

ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z powództwa Fundacji Talent – Promocja - Postęp w Szczecinie przeciwko Województwu Zachodniopomorskiemu - Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Szczecinie o zapłatę na skutek apelacji wniesionej przez powoda od wyroku Sądu Rejonowego.

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez beneficjenta dofinansowania w formie dotacji rozwojowej na realizację Projektu, przyznanej na podstawie umowy o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, zawartej z instytucją pośredniczącą?”

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2011 r. Sąd Rejonowy Szczecin – Centrum w Szczecinie oddalił powództwo Szczecińskiej Fundacji Talent – Promocja – Postęp z siedzibą w Szczecinie przeciwko Województwu Zachodniopomorskiemu – Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Szczecinie o zapłatę kwoty 6.900 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 17 marca 2009 roku.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało oparte na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

W dniu 12 czerwca 2008 roku pomiędzy pozwanym Województwem Zachodniopomorskim – Wojewódzkim Urzędem Pracy w Szczecinie (zwanym Instytucją Pośredniczącą) a powódką Szczecińską Fundacją Talent – Promocja – Postęp z siedzibą w Szczecinie (zwaną Beneficjentem) została zawarta umowa o dofinansowanie projektu o nazwie „Centrum Integracji Społecznej Przystań w Barlinku” realizowanego w ramach Programu

Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Na mocy tej umowy Instytucja Pośrednicząca przyznała Beneficjentowi dofinansowanie w formie dotacji rozwojowej na realizowanie Projektu w łącznej kwocie nieprzekraczającej 1.538.294,10 zł, stanowiącej nie więcej niż 100 % całkowitych wydatków kwalifikowalnych. Postanowiono, że dotacja rozwojowa na realizację Projektu będzie wypłacana w formie zaliczki w harmonogramie płatności stanowiącym załącznik do umowy. W § 8 postanowiono, że pierwsza transza dotacji rozwojowej wypłacana jest w wysokości i terminie określonym w harmonogramie, pod warunkiem wniesienia zabezpieczenia. Przekazanie kolejnej transzy było uzależnione od wcześniejszego wydatkowania przez beneficjenta co najmniej 70 % kwoty otrzymanej w ramach transz dotacji rozwojowej i wykazania poniesionych wydatków co najmniej w tej wysokości we wniosku o płatność. W § 9 ust. 1 strony ustaliły warunki przekazania transzy rozwojowej, między innymi jako złożenie przez Beneficjanta do Instytucji Pośredniczącej wniosku o płatność i zatwierdzenie przez Instytucję Pośredniczącą wniosku o płatność. W myśl ust. 4 § 10 Instytucja Pośrednicząca po pozytywnym zweryfikowaniu wniosku o płatność przekazuje beneficjentowi informację o zatwierdzeniu całości lub części wniosku o płatność, zawierającą kwotę wydatków, które zostały uznane za niekwalifikowane z uzasadnieniem oraz zatwierdzoną kwotę rozliczenia dotacji rozwojowej, wynikającą z pomniejszenia kwoty wydatków rozliczonych we wniosku o płatność o wydatki niekwalifikowalne, korekty finansowe i nieprawidłowości. W § 12 postanowiono, w jakich wypadkach Instytucja Pośrednicząca może zawiesić wypłacenie transzy dotacji rozwojowej. Ponadto w myśl § 13 umowy jeżeli na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone, że dotacja rozwojowa jest przez beneficjenta wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystywana z naruszeniem procedur przewidzianych w art. 208 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, beneficjent zobowiązuje się do zwrotu całości lub części dotacji rozwojowej wraz z

odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Odsetki są naliczane zgodnie z art. 211 ustawy. Beneficjent dokonuje zwrotu wraz z odsetkami na pisemne wezwanie Instytucji Pośredniczącej, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia doręczenia wezwania do zapłaty. Instytucja Pośrednicząca może dokonywać potrącenia dotacji rozwojowej.

Sąd Rejonowy ustalił także, że zgodnie z treścią złożonego przez powódkę wniosku o dofinansowanie projektu z POKL zarządzanie projektem i podejmowanie wiążących decyzji mieści się w zakresie kompetencji Zespołu Zarządzającego w składzie: kierownik projektu w biurze projektu, zastępca kierownika projektu w Centrum Integracji Społecznej „Przystań” w Barlinku. W szczegółowym budżecie projektu przewidziano uposażenie kierownika projektu i zastępcy kierownika projektu na kwotę 3000 zł. W uzasadnieniu kosztów projektu wskazano potrzebę zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej personelu ds. zaopatrzenia, tj. osoby, która będzie zajmowała się systematycznym nabywaniem środków czystości i materiałów biurowych, a także będzie wyszukiwała najkorzystniejsze oferty przed zakupieniem sprzętu i wyposażenia do pomieszczeń. Wynagrodzenie tej osoby miało wynosić 500 zł brutto.

Pismem z dnia 2 lutego 2009 roku powódka wystąpiła do pozwanego z wnioskiem o płatność. W informacji finansowej dotyczącej tego wniosku wyszczególniono m.in. wynagrodzenie kierownika projektu oraz wynagrodzenie zastępcy oraz wynagrodzenie personelu ds. zaopatrzenia. Na podstawie doniesienia o nieprawidłowościach w rozliczaniu środków pozwany wszczął kontrolę wykonania projektu przez powódkę. Pismem z dnia 24 lutego 2009 roku pozwany poinformował powódkę, że w związku z czynnościami kontrolnymi, wszystkie działania związane z projektem zostają wstrzymane do czasu wyjaśnienia sprawy. W dniu 11 marca 2009 roku pozwany sporządził informację pokontrolną z kontroli prowadzonej u powódki w dniach 9-10 lutego 2009 roku i na dokumentach w siedzibie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie w dniach 19-20 lutego 2009 roku. Kontrolujący dopatrzyli się szeregu nieprawidłowości w realizacji projektu. Po otrzymaniu informacji

pokontrolnej powódka zgłosiła do niej zastrzeżenia, kwestionując ustalenia faktyczne kontroli. Pismem z dnia 1 kwietnia 2009 roku powódka złożyła do Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego skargę na działanie pozwanego, co skutkowało wystosowaniem przez tego drugiego do pozwanego pisma z żądaniem wyjaśnienia sprawy. W dniu 24 kwietnia 2009 roku pozwany wydał zalecenie pokontrolne, w których negatywnie ocenił podjęte przez beneficjenta działania w zakresie realizacji zawartej umowy. Wskazano m.in. na uchybienia związane z brakiem dokumentacji związanej z rozchodem materiałów zakupionych w ramach poszczególnych grup, na brak zasadności zakupów w poszczególnych grupach lub ich nadmierną ilość. Uznano za niekwalifikowane wydatki na zakup niektórych sprzętów. W ocenie pozwanej za powyższe uchybienia odpowiedzialność ponosi zastępca kierownika projektu, skutkiem czego za niekwalifikowane uznano wydatki związane z jego wynagrodzeniem według zestawienia ujmującego wydatki ujęte zarówno w dwóch złożonych i zatwierdzonych wnioskach o płatność, oraz wydatki ujęte w trzecim niezatwierdzonym wniosku o płatność. Za poprawną realizację projektu bezpośrednio odpowiada kierownik projektu, który zdaniem kontrolujących wskutek zaniechania czynności kontrolnych ze swojej strony przyczynił się do powstania wymienionych nieprawidłowości, skutkiem czego wydatki związane z jego wynagrodzeniem, wskazane w trzecim niezatwierdzonym wniosku o płatność, należy uznać za niekwalifikowane. Nakłady poniesione z tytułu personelu ds. zaopatrzenia według 3 rachunków uznane zostały również za niekwalifikowalne. Pozwany zalecił również zwrot środków wydatkowanych z naruszeniem zasad kwalifikowalności. Powódka złożyła wyjaśnienia do przekazanych zaleceń pokontrolnych. Pismem z dnia 20 maja 2009 roku pozwana poinformowała powódkę, że w dniach 26-27 maja 2009 roku przeprowadzi rekontrolę projektu. Pismem z dnia 21 maja 2009 roku powódka zwróciła się do Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego o interwencję w sprawie wypłaty środków na realizację projektu. W dniu 5 sierpnia 2009 roku

