

Sygn. akt I ACa 436/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA – Maciej Dobrzyński /spr./

Sędzia SA – Katarzyna Polańska - Farion

Sędzia SO del. – Małgorzata Siemianowicz - Orlik

Protokolant – apl. sędz. Łukasz Malinowski

po rozpoznaniu w dniu 23 października 2012 r. w Warszawie na rozprawie
sprawę z powództwa Skarbu Państwa - Ministra Pracy i Polityki Społecznej
przeciwko Gminie M.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 4 stycznia 2012 r. sygn. akt I C 1023/10

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddala oraz zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rzecz Gminy M. kwotę 7.200 (siedem tysięcy dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rzecz Gminy M. kwotę 32.816 (trzydzieści dwa tysiące osiemset szesnaście) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

I ACa 436/12

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 20 października 2010 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wniósł o zasądzenie od Gminy M. kwoty 544.357,90 zł z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych od kwoty 75.421,61 zł od dnia 14 marca 2006 r. do dnia zapłaty, od kwoty 159.320,07 zł od dnia 28 lipca 2006 r. do dnia zapłaty, od kwoty 309.616,22 zł od dnia 14 listopada 2006 r. do dnia zapłaty. Nadto strona powodowa wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego kosztów proces, w tym na rzecz Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na pozew z dnia 13 grudnia 2010 r. strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie na jej rzecz kosztów proces, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 4 stycznia 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Gminy M. na rzecz Skarbu Państwa - Ministra Pracy i Polityki Społecznej kwotę 544.357,90 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości

podatkowych, liczonymi: od kwoty 75.421,61 zł od dnia 14 marca 2006 r. do dnia zapłaty, od kwoty 159.320,07 zł od dnia 28 lipca 2006 r. do dnia zapłaty i od kwoty 309.616,22 zł od dnia 14 listopada 2006 roku do dnia zapłaty (pkt I) oraz zasądził od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych oraz rozważaniach prawnych:

W dniu 26 stycznia 2006 r. pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej jako Instytucją Wdrażającą a Gminą M. jako Beneficjentem została zawarta umowa o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (SPO RZL 2004-2006) współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Na warunkach określonych w tej umowie Instytucja Wdrażająca przyznała Beneficjentowi środki finansowe w łącznej kwocie nie przekraczającej 553.908,62 zł na realizację projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.". W § 3 umowy strony ustaliły, że projekt będzie realizowany w okresie od 1 lutego 2006 r. do 31 grudnia 2006 r. Okres realizacji projektu został przedłużony do 31 marca 2007 r. W § 10 umowy strony zawarły postanowienie, zgodnie z którym, jeżeli na podstawie sprawozdań lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone, że Beneficjent wykorzystał środki na finansowanie projektu niezgodnie z przeznaczeniem, pobrał je nienależnie lub w nadmiernej wysokości, lub w przypadku, gdy w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy projekt ulegnie znaczącej modyfikacji:

- 1/ wpływającej na jego charakter lub warunki wykonania lub przynające Beneficjentowi nienależne korzyści;
- 2/ wynikającej albo ze zmiany charakteru własności danej pozycji infrastruktury albo zaprzestania lub zmiany lokalizacji działalności produkcyjnej,

to zobowiązany będzie do zwrotu odpowiedniej części lub całości transz tych środków wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi odpowiednio od dnia przekazania transzy środków na finansowanie projektu wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub od dnia nienależnego pobrania środków na finansowanie projektu.

Zawarcie umowy poprzedziło złożenie przez pozwanego wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach SPO RZL 2004-2006, sporządzonego w dniu 16 stycznia 2006 r. i skierowanego do Ministerstwa Gospodarki i Pracy. W formularzu wniosku w punkcie 2.3.e, w którym wymagano odpowiedzi na pytanie, jak zapewnione zostanie funkcjonowanie i finansowanie projektu lub jego osiągniętych rezultatów po zakończeniu finansowania z EFS, ubiegająca się o dofinansowanie Gmina M. wpisała, iż po zakończeniu finansowania projektu z EFS, przewiduje jako źródła finansowania działalności Centrum (...) (...) dotacje pochodzące z dochodów własnych gminy, przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień, dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy, dochody uzyskiwane przez (...) jako gospodarstwo pomocnicze prowadzące działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie. Po zakończeniu projektu finansowanego z EFS (...) realizować miał usługi na rzecz prywatnych mieszkańców i instytucji, za które miał obierać opłaty. W punkcie 2.1.a wniosku wskazano, że w budżecie Gminy M. na 2006 rok określone środki finansowe zostały przeznaczone na działanie tej jednostki „w pierwszym roku jej istnienia”.

