym już tylko tytuł, jakim opatrzony jest art. 41 rozporządzenia – „Decyzja Komisji”. Zgodnie z ust. 1 art. 41, „Komisja dokonuje oceny dużego projektu, w razie potrzeby konsultując się z ekspertami zewnętrznymi, w tym z EBI, w świetle informacji, o których mowa w art. 40, jego spójności z priorytetami danego programu operacyjnego lub programów operacyjnych, jego wkładu w osiągnięcie celów tych priorytetów oraz jego spójności z innymi politykami Unii.” Z treści tego przepisu wynika zatem, że dotyczy on etapu oceny dużego projektu. Ocena ta prowadzi zaś albo do akceptacji, albo odmowy wniesienia wkładu finansowego funduszy w duży projekt. Sposób wyrażenia akceptacji uregulowany jest w ust. 2 art. 41, zgodnie z którym „Komisja przyjmuje decyzję możliwie jak najszybciej, ale nie później niż w terminie trzech miesięcy po złożeniu przez państwo członkowskie lub instytucję zarządzającą dużego projektu, pod warunkiem, że został on złożony zgodnie z art. 40. Decyzja ta określa aspekt fizyczny, kwotę, do której stosuje się poziom współfinansowania osi priorytetowej właściwego programu operacyjnego lub programów operacyjnych oraz roczny harmonogram lub roczne harmonogramy dla wkładu finansowego EFRR lub Funduszu Spójności.” Decyzja akceptująca stanowi następnie podstawę wydania decyzji finansowej. Przepis art. 41 ust. 3 dotyczy odmowy akceptacji dużego projektu. Zgodnie z tym przepisem, „w przypadku gdy Komisja odmawia wniesienia wkładu finansowego funduszy w duży projekt, powiadamia ona państwa członkowskie o powodach tej decyzji w terminie i na warunkach określonych w ust. 2”. Już zatem samo usytuowanie tego przepisu świadczy o tym, że również

odmowa wymaga decyzji, a ewentualne wątpliwości w tym przedmiocie wyjaśnia art. 78 ust. 4 rozporządzenia, w myśl którego w przypadku, gdy zgodnie z art. 41 ust. 3 Komisja odmawia wniesienia wkładu finansowego w duży projekt, po przyjęciu decyzji Komisji należy odpowiednio skorygować deklarację wydatków. Zarówno zatem wykładnia językowa jak i systemowa przemawia za tym, że także odmowa zatwierdzenia dużego projektu wymaga decyzji.

Kwestia natomiast sprowadza się do tego, w jakiej formie decyzja ma zostać wyrażona, nie można bowiem utożsamiać pojęcia „decyzja” z formą, w jakiej jest wyrażona i przedstawiona do wiadomości zainteresowanej strony. Nie można też tego pojęcia utożsamiać, jak to jest przyjmowane w krajowym prawie administracyjnym, jedynie z aktem sporządzonym w formie pisemnej. Decyzja jest bowiem rezultatem pewnego procesu myślowego, dokonanego na podstawie określonych przesłanek. W doktrynie wskazuje się, że zgodnie z prawem UE i stosowaną przez organy UE praktyką, decyzją może być każdy środek podjęty przez właściwy organ, który jest nakierowany na wywołanie skutków prawnych i kończy postępowanie przed organem, a temu końcowemu rozstrzygnięciu organ nadaje taką formę, z której można wywnioskować o charakterze prawnym rozstrzygnięcia. Decyzje przybierają różne formy – od formalnej pisemnej, po notyfikację, powiadomienie na piśmie, albo tylko ustnie. Decyzje podejmowane są przy tym w sposób rozproszony przez różne organy, w przypadku Komisji także przez odpowiednie Dyrekcje Generalne, a w ich ramach przez różne podmioty, nadal pozostając decyzją Komisji. W skardze kasacyjnej nie zostało wykazane, że ta konkretna odmowna decyzja powinna być wyrażona w sformalizowanej formie, w taki sposób, jak następuje to w prawie krajowym.

Skarżący powołał się na skargę złożoną przez Green Source Poland sp. z o.o. w Warszawie na odmowę zatwierdzenia dużego projektu przez Komisję, wniesioną do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 26 czerwca 2014 r. w sprawie T-512/14, co ma świadczyć o tym, że w praktyce takie decyzje są wydawane i zaskarżane i podniósł, że brak formalnej decyzji uniemożliwia jej zaskarżenie. Ten argument nie prowadzi jednak do uznania zasadności skargi kasacyjnej, nie odnosi się bowiem do treści zawartej przez strony umowy, ponadto skarga w sprawie T-512/14 nie została jak dotąd rozpoznana i nie wiadomo, czy stan faktyczny tej

sprawy jest tożsamy z ustalonym w sprawie niniejszej, wskazującym na wycofanie projektu przez Instytucję Zarządzającą po powiadomieniu o odmowie akceptacji projektu. Niewątpliwie jest zatem, że w sprawie niniejszej procedura dotycząca zatwierdzenia bądź odmowy projektu została zakończona.

Nie zasługuje na uwzględnienie argument o braku możliwości zaskarżenia decyzji Komisji, która nie została wyrażona w formie pisemnej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje, że zaskarżeniu może podlegać także decyzja ustna, która nigdy nie została wyrażona w formie pisemnej (Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 1984 r. w połączonych sprawach 316/82 i 40/83, Nelly Kohler przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu UE).

Należy podkreślić, że brak sformułowania odmownej decyzji Komisji w sformalizowany sposób i wyrażenie tego stanowiska w pismach z dnia 4 maja 2012 r. i 6 czerwca 2012 r. nie zmienia oceny, że stanowisko Komisji zostało wyrażone w wyraźny i stanowczy sposób, nie wykazano też, aby podpisujący pismo P. A., kierujący wydziałem do spraw polityki regionalnej dotyczącej Polski, nie był uprawniony do przekazania odmownej decyzji.

Zarzuty dotyczące naruszenia prawa UE nie mogą prowadzić do pominięcia tego, co ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, to jest kwestii wykładni umowy zawartej przez strony. Należy przypomnieć, że to właśnie ta umowa kształtuje prawa i obowiązki stron. W skardze kasacyjnej nie ma zarzutu naruszenia art. 65 k.c., wykładnię postanowień umowy zakwestionowano jedynie w sposób pośredni, poprzez zarzuty naruszenia art. 41 rozporządzenia nr 1083/2006. Z umowy zaś bezspornie wynika, że warunkiem jej zrealizowania była akceptacja dużego projektu przez Komisję UE, a w braku akceptacji ulega ona rozwiązaniu. Postanowienia § 23 ust. 3 umowy nie można wyklądać odrębnie od regulacji określonej w § 2. Oba wskazują na wolę stron rozwiązania umowy w przypadku braku akceptacji projektu (...). Niezależnie zatem od formy, w jakiej brak akceptacji został wyrażony, oczywiste się stało, że skutek rozwiązujący nastąpił.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