pozwana sporządziła zalecenia pokontrolne, w treści których powtórzono ustalenia i wnioski zawarte w zaleceniach pokontrolnych z dnia 27 kwietnia 2009 roku. Z uwagi na fakt, że za stwierdzone uchybienia odpowiedzialność ponosi kierownik projektu i jego zastępca, za niekwalifikowane uznano wydatki związane z wynagrodzeniem ww osób. W odniesieniu do kierownika projektu za niekwalifikowane uznano wydatki związane z jego wynagrodzeniem wykazane w trzecim niezatwierdzonym wniosku o płatność według następującego zestawienia, opiewającego ogółem na kwotę 1800 zł; w odniesieniu do osoby zastępcy kierownika projektu za niekwalifikowane uznano wydatki związane z jego wynagrodzeniem, ujęte w dwóch złożonych i zatwierdzonych wnioskach o płatność, opiewające na kwotę ogółem 1200 zł, oraz w trzecim niezatwierdzonym wniosku o płatność opiewające na kwotę ogółem 2400 zł. Nakłady poniesione z tytułu „personelu ds. zapatrzenia” opiewające ogółem na kwotę 1500 zł, ponownie zostały uznane za niekwalifikowalne.

Przy tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy uznał za nieuzasadnione żądanie pozwu. Sąd wskazał, że zarówno przepisy przywołanych w uzasadnieniu rozporządzeń Wspólnot Europejskich, jak i ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie przyznają potencjalnemu beneficjentowi uprawnienia do żądania dofinansowania (roszczenia o dofinansowanie). Ustawodawca nie przyznał ubiegającemu się o dofinansowanie ze środków unijnych roszczenia o zawarcie umowy na dofinansowanie projektu, lecz jedynie możliwość jego ponownej – w ramach odwołania, a następnie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego – oceny. Roszczenie to bowiem, z uwagi na źródło pochodzenia środków finansowych, winno być kierowane nie do państwa członkowskiego, czy instytucji pośredniczącej, jako podmiotu wydatkującego w istocie środki należące do Unii Europejskiej, lecz do Unii Europejskiej jako podmiotu, do którego budżetu środki te przynależą. Tymczasem żaden z przepisów tak rozporządzeń Unii Europejskiej, jak i prawa wspólnotowego takiego roszczenia beneficjentowi nie przyznaje. Państwo członkowskie

otrzymuje środki na realizację poszczególnych programów w ramach funduszy unijnych, zaś ich rozdysponowanie następuje w trybie przewidzianym przez państwo członkowskie, przy czym warunki przyznania środków, jak też ocena, czy warunki te w toku realizacji zostały spełnione, winna uwzględniać postanowienia Unii Europejskiej w tym przedmiocie. Przyznanie środków z funduszy unijnych następuje na rzecz podmiotów, które spełniają określone warunki i fakt ten daje im jedynie uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o ubieganie się o pomoc, a nie daje podstawy do jej żądania na drodze sądowej. W tym stanie rzeczy roszczenia takiego nie sposób również przyznać beneficjentowi, któremu po dokonaniu oceny realizacji projektu, odmówiono zwrotu określonych wydatków z powodu uznania, że są one niekwalifikowalne, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Wprawdzie przyznanie środków na dofinansowanie poszczególnych projektów odbywa się w drodze umowy, jednakże uwagi na fakt, że instytucja pośrednicząca jedynie dysponuje środkami pozostającymi w istocie w budżecie Unii Europejskiej, nie sposób uznać, że umowa ta zawierana jest przez równorzędne podmioty i że z tego tytułu po stronie beneficjenta powstaje uprawnienie do domagania się od instytucji pośredniczącej wypłaty jakichkolwiek środków. Instytucja pośrednicząca – w realiach niniejszej sprawy - Województwo Zachodniopomorskie reprezentowane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie wykonuje uprawnienia, które zgodnie z rozporządzeniami unijnymi przynależą państwu członkowskiemu, a zatem realizuje uprawnienia władcze. Umowa ta przyznaje beneficjentowi jedynie uprawnienie do złożenia wniosku o dofinansowanie poszczególnych etapów realizacji projektu, w przewidzianych w niej terminach, nie przyznaje natomiast uprawnienia (roszczenia procesowego) do domagania się tego dofinansowania na drodze sądowej. Skoro w toku czynności kontrolnych ustalono, że poszczególne wydatki poniesione przez beneficjenta okazały się niekwalifikowalnymi w rozumieniu rozporządzeń Unii Europejskiej, czy to ze względu na fakt, że zostały wydatkowane niezgodnie z umową, czy też nie zostały w należyty sposób udokumentowane, powódka nie może domagać się ich zasądzenia na drodze

sądowej. Konstrukcja wydatkowania środków unijnych została bowiem ukształtowana w taki sposób, że beneficjent nie jest uprawniony do domagania się na drodze sądowej ich przyznania. Uprawniony jest jedynie do zgłoszenia wniosku o dofinansowanie, w świetle treści którego to wniosku i dołączonych do niego dokumentów będzie jednoznacznie wynikało, że poniesione wydatki są kwalifikowane. Warunkiem otrzymania dotacji była pozytywna ocena realizacji projektu nie tylko w zakresie osiągniętych przez projekt celów, ale również pod względem formalno-rachunkowym. Zaakceptowanie przez instytucję pośredniczącą określonych pozycji budżetu projektu oznacza, że zostały one uznane za konieczne dla prawidłowej realizacji projektu, co nie zwalnia beneficjenta z obowiązku ich prawidłowego wydatkowania przy uwzględnieniu przewidzianych w rozporządzeniach unijnych zasad uznawania poszczególnych wydatków za kwalifikowane. Zaakceptowanie przez instytucję pośredniczącą przewidzianych w projekcie budżetu wydatków na wynagrodzenie kierownika projektu, jego zastępcy oraz pracownika do spraw zaopatrzenia nie pozwala powódce na dowolne dysponowanie przewidzianymi na ten cel środkami oraz ich odpowiedniego udokumentowania. Stwierdzone uchybienia pracowników instytucji kontrolującej nie dają beneficjentowi uprawnienia do dochodzenia zapłaty na drodze sądowej kwot poniesionych na wydatki, które zostały uznane za niekwalifikowalne, co skutkowało odmową ich pokrycia przez instytucję pośredniczącą. Wszelkie roszczenia wynikłe na tle dysponowania tymi środkami winny być zatem kierowane do Unii Europejskiej jako podmiotu, do którego budżetu środki te przynależą. Tymczasem żaden przepis ani przepisów unijnych, ani prawa wewnętrznego nie przyznaje ani państwu członkowskiemu, ani beneficjentowi uprawnienia do domagania się na drodze sądowej wypłaty określonych środków na poczet realizacji konkretnych projektów. Ani państwom członkowskim, ani beneficjentom nie przysługuje roszczenie o zapłatę kwoty, która w ramach wydatków poniesionych w toku realizacji projektu została uznana za niekwalifikowalną. Powódka nie może zatem skutecznie domagać się na drodze sądowej zapłaty

kwoty stanowiącej część wynagrodzenia kierownika projektu, jego zastępcy oraz pracownika do spraw zaopatrzenia.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Rejonowy powództwo oddalił.

