



Sygn. akt I CSK 508/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 grudnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorzczak

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa Gminy Z.

przeciwko Województwu (...)

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 13 grudnia 2019 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

1) oddala skargę kasacyjną;

**2) zasądza od powódki na rzecz pozwanego kwotę 11.250
(jedenaście tysięcy dwieście pięćdziesiąt) zł tytułem kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka Gmina Z. wniosła o zasądzenie kwoty 3.042.875,30 zł z ustawowymi odsetkami, jako dofinansowania na realizację przedsięwzięcia

w ramach 1 Osi Priorytetowej Programu pod nazwą „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych miejscowości Z.”, które Województwo (...) jako instytucja zarządzająca środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 zobowiązało się przekazać powódce umową z 16 sierpnia 2013 r.

Pozwany Województwo (...) wniósł o oddalenie powództwa, zarzucając, że przyczyną rozwiązania z powódką umowy było jej działanie polegające na realizacji projektu i umowy o dofinansowanie niezgodnie z treścią i celami przyjętego na siebie zobowiązania oraz zatajenie, iż jeszcze przed zawarciem umowy o dofinansowanie sprzedała ona osobie prywatnej ok. 40% terenu, na którym miała prowadzić inwestycję.

Wyrokiem z 29 grudnia 2016 r. Sąd Okręgowy w R. oddalił powództwo. Sąd ten ustalił, że uchwałą z 20 marca 2012 r. pozwany zaprosił do składania w okresie od 30 marca do 29 czerwca 2012 r. wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących kompleksowego uzbrojenia i przygotowania terenów inwestycyjnych, zgodnie z regulaminem stanowiącym załącznik do uchwały. Zgodnie z nim do dofinansowania kwalifikowały się te projekty, które pozytywnie przeszły wszystkie etapy oceny konkursowej, a jego podstawą była umowa określająca warunki przekazania dofinansowania oraz prawa i obowiązki beneficjenta. We wniosku o dofinansowanie, stanowiącym integralną część umowy, wnioskodawca obowiązany był określić zakres planowanego przedsięwzięcia, jego wskaźniki i rezultat, do którego zmierza w wyniku realizacji projektu. Ubiegający się o dofinansowanie miał być właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym uzbrajanych terenów, co miał stwierdzić w oświadczeniu podlegającym dołączeniu do wniosku.

Powódka złożyła wniosek o dofinansowanie zadania pod nazwą „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w miejscowości Z.”. Celem jej projektu była realizacja szeregu zadań publicznych sprzyjających ulokowaniu się na uzbrojonych terenach małych i średnich przedsiębiorstw, które będą zaspokajały potrzeby wspólnoty samorządowej. Zamierzone działania miały zwiększyć atrakcyjność inwestycyjną Z., co z kolei przełożyłoby się na podniesienie konkurencyjności lokalnej gospodarki i stworzenie nowych miejsc pracy. Zakresem projektu objęte zostało uzbrojenie terenów przemysłowych dzielnicy Zasław, obejmującej będące własnością Gminy Z.

działki nr 344, 349/2, 351/6, 351/7, 351/8, 251/11, 241/12, 729/1, 1066/4, 1066/5, 1066/6 oraz nr 351/14 i nr 1066/7, jako przeznaczone do sprzedaży. Powódka zapewniła, że informacje zawarte we wniosku oraz w dołączonych dokumentach są zgodne ze stanem faktycznym i prawnym. Koszt realizacji przedsięwzięcia w zakresie kwalifikowanych operacji miał wynosić 4.349.369,35 zł, a uwzględniając maksymalny poziom dofinansowania - 85 %, powódka wniosła o dofinansowanie w wysokości 3.696.963,94 zł.

9 października 2012 r. powódka sprzedała prywatnemu przedsiębiorcy T. (Poland) Sp. z o.o. w W. działki nr 351/14 i nr 1066/7, a okoliczność tę zataiła przed pozwanym i stale wykazywała je jako jej własne.