W wykonaniu umowy Instytucja Wdrażająca wypłaciła Gminie M. kwotę 552.910,10 zł w trzech transzach, tj. I transzę w kwocie 75.421,61 zł przelewem z dnia 14 marca 2006 r., II transzę w kwocie 159.320,07 zł przelewem z dnia 28 lipca 2006 r. oraz III transzę w kwocie 318.168,42 zł przelewem z dnia 14 listopada 2006 r. Środki te zostały wykorzystane m.in. na zakup niezbędnego sprzętu i wyposażenia(...). Przelewem z dnia 26 września 2006 r. strona pozwana dokonała zwrotu kwoty 8.552,20 zł na rzecz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W dniu 29 marca 2007 r. Burmistrz Gminy M. wydał zarządzenie(...), mocą którego(...) w M. zostało zlikwidowane z dniem 30 kwietnia 2007 r. Pismem z dnia 25 kwietnia 2007 r. kierownik(...)w M. zawiadomił Ministerstwo Pracy i

Polityki Społecznej o treści powyższego zarządzenia. Wykonanie zadań związanych z aktywizacją osób bezrobotnych oraz wyposażenie (...)przejął Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy (...) w M..

W dniu 3 października 2007 r. Beneficjent złożył sprawozdanie końcowe z realizacji projektu, które to sprawozdanie zostało zaakceptowane pod względem finansowym i merytorycznym przez Instytucję Wdrażającą.

Pismami z dnia 7 kwietnia 2009 r. i 5 czerwca 2009 r. Instytucja Wdrażająca wezwała Gminę M. do zwrotu całości przekazanych środków, uznając, iż Beneficjent likwidując(...) przed upływem 5 lat od podpisania umowy o dofinansowanie dokonał znaczącej modyfikacji projektu, wobec czego ziściły się przesłanki opisane w § 10 umowy. Pozwany odmówił zwrotu tych środków.

Sąd I instancji uznał, że powództwo zasługiwało w całości na uwzględnienie. O prawie Instytucji Wdrażającej do żądania zwrotu całości wypłaconych środków pieniężnych stanowił § 10 umowy z dnia 26 stycznia 2006 r. To postanowienie umowne stanowiło wprawdzie dolegliwą sankcję w postaci obowiązku zwrotu otrzymanej pomocy wraz z odsetkami, niemniej jednak zabezpieczało prawidłowe wykorzystywanie pomocy współfinansowanej ze środków EFS przez podmioty ją otrzymujące. Środki finansowe przekazywane przez powoda stanowiły formę wsparcia i pomocy dla ich beneficjentów, w tym jednostek samorządowych. Z przywilejem tym skorelowane są jednak także obowiązki, w szczególności w zakresie podwyższonych wymagań dotyczących rozliczenia się ze sposobu ich wydatkowania, tak by wskazane środki finansowe trafiały jedynie do rąk takich podmiotów, które rzeczywiście na takie wsparcie zasługują i których uczciwość nie może być w żaden sposób podważana. Z uwagi na powyższe prawidłowość ich wydatkowania, jako wprzężonych w system finansów publicznych, podlega szczególnie wnikliwej kontroli przez uprawnione do tego organy, zarówno w aspekcie formalnym, jak i merytorycznym, w tym również w zakresie utrzymania trwałości realizowanych projektów. W ocenie Sądu Okręgowego, charakter otrzymanej przez beneficjentów pomocy, jak też pochodzenie środków na udzielaną pomoc, przemawiały za bardziej dolegliwym sankcjonowaniem zaistniałych nieprawidłowości.