Apelację od tego wyroku wywiodła powódka, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzuciła:

– naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego, w szczególności art. 1 kpc i art. 345 § 1 kc poprzez uznanie, iż powódka nie może występować z roszczeniem o zapłatę kwoty dochodzonej pozwem wobec braku zapisów w rozporządzeniu Wspólnoty Europejskiej nr 1784/1999 i 1083/2006 oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wypłaty jakichkolwiek środków, mimo ustalenia, iż strony dnia 12 czerwca 2008 roku zawarły umowę o dofinansowanie projektu, określającej wzajemne obowiązki stron;

– niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu, w szczególności czy strona pozwana zasadnie zakwestionowała wydatki poniesione na wypłatę wynagrodzenia dla kierownika projektu, jego zastępcy oraz personelu ds. zaopatrzenia oraz czy odmowa wypłacenia kwoty na pokrycie tych wydatków była zgodna z postanowieniami umowy łączącej strony, określającej zasady wypłacania przyznanej dotacji, mimo złożenia przez powódkę stosownych wniosków dowodowych, a których oddalenie nie mieściło się w uprawnieniach procesowych sądu określonych w art. 217 § 2 kpc.

Podnosząc powyższe zarzuty powódka domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Rejonowemu Szczecin – Centrum w Szczecinie do ponownego rozpoznania w zwykłym trybie. W uzasadnieniu apelacji skarżąca podała, że zgodzić się należy, że potencjalny beneficjent, a więc podmiot, który dopiero złożył projekt o dofinansowanie którego ubiega się i z którym nie zawarto jeszcze umowy na dofinansowanie, nie ma uprawnienia do występowania z roszczeniem o dofinansowanie. Żaden z przepisów nie przyznaje bowiem takiego uprawnienia osobie dopiero ubiegającej się o zakwalifikowanie jej projektu do dofinansowania. Nie można natomiast – tak

jak uczynił to Sąd I instancji – uznać przez analogię, iż brak zapisów o dopuszczalności występowania z powództwem do sądu dotyczy także podmiotów, z którymi zawarto umowy o dofinansowanie projektu z funduszy unijnych. Bezsprzeczne jest, że strony w dniu 12 czerwca 2008 roku zawarły umowę o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Umowa jest dwustronną czynnością prawną, w której określono wzajemne obowiązki stron. Nie sposób pominąć zapisu § 28 umowy, w którym strony określiły, iż spory związane z realizacją niniejszej umowy będą starały się rozwiązywać polubownie, a w przypadku nieporozumienia spór będzie podlegał rozstrzygnięciu przez sąd powszechny właściwy dla siedziby strony pozwanej. Ponadto, stanowisko Sądu I instancji nie uwzględnia zupełnie treści art. 354 § 1 kc, będącego wyrazem obowiązywania zasady *pacta sunt servanda*.

Na rozprawie apelacyjnej w dniu 16 grudnia 2011 roku pełnomocnik procesowy pozwanego wniósł o oddalenie apelacji. Podniósł, że w orzecznictwie wyrażane są poglądy, że w takiej sytuacji, jak w sprawie niniejszej, nie jest dopuszczalna droga sądowa i ewentualne rozliczenie dotacji powinno być dochodzone w trybie administracyjnym. Wskazał tym samym na niedopuszczalność drogi sądowej, którą to niedopuszczalność Sąd powinienem brać pod rozwagę z urzędu.

Pełnomocnik powoda wyraził pogląd, że zawarta pomiędzy stronami umowa nierówno traktuje strony, ale nie jest prawdą, że umowa rodzi tylko obowiązki po stronie beneficjenta, nie nakładając żadnych obowiązków na jednostkę dysponującą środkami.

Przy rozpoznawaniu apelacji powoda Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości, przedstawione w zagadnieniu prawnym wskazanym w postanowieniu.

Powódka swoje roszczenie wywodzi z zawartej dnia 12 czerwca 2008 roku umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach Programu

Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Powódka, na etapie wnoszonej przez siebie apelacji, przytoczyła jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia art. 345 k.c., którego to naruszenie zarzuciła zaskarżonemu orzeczeniu. Podana przez wnoszącego powództwo kwalifikacja prawna żądania nie jest dla sądu wiążąca, a sformułowanie jej w pozwie nie zwalnia sądu z dokonania samodzielnej kwalifikacji zawartych w nim żądań (wedle paremii *da mihi factum dabo tibi ius*). Osobnym zaś zagadnieniem, nienależącym do problematyki dopuszczalności drogi sądowej, jest zasadność roszczenia, którą można ocenić dopiero po przeprowadzeniu postępowania cywilnego. Jasnym jest, że jeżeli z okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda nie wynika zgłoszone przezeń roszczenie albo nie znajduje ono oparcia w przepisach prawa materialnego, wówczas powództwo podlega oddaleniu jako pozbawione podstaw faktycznych i nieuzasadnione, bądź jako pozbawione podstawy prawnej.

Na gruncie rozpoznawanej sprawy wyłania się jednak w pierwszym rzędzie zagadnienie, czy powódce przysługuje w ogóle roszczenie o wypłatę kwoty dochodzonej pozwem i czy to zgłoszone w pozwie roszczenie ma charakter cywilnoprawny, a nade wszystko, czy funkcjonuje ono między stronami w sytuacji, w której nie został ustanowiony odrębny tryb rozstrzygania sporów wynikłych na tym tle (art. 2 k.p.c. w związku z art. 1 k.c.). Z kolei przyjęcie argumentacji pozwanego, to jest że żądanie określone w pozwie ma charakter administracyjno-prawny, do którego rozpoznania kompetentny jest wyłącznie sąd administracyjny, oznacza, że postępowanie przed sądem I instancji było dotknięte nieważnością, z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej (przed sądem powszechnym). To oczywiście implikuje stosowne rozstrzygnięcie sądu odwoławczego.