17 stycznia 2013 r. pracownik Departamentu Wspierania Przedsiębiorczości w Urzędzie Marszałkowskim Województwa (...) w (...) zwrócił powódce uwagę na niespójność pomiędzy oznaczeniem numerów działek objętych inwestycją w różnych częściach wniosku i przypomniał, że program nie może dotyczyć nieruchomości będących własnością innej osoby niż powódka.

Uchwałą z 19 kwietnia 2013 r. Zarząd Województwa (...) jako Instytucja Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa (...) na lata 2007-2013, dokonał oceny i wybrał do dofinansowania projekt powódki, który po ocenie merytorycznej i strategicznej uzyskał łącznie 77,21 punktów i plasował się na drugim miejscu.

16 sierpnia 2013 r. strony zawarły umowę o dofinansowanie projektu pt. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w miejscowości Z.”. Powódka zobowiązała się do realizacji projektu w oparciu o wniosek o dofinansowanie i harmonogram ustalony w § 3 umowy. Dofinansowanie ze środków funduszy wynosiło 3.209.399,64 zł (73,79 % kwoty całkowitych wydatków). Powierzchnia terenów przemysłowych dzielnicy Zasław, w które powódka miała zainwestować środki wynosiła 10.80 ha, a składały się na nią działki nr 344, 349/2, 351/6, 351/7, 351/8, 251/11, 241/12, 729/1, 1066/4, 1066/5 i 1066/6, wchodzące w części w skład Specjalnej Strefy Ekonomicznej E., Podstrefa Z.. Realizacja projektu miała nastąpić w okresie od 10 lipca 2012 r. (rozpoczęcie realizacji) do 30 września 2013 r. (zakończenie rzeczowe i finansowe realizacji). Powódka realizowała inwestycję już w trakcie rozpoznawania i oceniania wniosków o dofinansowanie.

W umowie stron dopuszczalne były zmiany, lecz wymagały one formy pisemnej pod rygorem nieważności. W przypadku zmiany zakładanych wskaźników produktu lub przesunięć pomiędzy zadaniami lub kategoriami wydatków przekraczającymi 25% całkowitej wartości projektu, konieczna była ponowna weryfikacja odpowiednio zmienionego wniosku o dofinansowanie przez instytucję zarządzającą, poczynawszy od oceny merytorycznej, w szczególności pod kątem sprawdzenia zachowania celów zmodyfikowanego projektu. W przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji, wprowadzenie zmian do umowy wymagało jej aneksowania. Pozwany mógł rozwiązać umowę o dofinansowanie z zachowaniem jednomiesięcznego terminu wypowiedzenia, jeżeli beneficjent nie wywiązywał się z obowiązków nałożonych na niego w umowie, realizował projekt w sposób niezgodny z nią, przepisami prawa lub procedurami właściwymi dla programu.

21 sierpnia 2013 r. powódka poinformowała pozwanego o zmianie zakresu rzeczowego realizowanego projektu w konsekwencji sprzedaży działek nr 351/14 i nr 1066/7 o łącznej powierzchni 4,1467 ha jako części terenów inwestycyjnych przewidzianych do uzbrojenia.

Pozwany wezwał powódkę do zaktualizowania wniosku o dofinansowanie i przedstawienie aneksu do studium wykonalności wraz z jego analizą finansową i ekonomiczną. Ponowna ocena skorygowanego wniosku, z wynikiem 49 pkt, została zamieszczona na portalu W. (...). Na tej podstawie powódka mniemała o pozytywnym rozpatrzeniu zaktualizowanego wniosku. Nie zostało jej jednak doręczone żadne pisemne oświadczenie w sprawie akceptacji zmiany wniosku i projektu. Strony nie zawarły aneksu do umowy o dofinansowanie. Po zweryfikowaniu zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie, pozwany stwierdził, że występują okoliczności uniemożliwiające dalsze wykonywanie umowy z powódką i z odwołaniem się do art. 16 pkt 1 ppkt 7 umowy oświadczył o jej rozwiązaniu z zachowaniem jednomiesięcznego terminu jej wypowiedzenia.