Odwołując się do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy Sąd I instancji stwierdził, że analiza treści § 10 umowy nakazywała przyjąć, iż Beneficjent zobowiązał się do zwrotu środków uzyskanych na finansowanie projektu, jeśli w okresie 5 lat od podpisania umowy projekt ulegnie znaczącej modyfikacji wpływającej na jego charakter lub warunki wykonania. Jak wynikało z treści umowy, zasadniczym elementem zrealizowania przez Beneficjenta celu założonego przez projekt było utworzenie(...). Utworzenie tej jednostki należało uznać za tzw. twardy rezultat umowy. Zlikwidowanie(...)na podstawie zarządzenia(...) z dnia 29 marca 2007 r. w ocenie Sądu Okręgowego było sprzeczne z celem zawartej umowy o dofinansowanie i jednocześnie stanowiło znaczącą modyfikację projektu, wpływającą na warunki jego wykonania. Wymienione w projekcie, a następnie sprecyzowane w umowie, zadania w zakresie reintegracji (...) zobowiązała się wykonywać w ramach działalności nowoutworzonej jednostki organizacyjnej, jaką był(...) Likwidacja tej jednostki spowodowała, iż cel projektu został zniweczony. Warunkiem uzyskania pomocy ze środków EFS w ramach SPO RZL 2004-2006 było utworzenie odrębnej, wyspecjalizowanej w zakresie reintegracji społecznej jednostki organizacyjnej w strukturze Beneficjenta. Gdyby takiego warunku nie było, to ani we wniosku o dofinansowanie, ani w umowie nie byłoby potrzeby wskazywania na konieczność utworzenia takiej jednostki, jeśli wystarczającym byłoby wykonywanie zadań związanych z realizacją projektu przez dotychczas istniejące struktury w ramach jednostki samorządowej. Skoro strony postanowiły, iż w celu realizacji projektu koniecznym jest wyodrębnienie takiej jednostki, to uznać należało, iż był to istotny element umowy. Zarówno z treści wniosku o dofinansowanie (pkt 2.3.e), jak i z treści umowy (§ 10 ust. 1) wyraźnie wynikało, iż wykonywanie zadań związanych z projektem ma trwać co najmniej przez 5 lat, licząc od daty podpisania umowy. Skoro zadania te miały być wykonywane przez specjalnie utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną -(...) to trudno było przyjąć, iż zgodnie z zawartą umową istnienie tej jednostki miało rację bytu tylko w okresie kilkunastu miesięcy. Zdaniem Sądu I instancji, przy rozpatrywaniu sporu ogniskującego się wokół obowiązku zwrotu przekazanych pozwanemu środków, nie można było abstrahować od treści wniosku o dofinansowanie projektu, sporządzonego przez Beneficjenta, w którym to wniosku Beneficjent wyraźnie zaznaczył, iż „po zakończeniu finansowania Projektu z EFS, przewiduje następujące źródła finansowania(...)(...)”. Oznaczało to, iż Beneficjent już w momencie ubiegania się o dofinansowanie miał świadomość, że po okresie finansowania projektu przez EFS, określonym w § 5 umowy, obowiązek finansowania