W orzecznictwie i doktrynie ugruntowany jest pogląd, że ustawodawca w art. 1 i 2 kpc pojęcie drogi sądowej unormował bardzo szeroko. Zasadą w świetle art. 2 § 1 k.p.c. jest, że do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, z wyjątkami określonymi w art. 2 § 3 k.p.c. W orzecznictwie

Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym postanowieniami z 22 kwietnia 1998r., I CKN 1000/97 (OSNC 1999 nr 1, poz. 6) oraz z 10 marca 1999r., II CKN 340/98 (OSNC 1999 nr 9, poz. 161), dotyczącymi dopuszczalności drogi sądowej, stanowisko co do znaczenia art. 1 i 2 k.p.c. uległo istotnej zmianie w tym sensie, że pojęcie „sprawy cywilnej” (art. 1 k.p.c.) rozumiane jest szeroko. Przedmiotem procesu cywilnego jest roszczenie procesowe oderwane od materialno-prawnego uzasadnienia roszczenia zgłaszanego w pozwie. Oznacza to, że jeśli według zawartych w pozwie twierdzeń powoda istnieje między stronami stosunek cywilnoprawny, to drogę sądową należy uznać za dopuszczalną. Natomiast dopiero proces przed sądem ma wykazać, czy twierdzenia powoda znajdują podstawę w przepisach prawa materialnego i doprowadzić do wiążącego ustalenia istnienia albo też nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między stronami procesu. Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 marca 2000r., I PKN 723/99 (OSNAPiUS 2001 nr 17, poz. 535), wywodząc że art. 2 k.p.c. ustanawia domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. Oznacza to, że każda sprawa cywilna - w znaczeniu, o jakim mowa w art. 1 k.p.c. - podlega rozpoznaniu przez sąd, chyba że przepis szczególny przekazuje ją do właściwości innych organów. Zdaniem Sądu Okręgowego niezbędne jest w pierwszym rzędzie jednoznaczne przesądzenie, czy rozpoznawana sprawa jest sprawą cywilną, to jest czy powódka swoje roszczenie wywodzi ze stosunku z zakresu prawa cywilnego; w dalszej kolejności, w razie udzielenia odpowiedzi pozytywnej, niezbędne jawi się rozważenie kwestii, czy przepisy szczególne przekazują ową sprawę do właściwości innych organów. To pozwoliłoby ocenić dopuszczalność drogi cywilnej w tej sprawie.

Ocena istnienia po stronie powodowej roszczenia wynikającego z zawartej umowy o dofinansowanie projektu, czego niejako konsekwencją jest rozważenie dopuszczalności drogi sądowej, ujawnia szereg poważnych wątpliwości prawnych. Abstrahując od zasadności zaskarżonego rozstrzygnięcia, zwłaszcza wobec przyjęcia przez Sąd Rejonowy (w

pisemnych jego motywach), że droga sądowa w tej sprawie jest dopuszczalna (choć użyte sformułowania mogą sugerować, że jest odwrotnie), należy problem ten przedstawić zdecydowanie szerzej, aniżeli uczynił to Sąd I instancji. Wymaga to przedstawienia zarysu stanu prawnego, na gruncie którego umowa została zawarta.

Przedmiotowa umowa o dofinansowanie w ramach projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego została zawarta w dniu 12 czerwca 2008 roku. Umowa ta została zawarta pod rządami poprzednio obowiązującej **ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych** (Dz. U. z dnia 20 grudnia 2005r., Nr 249, poz. 2104 ze zmianami wynikającymi z Dz. U. z 2005r., Nr 169, poz. 1420, Dz.U. Z 2006r. Nr 45, poz. 319, Dz. U. z 2006r. Nr 104, poz. 708, Dz. U. z 2006r., Nr 187, poz. 1381, Dz. U. z 2006r., Nr 170, poz. 1217, Dz. U. z 2006r., Nr 170, poz. 1218, Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz.1832, Dz.U. z 2007 r. Nr 88, poz. 587, Dz. U. z 2007 r. Nr 115, poz.791, Dz. U. z 2007r., Nr 140, poz. 984, Dz. U. z 2007r. Nr 82, poz. 560), a także w czasie obowiązywania **ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**, w brzmieniu ustalonym w Dz. U. z dnia 11 grudnia 2006r., Nr 27, poz. 1658 ze zmianami wynikającymi z Dz.U. z 2007r., Nr 140, poz. 984, która regulowała problematykę programów operacyjnych oraz zadania instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczącej. Przedmiotowa umowa zresztą, w sprawach w niej nieuregulowanych, odsyła również do wskazanych wyżej aktów prawnych (§ 27).

Materię przyznawania środków z programów operacyjnych na dzień zawarcia umowy z dnia 12.06.2008 roku regulowała przede wszystkim **ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**. Rozdział 3 tej ustawy poświęcony był programom operacyjnym, zaś rozdział 5 realizacji programów operacyjnych, w tym zadaniom instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczącej. Ustawodawca w art. 5 definiował pojęcie **projektu** jako przedsięwzięcia realizowanego w ramach programu operacyjnego na

podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą (art. 5 pkt 9). Definiował również pojęcie **beneficjenta** jako osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizującą projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu. **Instytucją pośredniczącą** był zaś organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego (...). Definiował pojęcie **kwalifikowalności wydatków**, to jest spełnienia przez wydatki poniesione w ramach programów operacyjnych określonych kryteriów.

Art. 28 ust. 1 tej ustawy stanowił, że w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane projekty: 1) indywidualne - o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący; 2) systemowe - polegające na dofinansowaniu realizacji zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach; 3) wyłonione w trybie konkursu. Jeżeli instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca była jednocześnie beneficjentem, to zgodnie z art. 28 ust. 2 podstawę dofinansowania projektu stanowiły odpowiednio: 1) **decyzja** podjęta przez instytucję zarządzającą; **2) umowa o dofinansowanie** zawarta między instytucją zarządzającą a instytucją pośredniczącą. Zgodnie z art. 25 ust. 1 za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiadała instytucja zarządzająca, którą w przypadku krajowego programu operacyjnego był odpowiednio właściwy minister albo minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (pkt 1). Zgodnie z art. 26 ust. 1 do zadań instytucji zarządzającej należało w szczególności: - zawieranie z beneficjentami **umów o dofinansowanie projektu lub wydawanie decyzji**, o której mowa w art. 28 ust. 2 pkt 1 (pkt 5); - określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem

w ramach programu operacyjnego (pkt 6); - zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych (pkt 10); - dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów (11); - prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów (pkt 14); - odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom (pkt 15); Art. 27 ust. 1 stanowił, że instytucja zarządzająca mogła, w drodze porozumienia, powierzyć instytucji pośredniczącej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności: - **zawieranie umów** z beneficjentami o dofinansowanie projektu (pkt4); - kontrolę realizacji dofinansowanych projektów (pkt5); - dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów (pkt 6); - odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom (pkt7). Przy czym instytucja zarządzająca ponosiła odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej (ust. 2). Zgodnie z art. 29 ust.1 instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3, ogłaszała konkurs na swojej stronie internetowej. Ogłoszenie określało m.in.: **wzór umowy o dofinansowanie** projektu (pkt10). Ustawa także regulowała tryb tzw. **protestu**, w sytuacji, gdy projekt nie został wyłoniony do dofinansowania. Ponadto art. 37 stanowił, że do postępowania w zakresie **ubiegania się** oraz **udzielania dofinansowania na podstawie niniejszej ustawy** ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych **nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) **oraz przepisów dotyczących postępowania sądowo-administracyjnego.**

W **ustawie z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych**, w brzmieniu na dzień 12.06.2008 roku (data zawarcia przedmiotowej umowy),

środkom unijnym, w tym dotacjom z programów operacyjnych, poświęcony był dział V pt. „Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi”. Art. 209 ust. 1 stanowił, że szczegółowe warunki przekazywania i wykorzystania dotacji rozwojowej, o której mowa w art. 202, określała **umowa zawarta przez dysponenta środków z beneficjentem dotacji**. Przepis ust. 2 wskazywał **elementy tej umowy**:

- 1) opis przedsięwzięcia, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji;
- 2) kwartalny harmonogram dokonywania wydatków w ramach programu lub projektu;
- 3) wysokość środków przyznanych beneficjentowi i tryb przekazywania tych środków;
- 4) zobowiązanie do poddania się kontroli przez beneficjenta i tryb kontroli realizacji przedsięwzięcia;
- 5) termin i sposób rozliczenia przyznanych środków;
- 6) formy zabezpieczeń należytego wykonania przez beneficjenta zobowiązań wynikających z umowy;
- 7) warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji programu lub projektu;
- 8) warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny;
- 9) inne postanowienia wynikające z przepisów wspólnotowych lub krajowych.