W lutym 2014 r. pozwany ogłosił kolejny nabór wniosków o dofinansowanie w ramach IV edycji konkursu pt. „Promocja gospodarcza i aktywizacja inwestycyjna regionu, Schemat A Projekty Inwestycyjne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa (...) na lata 2007-2013”. 28 lutego 2014 r. powódka złożyła kolejny wniosek o dofinansowanie inwestycji polegającej na uzbrojeniu jej nieruchomości,

w którym nie wymieniła już działek nr 351/14 oraz nr 1066/7, jako będących jej własnością. W pozostałym zakresie wniosek nie uległ zmianie. Pozwany odrzucił ten wniosek na etapie oceny formalnej z uwagi na zagrożenie potencjalnego podwójnego finansowania wydatków w obu projektach.

26 czerwca 2015 r. powódka wezwała pozwanego do zapłaty kwoty 3.209.399,64 zł jako dofinansowania do zadania wykonanego przez nią stosownie do umowy o dofinansowanie projektu; pozwany odmówił zapłaty tej kwoty.

Sąd Okręgowy wskazał, że projekty dofinansowywane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ukierunkowane są na zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności regionu, jego promocję gospodarczą i aktywizację inwestycyjną oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Środki pieniężne na realizację tych programów służą wsparciu spójności gospodarczej i społecznej, zmniejszaniu dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Stosownie do art. 60 i 70 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (dalej jako Rozporządzenie nr 1083/2006), instytucje zarządzające promujące projekty finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa (...) na lata 2007-2013 były zobowiązane zapewnić ich wybór zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do danego programu operacyjnego i kontrolować, czy spełniają zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji.

Zgodnie z regulaminem konkursu zorganizowanego przez pozwanego i zapewnieniami złożonymi przez powódkę we wniosku, zrealizowanie projektu, o dofinansowanie którego zabiegała, miało zmierzać do wykonania infrastruktury na terenach publicznych, nie zaś na terenach choćby w części prywatnych, gdyż sfinansowanie uzbrojenia terenów prywatnych nosiłoby cechy pomocy publicznej, zasadniczo w Unii Europejskiej zakazanej. Skoro powódka – wbrew zapewnieniom złożonym we wniosku – nie była właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na których zamierzała realizować projekt, to nie kwalifikował się on

do dofinansowania w konkursie zorganizowanym przez pozwanego, który miał zatem podstawy nie tylko w umowie, ale i w art. 70 w zw. z art. 59 i 60 Rozporządzenia nr 1083/2006 i art. 207 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869), do rozwiązania umowy o dofinansowanie i odmówienia powodce wypłaty dofinansowania. Środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z funduszy europejskich pobrane nienależnie czy niezgodnie z procedurami, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami. W razie wypłacenia środków pomocowych powodce, która przesłała spełniać kryteria zadeklarowane we wniosku konkursowym, zaistniałaby konieczność zwrócenia tych środków jako wypłaconych niezasadnie.

Kolejny projekt zgłoszony przez powódkę 28 lutego 2014 r. pokrywał się znacznie z zakresem rzeczowym projektu, którego dotyczyła umowa o dofinansowanie z 16 sierpnia 2013 r. Nie spełniał zatem wymagań stawianych przez system, gdyż jego realizacja nosiła w sobie ryzyko podwójnego finansowania. Nie ma znaczenia, że na etapie oceny kolejnego wniosku powódki instytucja zarządzająca wiedziała o okolicznościach świadczących o konieczności rozwiązania umowy zawartej na podstawie wniosku z 29 sierpnia 2012 r. Powódka powinna wstrzymać się ze zgłaszaniem nowego projektu, aż ostatecznie nie upadnie realizacja poprzedniego. Jest ona podmiotem profesjonalnym, a zatem ponosi odpowiedzialność za nieprawidłowe zrozumienie celów programu, w związku z realizacją którego zabiegała o środki finansowe.