działalności(...)przejdzie na Beneficjenta. Z treści przywołanego zapisu wniosku o dofinansowanie jasno wynikało, iż Beneficjent zobowiązał się do finansowania działalności (...) a nie do ponoszenia kosztów wykonywania zadań w zakresie reintegracji społecznej, realizowanych dotychczas przez tę jednostkę. Gdyby, w ramach realizacji projektu, Beneficjent był uprawniony do podjęcia samodzielnej decyzji o tym czy związane z omawianym projektem zadania - po okresie realizacji projektu określonym w § 3 umowy - ma nadal wykonywać (...) czy też wykonywanie tych zadań powierzyć należy jednostce istniejącej do tej pory, a realizującej zadania o podobnym charakterze (Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy (...)), to takie uprawnienie powinno być wyraźnie wyartykułowane w umowie. Skoro umowa nie przewidywała takiej możliwości, to decyzję Burmistrza Gminy M. w sprawie likwidacji(...) przed upływem 5 lat od daty podpisania umowy uznać należało za pochoptą, naruszającą warunki umowy o dofinansowanie, i w efekcie skutkującą obowiązkiem zwrotu całości przyznanych środków. W ocenie Sądu Okręgowego, niezwykle istotną rzeczą przy rozpatrywaniu tego rodzaju sporu jest analiza treści całej umowy, jak również analiza treści poprzedzającego tę umowę wniosku o dofinansowanie, a nie tylko wyrywkowe przywoływanie poszczególnych zapisów umowy, co próbowała czynić strona pozwana. Należało przyznać rację Gminie M., iż finansowanie projektu nie jest tożsame z realizacją projektu. Wynikało to wprost z treści umowy. Jednakże, jak wskazano powyżej, z treści umowy jasno też wynikało, iż okres realizacji projektu, umożliwiający Instytucji Wdrażającej zażądanie zwrotu części lub całości przyznanych środków w razie zaistnienia przesłanki dokonania przez Beneficjenta znaczącej modyfikacji projektu, został określony na 5 lat (§ 10 umowy). Zapis ten determinował trwałość projektu określoną na 5 lat. Ponadto już z samej nazwy projektu: „Za zakretem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.” wynikało, iż wymieniona jednostka była jedyną jednostką mającą realizować przedmiotowy projekt. Skrócony opis tego projektu został zawarty we wniosku. Celem tego projektu było ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej i zawodowej poprzez przygotowanie 40-to osobowej grupy (...) do aktywnego życia społecznego i zawodowego, zaś zrealizowanie tego celu zostało powierzone utworzonemu w tym celu (...) W punkcie 2.1.a wniosku wskazano, że w budżecie Gminy M. na 2006 rok określone środki finansowe zostały przeznaczone na działanie tej jednostki „w pierwszym roku jej istnienia”. Oznaczało to, iż okres funkcjonowania(...) nie ograniczał się do jednego roku. Wysokość przekazanej na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie kwoty, tj. 552.910,10 zł również świadczyła o tym, iż tak znaczących dla budżetu małej gminy środków nie przekazuje się na realizację projektu przeznaczonego na reintegrację 40-to osobowej grupy bezrobotnych osób, którego trwałość jest obliczona tylko na kilkanaście miesięcy. Poza tym odróżnić należało akceptację sprawozdania pod względem finansowym i merytorycznym przez Instytucję Wdrażającą od prawa do dokonania oceny trwałości rezultatu. Gdyby Instytucja Wdrażająca podjęła w niniejszej sprawie stosowne kroki po otrzymaniu od Beneficjenta informacji o likwidacji(...), to i tak jej działania musiałyby się sprowadzić najpierw do odrzucenia sprawozdania końcowego, a następnie do zażądania zwrotu przyznanych środków na podstawie § 10 umowy.

Należało też mieć na uwadze, że strona pozwana, zarówno w okresie ubiegania się o dofinansowanie, jak i w okresie dojścia umowy do skutku i realizowania projektu miała możliwość korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej. Z materiału dowodowego nie wynikało, aby przed zlikwidowaniem(...) decyzja ta była uzgodniona z Instytucją Wdrażającą. Skoro umowa została zawarta na piśmie, to zdaniem Sądu I instancji, rozsądny beneficjent przed podjęciem decyzji o likwidacji jednostki utworzonej na potrzeby realizacji projektu unijnego, winien był zadbać o uzyskanie pisemnej zgody Instytucji Wdrażającej na tego rodzaju modyfikację projektu. Stosownie bowiem do postanowienia zawartego w § 20 umowy Beneficjent był uprawniony do dokonania zmian w projekcie jedynie w formie pisemnej pod rygorem ich nieważności pod warunkiem zgłaszania zmian nie później niż na 1 miesiąc przed planowanym zakończeniem realizacji projektu. Podkreślenia wymagało, iż przyznawane z funduszy unijnych środki mają charakter bezzwrotnych darowizn, a zatem wykorzystanie tych środków, jak również dokonywanie jakichkolwiek zmian w realizacji projektów unijnych, winno być poddane szczególnej analizie i rozważdze.