Ponadto, na podstawie delegacji ustawowej z art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych Minister Rozwoju Regionalnego wydał **rozporządzenie z dnia 7 września 2007r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych** (Dz. U. z dnia 24 września 2007r.). Rozporządzenie to, w brzmieniu nadanym w Dz. U. z 2007r., Nr 175, poz. 1232, również obowiązywało w dacie przedmiotowej umowy. Określało ono szczegółowy sposób dokonywania wydatków związanych z

realizacją programów operacyjnych, w tym formy dofinansowania środkami publicznymi projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych oraz tryb i warunki przekazywania i rozliczania dotacji rozwojowej. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia instytucje niebędące państwowymi jednostkami budżetowymi otrzymywały środki publiczne na realizację programów operacyjnych w formie dotacji rozwojowej. Przy czym dotacja rozwojowa, o której mowa w ust. 1, udzielana była na podstawie **umowy dotacji** zawartej pomiędzy instytucją właściwą dla udzielenia dotacji a beneficjentem dotacji (...). Rozporządzenie w definicji **umowy o dofinansowanie**, odsyłało do definicji zawartej w art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wprowadziło definicję **umowy dotacji** – jako odpowiednio umowę lub porozumienie, o których mowa w art. 209 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, albo kontrakt wojewódzki, o którym mowa w art. 5 pkt 5 ustawy, lub inną umowę, na podstawie której samorząd województwa działający jako instytucja zarządzająca lub jako instytucja pośrednicząca otrzymuje środki dotacji rozwojowej. Przy czym stosownie do § 3 rozporządzenia **umowa o dofinansowanie stanowiła jednocześnie w przypadku przekazywania środków dotacji rozwojowej umowę dotacji.**

W myśl § 4 ust. 1 dotacja rozwojowa dla instytucji była udzielana przez właściwą instytucję pod warunkiem dostępności środków i przekazywana w kwartalnych transzach:

- 1) pierwsza i druga transza kwartalna przekazywane były podmiotom w wysokości i terminach określonych w umowie dotacji;
- 2) przekazanie trzeciej i czwartej transzy kwartalnej następuje na podstawie wniosku o przekazanie transzy dotacji zawierającego rozliczenie środków przekazanych w ramach odpowiednio pierwszej lub drugiej transzy kwartalnej.

Zgodnie z ust. 5 rozliczenie trzeciej i czwartej transzy kwartalnej następowało w terminie i na warunkach określonych w umowie dotacji, z zastrzeżeniem art. 144 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych.

Stosownie do § 6 ust. 2 beneficjenci niebędący państwowymi jednostkami budżetowymi realizujący projekty w ramach programów operacyjnych otrzymywali dofinansowanie ze środków publicznych w formie dotacji rozwojowej. Kwota przyznanego dofinansowania uwzględnia część wydatków kwalifikowalnych, która podlega refundacji ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (§ 7 ust. 1). Zgodnie z § 8 ust. 1 dofinansowanie dokonywane było poprzez:

- 1) refundację części wydatków kwalifikowalnych poniesionych wcześniej przez beneficjenta,
- 2) przekazanie beneficjentowi całości dofinansowania w formie zaliczki w jednej lub kilku transzach,
- 3) przekazanie beneficjentowi części przyznanego dofinansowania w formie zaliczki w jednej lub kilku transzach, przy czym pozostała kwota dofinansowania stanowi refundację części wydatków kwalifikowalnych poniesionych wcześniej przez beneficjenta

W przypadku, gdy część lub całość dofinansowania przekazywana była w formie zaliczki w kilku transzach, przekazanie pierwszej transzy zaliczki następowało na podstawie umowy o dofinansowanie w wysokości i terminie w niej określonych. Wypłata kolejnej transzy dofinansowania była uzależniona od rozliczenia określonej w umowie o dofinansowanie części dotychczas otrzymanych transz, nie niższej jednak niż 70 % łącznej kwoty przekazanych wcześniej transz (ust. 4).

Analiza przedmiotowej umowy zawartej przez strony w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że zawiera ona elementy określone w art. 209 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, jej postanowienia wprost odnoszą się do regulacji powyższego rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego, co wskazuje, że została ona zawarta nie tylko w trybie przewidzianym ustawą z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale również na zasadach przewidzianych ustawą z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych.

Wskazać także należy, że przepis art. 211 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych przewidywał **szereg sankcji dla nierzetelnego beneficjenta**: Zgodnie z art. 211 ust. 1 w przypadku gdy środki były: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 208, 3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - **podlegały zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. W przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w ust. 1, instytucja zarządzająca wydawała decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. W zakresie nieuregulowanym w ust. 1 i 4 stosowało się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem art. 57 tej ustawy. Uprawnienia organu podatkowego określonego w dziale III Ordynacji podatkowej przysługują: 1) instytucji zarządzającej - jako organowi pierwszej instancji; 2) ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego - jako organowi odwoławczemu. Do egzekucji należności, o których mowa w ust. 1, miały zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z ust. 2 wykorzystanie środków, o których mowa w ust. 1, w sposób określony w ust. 1 pkt 1 powodujący niezrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego projektu, określonego w umowie, wykluczało prawo otrzymania środków, o których mowa w ust. 1, na realizację projektu w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków. Okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia, kiedy decyzja, o której mowa w ust. 4, stała się ostateczna, zaś kończy się z upływem 3 lat od dnia dokonania zwrotu tych środków.**

Ponadto, beneficjent środków podlegał **sankcjom wynikającym z naruszenia dyscypliny finansów publicznych**, co było regulowane odrębną ustawą.

Od 20 grudnia 2008 roku zaczęły obowiązywać zmiany wynikające z **ustawy z dnia 7 listopada 2008r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności** (Dz. U. z dnia

5 grudnia 2008r.). Nowelizacja ta objęła zarówno przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007r. Nr 140, poz. 984), jak i ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Znowelizowała ona m. in. przepisy zawarte w dziale V ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), w tym art. 211 w zakresie dotyczącym decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz trybu jej zaskarżenia przez beneficjenta.