Sąd Okręgowy uznał, że skoro powódka świadomie złamała zasady, do przestrzegania których była zobowiązana zgłaszając udział w konkursie, to rozwiązanie przez pozwanego umowy i odmowa wypłacenia jej środków finansowych nie narusza zasad współżycia społecznego.

Wyrokiem z 24 kwietnia 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego z 29 grudnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny zgodził się z zarzutem powódki, że żaden z przepisów regulaminu nie wyłączał wprost możliwości uzyskania w konkursie dofinansowania projektów obejmujących pomoc publiczną, a w pkt 5.1. regulaminu wyodrębnione zostały zasady oceniania formalnego projektów nieobjętych pomocą publiczną i projektów objętych pomocą publiczną. Ta nieścisłość ustaleń ostatecznie nie

przełożyła się na wadliwość rozstrzygnięcia. Skoro powódka od początku nie deklarowała uwzględnienia pomocy publicznej w ramach realizacji projektu, to nie mogła po ocenie zmienić jego charakteru w konsekwencji sprzedaży części nieruchomości, które miały podlegać uzbrojeniu.

W pozostałym zakresie Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i jego ocenę prawną. Wskazał, że postępowanie konkursowe oparte było na oświadczeniach uczestników m.in. o spełnianiu bezwzględnego warunku dopuszczającego do udziału w konkursie w postaci posiadania przez wnioskującego prawa własności bądź prawa wieczystego użytkowania uzbrajanych terenów (pkt 2.4 regulaminu), a oświadczenie stanowiło załącznik do wniosku. Powódka zapewniła, że informacje zawarte we wniosku oraz w załącznikach są zgodne ze stanem faktycznym i prawnym oraz że jest świadoma odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. Na etapie oceny wniosku, już po sprzedaży części gruntu, powódka dwukrotnie uzupełniała wniosek (25 stycznia 2013 r. i 15 maja 2013 r.). Także wówczas nie ujawniła, że sprzedała nieruchomości, chociaż nie powinna podtrzymywać oświadczenia, które przestało odpowiadać stanowi faktycznemu, nawet jeśli nie była wzywana o skorygowanie oświadczeń o przysługującym jej prawach do gruntu, na którym miała realizować inwestycję.

Z pisma pozwanego do powódki z 30 października 2013 r. nie wynika zapewnienie jej o gotowości aneksowania umowy, która nie mogła być zmieniona inaczej jak tylko na podstawie zgodnych oświadczeń obu jej stron.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, powódka bezzasadnie przyjęła, że zrealizowanie przez nią inwestycji – w świetle zasady proporcjonalności, do której odwołuje się art. 98 ust. 2 zdanie 3 Rozporządzenia nr 1083/2006, ze względu na znikomą wagę i nieszkodliwy charakter naruszeń, których się dopuściła – uzasadnia oczekiwanie, że zostaną jej wypłacone środki w kwocie proporcjonalnej do powierzchni gruntu, który zagospodarowała zgodnie z umową. Powódka bezzasadnie umniejsza wagę uchybienia, którego dopuściła się na etapie oceny i kwalifikowania wniosków. Ujawnienie statusu nieruchomości, w które powódka chciała inwestować, prowadziłoby do odrzucenia jej projektu na etapie kwalifikacji,

a zmiana już zawartej umowy zgodnie z oczekiwaniami powódki spowodowałaby, że przedmiotem realizacji stałby się inny projekt.