Sąd Okręgowy nie podzielił podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia. Umowę o dofinansowanie z dnia 26 stycznia 2006 r. należało zakwalifikować jako umowę nienazwaną, której przedmiotem było udzielenie pomocy finansowej po spełnieniu przez Gminę M. ściśle określonych warunków. Pozwany nie zobowiązał się do wykonania dzieła, a powód do zapłaty wynagrodzenia. Pociągało to za sobą niemożność przyjęcia 2-letniego terminu przedawnienia roszczeń, o którym mowa w art. 646 k.c. Brak było również podstaw do przyjęcia, iż łączący strony

stosunek prawny odpowiada umowie zlecenia (art. 751 k.c.). Nadto, zobowiązanie strony pozwanej do zwrotu otrzymanej pomocy nie było świadczeniem okresowym, lecz jednorazowym świadczeniem, aktualizującym się po pierwszym wezwaniu przez Instytucję Wdrażającą do jego zwrotu. Działalność Instytucji Wdrażającej nie jest też działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c., bowiem wykonuje ona swoje zadania w oparciu o środki budżetowe bez ukierunkowania na osiągnięcie efektu handlowego, a ustawodawca w powołanym przepisie posłużył się kryterium podmiotu, któremu roszczenie przysługuje. W tej sytuacji należało przyjąć, iż przy ocenie roszczenia o zwrot udzielonej pomocy zastosowanie znajduje ogólny 10-letni termin przedawnienia przewidziany w art. 118 k.c., który został dochowany przez powoda.

W ocenie Sądu I instancji brak było również podstaw do zakwalifikowania zachowania powoda jako stanowiącego nadużycie prawa podmiotowego. Stosownie do art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. W ww. przepisie znalazła wyraz tzw. wewnętrzna teoria nadużycia prawa podmiotowego, stosownie do której wykonywanie prawa podmiotowego w sposób sprzeczny z ustanowionymi w art. 5 k.c. kryteriami oceny jest bezprawne i z tego względu nie korzysta z ochrony jurysdykcyjnej. O nadużyciu prawa podmiotowego decydują obiektywne kryteria oceny w postaci sprzeczności z zasadami współzycia społecznego i ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa podmiotowego. Generalnie przyjmuje się, że sprzeczne z zasadami współzycia społecznego są takie czynności prawne, w wyniku których powstaje obowiązek lub uprawnienie do postępowania zakazanego przez normę moralną, czy też takie, które służą osiągnięciu stanu rzeczy podlegającego negatywnej ocenie moralnej.

Odnosząc te rozważania do żądania dochodzonego przez powoda, Sąd Okręgowy wskazał, że nie dopatrył się naruszenia żadnej z zasad współzycia społecznego, w tym zasady sprawiedliwości i słuszności, w dochodzeniu zwrotu środków przeznaczonych na realizację konkretnego projektu, którego trwałości pozwany nie zapewnił. Jak już wskazano powyżej charakter otrzymanej przez Gminę M. pomocy, jak też pochodzenie środków na udzielaną pomoc, przemawiały za bardziej dolegliwym sankcjonowaniem w przypadku zaistnienia nieprawidłowości. Strona pozwana jako jednostka samorządu terytorialnego nie należy do kategorii tych podmiotów, którym należy się szczególna ochrona prawna. Ubiegając się o środki pomocowe z funduszu unijnego, pozwany był zobowiązany wykazać we wniosku o dofinansowanie, iż zasługuje na to, aby jemu powierzono realizację projektu finansowanego w znacznej części przez EFS. Skoro doszło do podpisania umowy, to uznać należało, iż strona pozwana została oceniona jako podmiot zasługujący na status beneficjenta, dający gwarancję realizacji zamierzonego w projekcie celu. Sąd I instancji zauważył również, że Instytucja Wdrażająca jest tylko dysponentem unijnych środków. W razie stwierdzenia nieprawidłowości po okresie realizacji projektów i w razie niezażądania od beneficjentów zwrotu nienależnie pobranych środków, na Skarbie Państwa spoczywa obowiązek ich oddania funduszom unijnym. Możliwość korzystania ze środków unijnych przez podmioty gospodarcze, jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty musi być skorelowana z podniesionym wskaźnikiem uczciwości i staranności beneficjentów w realizacji projektów unijnych. Tego ostatniego wymogu Gmina M. nie dochowała. W związku z powyższym brak było podstaw do przyjęcia, iż wnosząc przedmiotowe powództwo Skarb Państwa dopuścił się naruszenia zasad współzycia społecznego w rozumieniu art. 5 k.c.