Znowelizowała w gruntowny sposób przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 140, poz. 984), z czego nadano nowe brzmienie art. 30, zgodnie z którym: podstawę dofinansowania projektu stanowi **umowa o dofinansowanie** projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą **albo decyzja**, o której mowa w art. 28 ust. 2. Umowa albo decyzja, o których mowa w ust. 1, określają warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane." Wprowadzono – zamiast protestu – nową procedurę odwoławczą, w przypadku negatywnej oceny projektu, z możliwością wniesienia skargi do sądu administracyjnego, przy czym w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 z wyłączeniem art. 52-55, art. 61 § 3-6, art. 115-122, 146, 150 i 152 tej ustawy. Ponadto zmianie uległa treść art. 37, zgodnie z którym do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych **nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.**

Następnie uchwalono **ustawę z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych** (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), której przepisy weszły w życie (z pewnymi wyjątkami) z dniem 1 stycznia 2010r. Przepisy intertemporalne do „nowej” ustawy zawarte są w **ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych** (Dz. U. z dnia 24 września 2009r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.). Na mocy jej art. 85 utraciła moc „stara” ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.). Ustawa ta, z pewnymi wyjątkami, weszła w życie także z dniem 1 stycznia 2010r. Przepisy intertemporalne do „nowej” ustawy nakazują stosować – w zakresie rozliczania i zwrotu dotacji w niniejszej sprawie - uregulowania dotychczasowe (art. 111, 113).

Zgodnie bowiem z jej art. 111 do rozliczenia środków przekazanych do dnia 31 grudnia 2009r. na realizację programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych {pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)] stosuje się przepisy dotychczasowe. Rozliczenie tych środków powinno nastąpić nie później niż do dnia 30 czerwca 2010r.

Zgodnie z art. 113 ust. 1 dotacje udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych podlegają zwrotowi na podstawie dotychczasowych przepisów. Zgodnie z art. 113 ust. 3 wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych sprawy dotyczące zwrotu dotacji, rozpatrywane przez naczelnika urzędu skarbowego, organy kontroli skarbowej oraz organy odwoławcze, prowadzą w dalszym ciągu te organy aż do zakończenia postępowania. Właściwość organu odwoławczego określają odrębne przepisy. Zgodnie z art. 113 ust. 4 w sprawach wznowienia postępowania o zwrot dotacji zakończonego decyzją ostateczną, stwierdzenia nieważności oraz uchylecia lub zmiany takiej decyzji właściwe są organy właściwe w takich sprawach po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych, przy czym wszystkie już podjęte w postępowaniu czynności pozostają w mocy.

Zadanie, przed którym stanął Sąd Odwoławczy, wobec podniesienia zarzutu braku dopuszczalności drogi sądowej, nie jest możliwe do rozstrzygnięcia we własnym zakresie w ramach sądowego stosowania prawa. Za tym, że wątpliwości, które powziął Sąd Okręgowy są poważne, przemawia możliwa różna wykładnia budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów. Przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe argumenty prawne. Ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego, przy czym brak jest jednolitego, przekonującego stanowiska doktryny dotyczącego przedstawionego zagadnienia prawnego, przy czym jawi się ono niekiedy wręcz sprzeczne z orzecznictwem sądów administracyjnych, które jest bardzo ubogie i nie dotyka istoty problemu.

W ocenie Sądu Okręgowego kwestia ta dotyczy przede wszystkim **szczególnego charakteru umowy**, jaką zawarły strony w niniejszej sprawie.

Dotacja rozwojowa podlegała rozliczaniu w trybie, na zasadach i terminach określonych w art. 209-210 „starej” ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych. Szczegółowe warunki przekazywania i wykorzystania dotacji rozwojowej określała **umowa zawarta przez dysponenta środków z beneficjentem dotacji** (art. 209 ust. 1). Niewątpliwie dotacja rozwojowa stanowi instrument finansowania programów operacyjnych, których kształt uregulowany jest również w ustawie z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dotacje służą finansowaniu projektów wyłanianych do finansowania w drodze konkursu [E. Kornberger-Sokołowska, W. Miemieć, M. Ofiarska, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, s. 320]. Funkcjonowanie instrumentu dotacji rozwojowej związane jest z jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy wykorzystaniu środków zagranicznych, tj. **zasady refundowania poniesionych wydatków**,

oznaczającej konieczność sfinansowania projektów ze środków własnych (publicznych lub prywatnych), przed ich zwrotem ze środków unijnych.

Artykuł 209 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych przekazywał do uregulowania w drodze umowy szczegółowe warunki przekazywania i wykorzystania dotacji rozwojowej (ust. 1), a ponadto wyznaczał treść takiej umowy (ust. 2). **Ustawowy wymóg formy prawnej umowy dla udzielania dotacji rozwojowej stanowił odstępstwo od zasady, że dotacji udziela się na podstawie decyzji administracyjnej.** W doktrynie zwraca się uwagę, że zastosowana w „starej” ustawie o finansach publicznych forma umowy bliższa jest konstrukcji tzw. umowy administracyjnej niż umowy cywilnoprawnej, na co wskazuje m.in. wyliczenie koniecznych elementów umowy przekazującej dotację. W żadnym elemencie umowy nie może być wyrażona wola beneficjenta dotacji. Beneficjent może jedynie wyrazić wolę przyjęcia warunków umowy [zob.: Z. Cieślik, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004 oraz J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 425 i n.].

W literaturze prawniczej podkreśla się, że cechami charakterystycznymi umowy administracyjnoprawnej, zbliżającymi ją jedynie do umowy cywilnoprawnej, są swoboda podjęcia decyzji w sprawie współdziałania, równość stron oraz brak między nimi podległości służbowej czy organizacyjnej [B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna - zagadnienia wybrane (w:) Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. naukowa J. Filipek*, Bielsko-Biała 2003, s. 170].

Charakter niniejszej umowy o dotację nie jest jednak do końca jednoznaczny, w szczególności nie sposób z całą pewnością orzec, czy na jej podstawie zostaje ukształtowany stosunek cywilno-prawny, co pozwoliłoby dochodzić beneficjentowi roszczeń na drodze przed sądem powszechnym, czy też pomimo ustawowego wymogu zawarcia umowy – nie jest to stosunek administracyjny.

Orzecznictwo sądów administracyjnych, **dotyczące w przeważającej kwestii zwrotu dotacji**, a więc sytuacji, gdy przedmiotem osądu przed sądem administracyjnym była zaskarżona **decyzja organu o zwrocie dotacji** (czy to rozwojowych, czy to innych dotacji ze środków publicznych), nie jest do końca jednolite, ani przekonywające, jeżeli chodzi o charakter umowy o dofinansowanie. Zakłada ono i przyjmuje jako pewien aksjomat, że umowa o udzielenie dotacji jest umową cywilnoprawną, która tylko swój byt wywodzi z przepisów prawa publicznego i do tych przepisów się odwołuje. Wskazuje się też, że fakt, iż umowa cywilnoprawna dotyczy świadczenia publicznego nie przesądza sam przez się, iż spory z niej wynikłe winne być rozstrzygane w postaci decyzji administracyjnej, tj. poprzez władcze rozstrzygnięcie organu administracji państwowej. Przy wykonywaniu umowy organ administracji nie działa w sposób władczy, lecz jest stroną umowy. Należy przy tym zauważyć, co akcentuje między innymi Naczelny Sąd Administracyjny, że odkąd ustawodawca w ustawie z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych przewidział wymóg wydania decyzji dla żądania organu zwrotu nienależycie wykorzystanej dotacji, kwestia drogi sądowej przed sądem powszechnym przestała być klarowna, a poprzednio obowiązujące orzecznictwo nie do końca przystaje do stosunków prawnych nawiązanych pod rządami kolejnej ustawy o finansach publicznych, zwłaszcza że ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, inaczej niż poprzednio obowiązująca, nie zawiera stanowczych uregulowań w tym zakresie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2009r., sygn. akt II GSK 686/08, publ. w ONSAiWSA.2009/6/121 , LEX 531842).