Za bezzasadny Sąd Apelacyjny uznał także zarzut naruszenia art. 471 k.c. oraz art. 5 k.c. w zw. z art. 471 k.c., gdyż powódka nie wykazała przesłanek tego roszczenia. Podstawą do rozwiązania umowy z powódką był § 16 ust. 1 pkt 7 umowy, a zmiany w projekcie, do których doszło były wynikiem okoliczności, które powódka powinna ujawnić jeszcze na etapie oceny wniosku. Po zawarciu umowy zmiany dotyczące realizacji projektu powinny być przez powódkę zgłoszone przed ich wprowadzeniem i nie później niż na 35 dni przed planowanym zakończeniem finansowym realizacji projektu (§ 15 ust. 4 umowy). Instytucja zarządzająca miała zaś prawo odmówić zgody na wprowadzenie zmian do projektu (§ 15 ust. 6 umowy). Co do zasady niedopuszczalne były też zmiany zakładanych wskaźników produktu realizacji projektu, w szczególności powodujące zmniejszenie jego wartości docelowych (§ 15 ust. 14 umowy). Każdorazowo zmiany wymagały aneksowania umowy, do czego w okolicznościach faktycznych tej sprawy nie doszło.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 24 kwietnia 2018 r. powódka zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj.: - art. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204) przez błędną wykładnię i uznanie, że pozwany ma prawo zasłaniać się nieznajomością wpisu w księdze wieczystej i może poprzestać na oświadczeniu złożonym przez drugą stronę umowy co do prawa do gruntu; - art. 98 ust. 2 Rozporządzenia nr 1083/2006 przez błędną wykładnię i niewzięcie pod uwagę znikomej wagi i nieszkodliwego charakteru nieprawidłowości przypisanych powódce, brak jakiegokolwiek ich oceny oraz pominięcie osiągnięcia celu programu i inwestycji zgodnie z umową i jej celem; - art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej - TFUE), przez błędną wykładnię i uznanie, że ma on zastosowanie w sprawie, chociaż dotyczy wyłącznie pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie UE, pochodzącej z krajowych środków, nie zaś pomocy pochodzącej z unijnych funduszy strukturalnych, jak również z pominięciem kwestii dozwolonej pomocy publicznej i jej warunków; - art. 471 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie; - art. 65 § 1 k.c. przez błędną wykładnię oświadczenia woli pozwanego złożonego w piśmie

z 30 października 2013 r. i uznanie, że nie stanowiło ono wiążącej promesy zawarcia nowej umowy, której niespełnienie doprowadziło do powstania wymiernej szkody po stronie powoda.

Powódka zarzuciła także, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 i art. 382 k.p.c. przez brak wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego i dowolność jego oceny.

Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniosł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie może odnieść skutku zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 233 i art. 382 k.p.c., gdyż sprowadza się on do zakwestionowania ustaleń faktycznych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, a zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów nie mogą stanowić podstawy skargi kasacyjnej (art. 398³ § 3 k.p.c.). Niezależnie od powyższego, nie sposób dostrzec w postępowaniu Sądu Apelacyjnego uchybienia art. 382 k.p.c. Sąd ten uwzględnił przy wydaniu orzeczenia cały zebrany w sprawie materiał dowodowy, a o tym, że go wnikliwie przeanalizował świadczy dokonana przezeń nieznaczna korekta ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego, ostatecznie niemająca jednak wpływu na wynik postępowania w sprawie.

W polskim systemie prawnym przyjęte zostało, że środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej będą przekazywane zabiegającym o nie na podstawie umów zawieranych przez instytucje zarządzające z wyłoniionymi w procedurach konkursowych beneficjentami poszczególnych programów. Pozwany jako instytucja zarządzająca środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 zobowiązany był do prowadzenia programu rozdziału środków pochodzących z funduszu, wyłanianie podmiotów spełniających warunki do zabiegania o ich przyznanie, zawierania z nimi umów określających cel, na który środki zostaną

przyznane i następnie weryfikowania, czy został osiągnięty, a środki wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem.