O kosztach postępowania Sąd I instancji orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył pozwany, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1/ naruszenie art. 65 § 1 i § 2 k.c. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w szczególności poprzez pominięcie przy dokonywaniu wykładni oświadczeń woli istotnych okoliczności towarzyszących złożeniu oświadczeń stron oraz zasad współzycia społecznego, a także poprzez błędną wykładnię Umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Nr:(...) z dnia 26 stycznia 2006 r. (zwłaszcza § 10) w zakresie zgodnego zamiaru stron i jej celu, opartą na wybranych postanowieniach ww. umowy, bez odniesienia się do jej całokształtu, co skutkowało stwierdzeniem, że pozwana była zobowiązana w szczególności

do utrzymywania Centrum (...) w M. w okresie 5 lat od podpisania umowy, pomimo braku podstaw do wyciągnięcia takich wniosków, a likwidacja Centrum (...) w M. w kwietniu 2007 r. stanowiła znaczącą modyfikację projektu w rozumieniu § 10 umowy (wpływającą na jego charakter lub warunki wykonania),

2/ naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 65 § 1 i § 2 k.c. poprzez dokonanie oceny dowodów w niniejszej sprawie (w szczególności dowodu z dokumentu - umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Nr: (...)z dnia 26 stycznia 2006 r.) z naruszeniem zasady swobodnej oceny dowodów, w tym zaniechanie wszechstronnego rozpatrzenia dowodów, wywiedzenie wniosków, które nie wynikają z materiału dowodowego (zwłaszcza ww. umowy), tj. w szczególności wbrew zasadom logicznego rozumowania oraz kierowanie się pozbawionym podstaw prawnych założeniem o uprzywilejowanym charakterze środków, o których mowa w ww. umowie, mającym stanowić uzasadnienie dla sankcji względem pozwanego wywiedzionych przez Sad I instancji, w kontekście ustalenia faktu złożenia przez strony oświadczeń woli o określonej treści, zgodnego zamiaru stron i celu ww. umowy z naruszeniem dyrektyw, których mowa w art. 65 § 1 i § 2 k.c.,

3/ naruszenie art. 5 k.c. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (przy założeniu, że pozwany jest zobowiązany do zwrotu dofinansowania na podstawie § 10 umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Nr: (...) z dnia 26 stycznia 2006 r., co pozwany kwestionuje) poprzez jego niezastosowanie w ustalonym stanie faktycznym, pomimo zaistnienia podstaw do stwierdzenia, że żądanie powoda w zakresie zwrotu całości udzielonego dofinansowania wraz z odsetkami według treści pozwu stanowi rażące nadużycie prawa i nie zasługuje na ochronę, przy uwzględnieniu w szczególności, że pozwany zrealizował prawidłowo projekt w całości, wykorzystał całość środków przekazanych mu zgodnie z umową na realizację projektu, tj. zgodnie z przeznaczeniem, co dodatkowo zostało potwierdzone przez powoda poprzez akceptację sprawozdania końcowego złożonego przez pozwanego w kwietniu 2007 r., a także mając na uwadze, że powód wiedział o likwidacji Centrum (...) od kwietnia 2007 r. i nie zgłaszał żadnych uwag względem działań pozwanego, aż do kwietnia 2009 r., kiedy to pozwany został wezwany do zwrotu całości dofinansowania,

4/ naruszenie art. 359 § 2 k.c. poprzez jego niezastosowanie w przypadku, gdy strony nie zastrzegły w umowie o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Nr:(...)z dnia 26 stycznia 2006 r. innej wysokości odsetek w przypadku znaczącej modyfikacji projektu wpływającej na jego charakter lub warunki wykonania (§ 10 umowy),