Należy podkreślić, że orzecznictwo odnośnie do sytuacji, gdy to beneficjent domaga się zapłaty kwoty z tytułu udzielonej dotacji, jest bardzo ubogie. Na uwagę zasługuje jedynie postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 czerwca 2011r., sygn. akt I SAB/Go 7/11, LEX nr 1090982, które zapadło na tle sporu w przedmiocie zatrzymania części środków przeznaczonych dla stowarzyszenia na realizację zadania, gdy umowa przewidywała wypłatę dotacji w dwóch transzach.

Zdaniem tego Sądu, skoro doszło zatem do sporu między stronami umowy na tle wykonania umowy o realizację zadania, to do jego rozstrzygnięcia właściwy jest sąd powszechny, a nie administracyjny. „Fakt bowiem, iż umowa cywilnoprawna [podkr. SO] dotyczy świadczenia publicznego nie przesądza sam przez się, iż spory z niej wynikłe winne być rozstrzygane w postaci decyzji administracyjnej tj. poprzez władcze rozstrzygnięcie organu administracji państwowej. Przy wykonywaniu umowy organ administracji nie działa w sposób władczy lecz jest stroną umowy. Dochodzi zatem do sporu kontradyktoryjnego charakteryzującego się równością stron. Zgodnie z art. 1 Kodeksu cywilnego kodeks ten reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi, stosownie zaś do treści art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z dnia 1 grudnia 1964r.) Kodeks ten normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy (...). Formę decyzji administracyjnej jako przejaw władczego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie obywatela w związku z dotacjami publicznymi ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) zastrzega jedynie w art. 146 ust. 1 w zw. z art. 145 ust. 1 dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania dotacji nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Norma ta nie ma zastosowania w niniejszej sprawie bowiem nie doszło do wypłaty dotacji lub pobrania jej w nadmiernej wysokości właśnie ze względu na zaistniały spór”.

Również zdaniem niektórych komentatorów umowy o dotację podlegają mimo to rozstrzygnięciu w postępowaniu cywilnym, a nie w trybie administracyjnym [C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, s. 42]. Brak jest natomiast orzeczeń i wypowiedzi doktryny dotyczących konkretnie sporów, kiedy to beneficjent domaga się zapłaty kwoty z tytułu zawartej umowy o udzielenie dotacji rozwojowej, ze środków pochodzących z programów operacyjnych, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Przywołane

orzecznictwo i poglądy doktryny mogą i powinny budzić, na tle rozpoznawania niniejszej sprawy, poważne wątpliwości.

Dotacja, czy to z budżetu państwa, czy to z budżetu Unii Europejskiej, jest instytucją prawa finansowego pozostającego poza sferą prawa cywilnego z uwagi zarówno na swój przedmiot (wydatek ze środków publicznych na rzecz konkretnego podmiotu zgłaszającego uzasadnione potrzeby), jak i ze względu na to, że Skarb Państwa, czy też organ administracji zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego pozycję organu zwierzchniego. Instytucja zarządzająca, czy też pośrednicząca jest wyposażona nie tylko w instrumenty kontrolne, ale w szereg środków nadzorczych. W przypadku stwierdzenia, że środki wykorzystano **niezgodnie z przeznaczeniem lub** pobrano **w nadmiernej wysokości** lub **nienależnie**, instytucja zarządzająca (pośrednicząca) wydaje **decyzję administracyjną** określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. **Decyzja ta jest zaskarżalna i podlega rozpatrzeniu przez organ; może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego.**

Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości środki podlegają zwrotowi wraz z **odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych**, liczonymi od dnia przekazania środków na rachunek wskazany przez organ lub jednostkę przekazujące te środki. **Ustawa natomiast nie reguluje w ogóle procedury, w przypadku gdy to instytucja pośrednicząca /zarządzająca niezasadnie odmawia beneficjentowi wypłaty środków lub opóźnia się z ich wypłatą.**

Ponadto, artykuł 211 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych określa dodatkową sankcję za wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem, jeżeli spowodowało to niezrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego projektu. Stwierdzenie takiej okoliczności **wyklucza prawo beneficjenta otrzymania środków na realizację projektu w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków.** Okres wykluczenia

rozpoczyna się od dnia, kiedy decyzja określająca kwotę przypadającą do zwrotu wydana przez instytucję zarządzającą stała się ostateczna, a kończy z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu tych środków. Przesłanką zastosowania sankcji wykluczenia prawa otrzymania środków za wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem jest niezrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego projektu, określonego w umowie o przekazaniu i wykorzystaniu dotacji rozwojowej.

Kolejno, **egzekucja należności przypadających instytucji następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji** (Dz. U. z 2005r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.). Zastosowanie procedury egzekucji administracyjnej przyczynić miało się do usprawnienia odzyskiwania nieprawidłowo przekazanych lub niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystanych środków [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1078, s. 8; zob. także: W. Grześkiewicz, *Prawne aspekty dochodzenia należności publicznych w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego* (w:) *Problemy stanowienia i stosowania prawa finansowego w krajach europy środkowej i wschodniej. Materiały z konferencji naukowej w Grodnie w dniach 16-17 września 2006 r.*, Grodno 2006, s. 96-99].

Niezależnie od sankcji systemowych, określonych w art. 211 ustawy o finansach publicznych, wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami - stanowi **naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** (Dz. U. z 2005r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.). Dopuścić się go może beneficjent środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.

Takie uregulowania mogą przemawiać za tym, że beneficjent w porównaniu z instytucją pośredniczącą/zarządzającą nie jest równorzędną

stroną umowy, zwłaszcza że nie ma on wpływu na kształtowanie nawiązanego na jej podstawie stosunku prawnego. Zwrócić trzeba uwagę, że wzór takiej umowy – w przypadku trybu konkursowego - jest publikowany na stronach internetowych, zaś jej niezbędne elementy wyznaczały przepisy ustawy o finansach publicznych, w powiązaniu z odpowiednimi przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego. Beneficjent nie ma wpływu na treść tej umowy. Powyższe względy mogą w istocie przemawiać za tym, że w istocie przedmiotową umową o dofinansowanie został ukształtowany nie stosunek cywilny, a administracyjny, co sprawia, że właściwym trybem do dochodzenia roszczeń przez beneficjenta jest droga postępowania administracyjnego, a po jej wyczerpaniu – przed sądem administracyjnym.

Należy przy tym zauważyć, że ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadza jako równorzędne formy udzielenia środków z programów operacyjnych – decyzję lub umowę o dofinansowanie, zaś charakter tych uregulowań właściwie nie wprowadza większych różnic pomiędzy obiema formami udzielenia wsparcia, co może sugerować, że umową tą nawiązany zostaje stosunek administracyjny, podobnie, jak w przypadku decyzji o przyznaniu dotacji. Wyłączenie przepisów kpa (wprawdzie przy ubieganiu się lub udzieleniu dotacji) w znowelizowanym od 20 grudnia 2008 roku art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie przesądza, że właściwym trybem do dochodzenia zapłaty dotacji przez beneficjenta nie będzie sąd administracyjny.