Obie strony postępowania są podmiotami sektora finansów publicznych, zobowiązanymi do przestrzegania reżimu ustawy o finansach publicznych, rygorystycznie określającej zasady gospodarowania takimi finansami i obie działają w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Dofinansowanie projektów środkami z funduszy strukturalnych nie jest darowizną możliwą do dowolnego zagospodarowania. Podmiot zabiegający o status beneficjanta funduszy występuje w tej roli konkurując z innymi zainteresowanymi ich pozyskaniem. Dokonanie wyboru jego przedsięwzięcia jako godnego dofinansowania, zamyka innym podmiotom dostęp do środków przeznaczonych na cele oznaczone przez zarządzającego. Oznacza to, że w postępowaniu konkursowym każdy zabiegający o dofinansowanie musi rzetelnie przedstawiać wszystkie informacje istotne z punktu widzenia regulaminu konkursu i przesłanek określonych w nim jako istotne. O tym, jakie znaczenie i skutki należy przypisać niezachowaniu standardów proceduralnych obowiązujących podmioty zabiegające o dofinansowanie z funduszy strukturalnych, Sąd Najwyższy wypowiedział się m.in. w wyroku z 8 marca 2017 r., IV CSK 327/16 (nie publ.), akcentując, że szczególna interpretacja postanowień rozporządzenia nr 1083/2006 jest uzasadniona także podkreślaną w orzecznictwie europejskim zasadą, że Unia zmierza do finansowania z funduszy strukturalnych i funduszy spójności jedynie działań podejmowanych w całkowitej zgodności z prawem Unii.

Cele, na które mogły być przeznaczone środki podlegające rozdysponowaniu w ramach konkursu ogłoszonego przez pozwanego 20 marca 2012 r., jak i cechy podmiotów mogących o nie zabiegać, zostały jasno określone w jego regulaminie. Miało to być kompleksowe uzbrojenie i przygotowanie terenów należących wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego, ich stowarzyszeń i związków, umożliwiające następnie ulokowanie na tych terenach małych lub średnich przedsiębiorstw i w efekcie uczynienie ich atrakcyjnym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej lub innej, społecznie użytecznej. W celach programu mieściło się zatem założenie, że środki funduszu zostaną zainwestowane w tereny, których potencjał, bez tego rodzaju pomocy, nie może być wykorzystany

z pożytkiem publicznym. Regulamin konkursu – w tym zastrzeżenie, że ponowna weryfikacja odpowiednio zmienionego wniosku o dofinansowanie przez instytucję zarządzającą będzie konieczna także w przypadku zmiany zakładanych wskaźników produktu lub przesunięć pomiędzy zadaniami lub kategoriami wydatków przekraczającymi 25% całkowitej wartości projektu, w szczególności pod kątem sprawdzenia zachowania celów zmodyfikowanego projektu – jednoznacznie wskazuje, że za jedną z przesłanek pozyskania dofinansowania instytucja zarządzająca uznawała określone właściwości terenu, na którym zostaną zainwestowane środki pochodzące z programu. Sprzedaż przez powódkę 40% terenów przeznaczonych pod inwestycję zanim jeszcze doszło do wykonania umowy o dofinansowanie wymagała uwzględnienia w ramach oceny, czy zainwestowanie w nie środków pochodzących z funduszy strukturalnych było w istocie niezbędnym czynnikiem podniesienia ich atrakcyjności inwestycyjnej.

Oczywiste jest, że projekty wybrane do dofinansowania w ramach konkursu miały zachować właściwości scharakteryzowane we wniosku o dofinansowanie nie tylko na etapie jego składania, ale i przez czas trwania realizacji i rozliczenia projektu. Skoro założeniem jasno określonym w regulaminie konkursu było, że dofinansowanie ma posłużyć inwestowaniu w nieruchomości własne jednostek samorządu terytorialnego, to oznacza to, iż w efekcie zrealizowania projektu dofinansowanego ze środków funduszu powinna wzrosnąć wartość nieruchomości należącej do wspólnoty samorządowej, a nie poszczególnych osób fizycznych czy prawnych. Powódka nie deklarowała we wniosku konkursowym, że zamierza doprowadzić do zainwestowania środków publicznych w nieruchomości zakupione od niej przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i podnieść atrakcyjność nieruchomości spółki przy wykorzystaniu środków publicznych. Swoje zachowanie powódka tłumaczy aktualnie tym, że tereny podlegające uzbrojeniu i tak finalnie miały być przeznaczone do sprzedaży podmiotom gospodarczym, które zorganizują na nich przedsiębiorstwa. Rzecz jednak w tym, że po zakończeniu projektu, o dofinansowanie którego zabiegała powódka, jej własne tereny miały zyskać na wartości i stać się miejscem ulokowania na nich działalności gospodarczej atrakcyjnym dla szerszego kręgu inwestorów niż tylko spółka, której powódka sprzedała grunt. Zwiększenie ich atrakcyjności powinno pozwalać na wybór