5/ naruszenie art. 120 § 2 k.c. w zw. z art. 455 k.c. poprzez ich niezastosowanie w przedmiotowej sprawie, co doprowadziło do błędnego rozstrzygnięcia w zakresie początkowego terminu biegu odsetek w przedmiotowej sprawie (od poszczególnych transz środków) ustalonego bez odniesienia się do momentu, w którym roszczenie pozwanego stało się wymagalne (wezwania pozwanego do zwrotu środków),

6/ naruszenie art. 118 k.c. poprzez przyjęcie w przedmiotowej sprawie 10-letniego okresu przedawnienia roszczeń, pomimo, iż stosunek prawny wynikający z umowy miał cechy charakterystyczne dla stosunku wynikającego z umowy zlecenia, względnie umowy o dzieło, co powodowało konieczność zastosowania w zakresie okresu przedawnienia art. 751 k.c. (ewentualnie art. 751 k.c. w zw. z art. 750 k.c.), względnie art. 646 k.c. i ustalenie, że termin ten wynosi 2 lata, a wobec tego powództwo powinno zostać oddalone,

przy czym jednocześnie skarżący podniósł, że roszczenie o zapłatę odsetek w zakresie:

- od kwoty 75.421,61 zł od dnia 14 marca 2006 r. do dnia 28 listopada 2007 r.;
- od kwoty 159.320,07 zł od dnia 28 lipca 2006 r. do dnia 28 listopada 2007 r.;
- od kwoty 309.616,22 zł od dnia 14 listopada 2006 r. do dnia 28 listopada 2007 r.;

jest przedawnione z uwagi na przepis art. 118 k.c.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwany wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości;
- zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych z uwzględnieniem postępowania apelacyjnego.

W odpowiedzi na apelację z dnia 30 marca 2012 r. strona powodowa wniosła o oddalenie apelacji oraz zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz kosztów procesu za postępowanie w II instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie zauważyć należało, że niniejsza sprawa dotyczyła żądania zwrotu środków z funduszy strukturalnych, które mają charakter środków publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.; dalej jako u.f.p.), obowiązującej w dacie zawarcia umowy o dofinansowanie projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.”. Stosownie do treści ww. przepisów środkami publicznymi są m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a wśród nich środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Ogólne zagadnienia związane z wydatkowaniem funduszy z budżetu Unii Europejskiej reguluje rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. WE 2002 L 248/1; polskie wydanie specjalne Dz. U. UE-sp. 01-4-74). Przedmiotowe rozporządzenie przewiduje drogę umowy jako formę przekazania dotacji. Zawarcie umowy poprzedza postępowanie zapoczątkowane złożeniem wniosków przez zainteresowane podmioty (art. 114), poddawanych ocenie według wcześniej ogłoszonych kryteriów, wyłonienie tych, które otrzymają dofinansowanie, sporządzenie listy z podaniem przyznanych kwot dofinansowania oraz powiadomienie wnioskujących na piśmie o decyzji w sprawie ich wniosków (art. 116). Zasady te odnoszą się również do dofinansowań z funduszy strukturalnych (art. 155 ust. 1).

Na gruncie prawa krajowego kwestie dotyczące dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach sektorowych i regionalnych programów operacyjnych w latach 2004-2006 uregulowane zostały przede wszystkim w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.).

Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju przewiduje dwa etapy w sprawach dotyczących dofinansowania projektów z publicznych środków wspólnotowych. Pierwszy obejmuje rozpoznanie przez instytucję zarządzającą lub instytucję wdrażającą wniosku zgłoszonego przez podmiot ubiegający się o dofinansowanie projektu i kończy się przyznaniem lub odmową przyznania dofinansowania (art. 26 ust. 2 ustawy). Zapadające na tym etapie rozstrzygnięcia mają charakter decyzji administracyjnej (np. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007/3/59). Po pozytywnym dla strony zakończeniu pierwszego etapu, tj. przyznaniu dofinansowania, dochodzi do etapu drugiego, czyli zawarcia umowy określającej warunki dofinansowania projektu (art. 26 ust. 5 ustawy).