Jakkolwiek znane jest Sądowi Okręgowemu orzecznictwo Sądu Najwyższego, że droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych, jednak po wprowadzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, którego rolą jest wszak sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę wykonywania administracji publicznej, szerokie pojmowanie drogi sądowej przed sądami powszechnymi, które zasadzało się na zagwarantowaniu stronie stosunku prawnego konstytucyjnego prawa do sądu, musi ulec weryfikacji. Wszak sądy administracyjne sprawują kontrolę

działalności administracji publicznej nie tylko w przedmiocie skarg na orzeczenia wydane w postępowaniu administracyjnym, ale również na inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej, jak też na bezczynność organów w przypadku aktów i czynności z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 P.p.s.a.). W zakresie swojej właściwości sądy administracyjne sprawują kontrolę działań i czynności (albo bezczynności) pod względem ich zgodności z prawem (art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Za taką wykładnią mogą przemawiać względy celowościowe. Należy bowiem zauważyć, że sądy administracyjne rozpatrując sprawy w przedmiocie skarg beneficjentów **na decyzje o zwrocie dotacji** wnikliwie analizują „kwalifikowalność” wydatków, również tych osobowych, jak też zasadność rozwiązania umów o dofinansowanie. Sądy administracyjne mają niejako „doświadczenie” w rozpoznawaniu tego rodzaju sporów. Zatem mogłoby się wydawać celowe, aby przedmiotem osądu przed sądem administracyjnym była kwalifikowalność wydatków w sytuacji odwrotnej, to jest gdy instytucja pośrednicząca odmawia wypłaty dotacji (postępowanie dowodowe wygląda w zasadzie tak samo), a zapłaty domaga się beneficjent. Niestety rezultaty takiej wykładni nie są jednoznaczne, skoro dotychczasowe sądownictwo administracyjne podkreślało i niejako zakładało, że umowy o dofinansowanie mają charakter umów cywilnoprawnych. Jak już wyżej wskazano, taka konstatacja nie jest do końca przekonująca, w szczególności nie sposób orzec z całą stanowczością, że na mocy przedmiotowej umowy o dofinansowanie ukształtowany stosunek cywilno-prawny, co przesądzałoby, iż sprawa jest cywilną w znaczeniu materialnym.

Podobnie wykładnia „prowspółnotowa” rozporządzeń, które obowiązywały w dacie zawarcia przedmiotowej umowy o dofinansowanie, nie daje jednoznacznych wyników.

Zwrócić należy uwagę, że **rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające**

rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U.UE L z dnia 31 lipca 2006r. nr 210, poz. 25 ze zm.) przewiduje, że nieprawidłowości związane z rozliczaniem kwot będą rozstrzygane w toku „postępowań administracyjnych i prawnych” (art. 70 ust. 1 lit. b). Rozporządzenie to przy tym w art. 80 stanowi, że *państwa członkowskie upewniają się, że instytucje odpowiedzialne za dokonywanie płatności zapewniają, aby beneficjenci otrzymali pełną kwotę wkładu ze środków publicznych możliwie najszybciej i w całości. Nie potrąca się ani nie wstrzymuje żadnych kwot, ani też nie nakłada się żadnych opłat szczególnych lub innych opłat o równoważnym skutku, które powodowałyby zmniejszenie kwot wypłacanych beneficjentom. Z drugiej zaś strony w art. 95 tego rozporządzenia mowa o wstrzymaniu płatności na czas trwania postępowań prawnych i odwołań administracyjnych i odpowiednio o (ostatecznej) decyzji prawnej lub administracyjnej.*

Także rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. UE L z dnia 27 grudnia 2006 r. Nr 371, poz. 1 ze zm.) w preambule wskazuje, że należy ustanowić przepisy, na podstawie których Komisja będzie mogła dokonać zwrotu opłat sądowych, w przypadku, gdy zwraca się do państwa członkowskiego z wnioskiem **o wszczęcie lub kontynuację postępowania sądowego w celu odzyskania kwot nienależnie wypłaconych** w następstwie nieprawidłowości (akapit 19). Zwrócić przy tym należy uwagę, że rozporządzenie to nie wprowadza formy umowy o udzielenie dofinansowania, a operuje pojęciem **decyzji o dofinansowaniu** (art. 13 ust. 2, art. 18 ust. 2, art. 30 ust. 2 lit. a). Co więcej, w art. 27 tego rozporządzenia, który formułuje definicje do sekcji poświęconej nieprawidłowościom, określa takie pojęcia jak „**podejrzanie nadużycia**” – jako nieprawidłowość, która prowadzi do

wszczęcia **postępowania administracyjnego lub sądowego** na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania (...). Ponadto, definiuje „**wstępne ustalenie administracyjne lub sądowe**”, które oznacza **wstępną ocenę pisemną** wykonaną przez właściwy **podmiot administracyjny lub sądowy** stwierdzającą, na podstawie konkretnych faktów, istnienie nieprawidłowości, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego skorygowania lub wycofania wniosku dotyczącego istnienia nieprawidłowości w następstwie ustaleń dokonanych w trakcie **postępowania administracyjnego lub sądowego**. Również na gruncie innych przepisów tego rozporządzenia prawodawca równorzędnie traktuje obie formy odzyskiwania dotacji (art. 30 ust. 1 lit. c). Na uwagę zasługuje w tym miejscu art. 32, który przewiduje **zwrot kosztów sądowych** w przypadku gdy na wyraźny wniosek Komisji, właściwe władze państwa członkowskiego podejmą decyzję **o rozpoczęciu lub kontynuacji postępowania sądowego** w celu odzyskania kwot nienależnie wypłaconych, (...) nawet, jeśli postępowanie nie zakończy się pomyślnie. To uregulowanie wskazuje również na uprzywilejowaną pozycję instytucji zarządzającej (pośredniczącej) w porównaniu z beneficjentem.

Na marginesie zaś należy zauważyć, że przedmiotowa umowa – pomimo jej zawarcia pod rządami ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, która wprowadziła wymóg wydania decyzji w przedmiocie zwrotu dotacji – przewiduje pewne instytucje znane prawu cywilnemu, takie jak potrącenie wydatków niekwalifikowalnych z kolejnej transzy dotacji (§ 13 ust. 4). Ponadto, przedmiotowa umowa zawiera postanowienie, że spór na tle wykonywania tej umowy będzie podlegał rozstrzygnięciu przed sądem powszechnym (§ 28 ust. 2).

Dla porządku wskazać należy, że Sąd Rejonowy nie zakwestionował w swym uzasadnieniu dopuszczalności drogi sądowej (co mogą sugerować użyte sformułowania), ale legitymację bierną strony pozwanej. Sąd uznał, że to raczej wszelkie roszczenia wynikłe na tle dysponowania środkami unijnymi

winy być kierowane do Unii Europejskiej jako podmiotu, do którego budżetu środki te należą (str. 28 uzasadnienia).

Reasumując, wskazać należy, że za tym, że wątpliwości, które powziął Sąd Odwoławczy są poważne, przemawia możliwa różna wykładnia budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów. Przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe argumenty prawne. Ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego, przy czym brak jest jednolitego, przekonującego stanowiska doktryny dotyczącego przedstawionego zagadnienia prawnego, czy orzecznictwa sądów administracyjnych, które nawiasem mówiąc jest bardzo ubogie i nie dotyka istoty problemu.

Problem ten w ocenie Sądu Okręgowego wymaga wypowiedzi Sądu Najwyższego, z uwagi na istniejące wskazane wyżej wątpliwości.

/km/