optymalnego dla regionu sposobu ich późniejszego wykorzystania, ale także wpłynąć na cenę możliwą do uzyskania z ich sprzedaży.

Artykuł 2 u.k.w.h. przewiduje obowiązywanie zasady jawności ksiąg wieczystych, wykluczającej zasłanianie się w obrocie prawnym nieznanomością wpisów w nich dokonanych. Przepis ten ma wprowadzić znaczenie we wszystkich stosunkach prawnych, ale wtedy, gdy dotyczą one bezpośrednio praw do nieruchomości lub ustanowionych na nieruchomości. Niniejsza sprawa dotyczy natomiast środków z dofinansowania, o które mogły zabiegać jednostki samorządu terytorialnego w celu zainwestowania go w ich własne nieruchomości. Pozwany, ogłaszając konkurs mający doprowadzić do wyłonienia beneficjenta programu, określił wymagania, których spełnienia oczekuje. Powódka, pod groźbą odpowiedzialności, zadeklarowała, że wymagania te spełnia, chociaż jej zapewnienie nie było prawdziwe. W stosunkach obligacyjnych, zwłaszcza między podmiotami sektora finansów publicznych, strony zobowiązane są do szczególnej lojalności i rzetelności. Powódka te reguły naruszyła, a w świetle umowy łączącej strony i niezależnie od tego, czy pozwany dysponował instrumentami pozwalającymi na ujawnienie nieprawdziwości okoliczności powoływanych przez nią we wniosku o zawarcie umowy, był to wystarczający powód do zakwalifikowania zachowania powódki jako naruszenia jej zobowiązania wobec pozwanego.

Dyrektywy, którymi w świetle art. 65 § 2 k.c. należy się kierować przy wykładni umów, zostały przez Sąd Najwyższy objaśnione w wyroku z 19 marca 2014 r., I CSK 297/13 (nie publ.), w tym także w odniesieniu do umów o dofinansowanie zawieranych przez instytucje zarządzające. Umowy te muszą być wykładane z uwzględnieniem ich publicznoprawnego kontekstu. Środki, których dotyczą, mają być wydatkowane celowo, a zatem mogą posłużyć wyłącznie do osiągnięcia tego efektu, na uzyskanie którego zostały przeznaczone, co podmiot odpowiedzialny za ich przekazywanie ma obowiązek weryfikować nie tylko w momencie zbierania danych o zainteresowanych konkretnym programem, w toku wyłaniania projektów zasługujących w jego ramach na dofinansowanie, zawierania umów o dofinansowanie, ale też ich wykonywania. Tak też Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku wyłożył umowę łączącą strony.

Nie można zgodzić się z powódką także co do zarzutu błędnej wykładni oświadczenia pozwanego z 30 października 2014 r., a to ze względu na odmówienie mu cechy wiążącej promesy zawarcia z powódką kolejnej umowy o dofinansowanie projektu. Od momentu, gdy powódka kilka dni po podpisaniu z nią umowy o dofinansowanie ujawniła, że jeszcze przez jej zawarcie spowodowała taką zmianę właściwości jej przedmiotu, która czyni niemożliwym osiągnięcie efektu, do zrealizowania którego miały posłużyć środki pochodzące z dofinansowania, pozwany wzywał powódkę do przedstawienia rzetelnych danych o realizowanym przez nią projekcie, który zamierzał ponownie ocenić, gdyż takie były wymagania regulaminu. Wbrew temu regulaminowi, a zatem niejako poza konkursem, pozwany nie mógł zawrzeć z powódką kolejnej umowy o dofinansowanie.

Pytania prejudycjalne, o przedstawienie których Trybunałowi Sprawiedliwości UE wnioskowała powódka, dotyczyły kwalifikacji prawnej stanu faktycznego ustalonego w sprawie albo prezentowanego przez powódkę, nie zaś wykładni prawa. Artykuł 107 TFUE miał w niniejszej sprawie tylko takie znaczenie, że z odwołaniem się do niego Sądy *meriti* przyjęły jako obowiązującą w UE zasadę zakazu pomocy publicznej, chyba że spełnione zostaną określone m.in. tym przepisem przesłanki legitymujące jej udzielenie. Na pytanie, czy w ustalonym stanie faktycznym działanie powódki mogło prowadzić do udzielenia podmiotowi prywatnemu pomocy publicznej, należy jednoznacznie odpowiedzieć twierdząco, gdyż sfinansowanie ze środków publicznych uzbrojenia prywatnej nieruchomości jest pomocą publiczną udzieloną właścicielowi takiej nieruchomości. Pozwany, w ramach konkursu, w którym powódka zgłosiła udział, nie zamierzał dofinansowywać tego rodzaju pomocy, a i powódka nie ujawniła, że do jej udzielenia chce doprowadzić.

Formułując drugi z problemów, pozostający w związku z wykładnią art. 98 ust. 2 Rozporządzenia nr 1083/2006, powódka założyła, że wyjaśnienia wymaga kwestia dopuszczalności pozbawienia beneficjenta całości przyznanego dofinansowania, gdy realizuje on projekt zgodnie z umową, lecz w toku konkursu zbył tylko niewielką część działek objętych projektem. Powyższe założenia nie odpowiadają stanowi faktycznemu ustalonemu w sprawie. Powódka nie była

w stanie realizować projektu zgodnie z umową, gdyż jeszcze przed jej zawarciem, własnymi działaniami spowodowała powstanie stanu sprzecznego z umową i wykluczającego osiągnięcie jej celu. Powódka jeszcze przed zawarciem umowy sprzedała bowiem 40% terenu, na którym miała inwestować, a zatem nie niewielką jego część, jak obecnie utrzymuje, ale prawie połowę. Z tych, rozważonych przez Sąd Apelacyjny przyczyn, nie sposób było uznać, żeby Sąd ten naruszył art. 98 ust. 2 zdanie 3 rozporządzenia nr 1083/2006 przez odmowę zakwalifikowania sytuacji spowodowanej przez powódkę jako „nieszkodliwej” i mającej cechy „znikomego odstępstwa od projektu”.

Bezzasadnie powódka zarzuca naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 471 k.c. oraz art. 5 w związku z art. 471 k.c., upatrując w uzasadnieniu skargi tego naruszenia w tym, że pozwany zawarł z nią umowę o dofinansowanie i dofinansowania tego jej nie wypłacił, przez co miał powódce wyrządzić szkodę. Powódka w uzasadnieniu skargi kasacyjnej utrzymuje, że „adekwatny związek przyczynowy wynika zaś z faktu niezgodnego z prawem i sprzecznego z przepisami wypowiedzenia umowy o dofinansowanie”. W ustalonych okolicznościach wypowiedzenie powódce umowy zostało jednak uznane za mające podstawę w umowie i spowodowane wyłącznie okolicznościami, za które odpowiada powódka, których ujawnienie jeszcze przed zawarciem umowy spowodowałoby, że umowa ta nie zostałaby zawarta, gdyż nie mogła doprowadzić do zrealizowania celu, w którym pozwany zobowiązał się świadczyć.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz – co do kosztów postępowania – art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., orzeczono, jak w sentencji.