Jak wskazuje się w orzecznictwie wybór formy umowy stanowi sięgnięcie przez ustawodawcę po instrumenty prawa cywilnego i wskazuje na ulokowanie podmiotów zawierających ją na równorzędnych pozycjach, jakkolwiek swoboda regulacji umownej została poważnie ograniczona przez wprowadzenie wzoru umowy o dofinansowanie (art. 28 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju w pierwotnym brzmieniu, tj. obowiązującym do dnia 5 września 2006 r., w związku z rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 października 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 - Dz. U. Nr 234, poz. 2348 ze

zm.). Jednakże z uwagi na to, że treść umowy określał akt prawny, a nie jednostronna decyzja władcza instytucji wdrażającej, a stronom pozostawiony został pewien margines swobody w regulacji szczegółów, umowie należało przypisać cechy cywilnoprawnego instrumentu kształtowania zasad na jakich beneficjent otrzymuje dofinansowanie. Tym samym, mimo silnych powiązań o charakterze administracyjnym na etapie przyznawania beneficjentowi dofinansowania, podstawę jego wypłaty stanowi umowa, a wzajemne roszczenia wynikające z takiej umowy mają charakter cywilnoprawny (np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, OSNC-ZD 2012/2/34 oraz z dnia 8 marca 2012 r., V CSK 164/11, LEX nr 1213429).

Na umowny sposób określenia warunków wykorzystania przez beneficjenta i rozliczenia przyznanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) wskazywał również w sposób jednoznaczny obowiązujący od dnia 1 stycznia 2006 r. art. 203 ust. 1 u.f.p.

Jak już powyżej była o tym mowa w czasie, gdy zawierana była umowa o dofinansowanie projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.” obowiązywała u.f.p., która w art. 202 (w pierwotnym brzmieniu) nakazywała przy wydatkowaniu m.in. środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stosować odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa. Jak wskazuje się w judykaturze, takie sformułowanie nie uzasadnia jednak wniosku o przekazaniu spraw zwrotu nienależycie pobranego lub wykorzystanego dofinansowania do trybu postępowania sądownoadministracyjnego przewidzianego w art. 146 u.f.p. Z uwagi na umowny, cywilnoprawny sposób regulacji stosunków pomiędzy instytucją wdrażającą a beneficjentem, w świetle art. 2 § 3 k.p.c. konieczne byłoby wyraźne przekazanie spraw wynikających z umów uregulowanych w art. 26 ust. 5 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju lub umów zawartych pod rządami u.f.p. na podstawie jej art. 203 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu) na drogę postępowania administracyjnego. Takiej regulacji jednak brak, nie stanowi jej bowiem ogólnikowe odesłanie od odpowiedniego stosowania przy wydatkowaniu środków zasad rozliczania określonych dla dotacji z budżetu, potrzebne w celu określenia statusu tych środków w czasie, kiedy nie były one jeszcze włączone do budżetu. Również art. 205 ust. 1 u.f.p. (w pierwotnym brzmieniu) nie precyzował trybu dochodzenia zwrotu dofinansowania, określał jedynie przyczyny uzasadniające żądanie jego zwrotu, wysokość oprocentowania i miejsce przekazania świadczenia. Ta sytuacja uzasadniała sformułowanie stanowiska, że stan prawny istniejący po wejściu w życie u.f.p. nie przewidywał drogi sądownoadministracyjnej dla spraw związanych z oceną prawidłowości wykorzystania dofinansowania i dochodzenia zwrotu świadczeń wykorzystanych nieprawidłowo (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, OSNC-ZD 2012/2/34). Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podziela powyżej przedstawioną argumentację i przyjmuje ją jako własną.

Zmiana powyżej przedstawionego stanu prawnego nastąpiła dopiero w dniu 29 grudnia 2006 r., w wyniku wejścia w życie nowelizacji u.f.p. dokonanej ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832). W wyniku przedmiotowej nowelizacji doszło do wyłączenia zagadnień związanych ze zwrotem dofinansowań uzyskanych lub wykorzystanych nieprawidłowo z drogi procesu cywilnego na rzecz postępowania sądownoadministracyjnego (vide znowelizowana treść art. 211 ust. 4, 5 i 7 u.f.p.). Jednakże znowelizowane zasady zwrotu dofinansowania nie znajdowały zastosowania do programów i projektów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, bowiem art. 20 ustawy nowelizującej z dnia 8 grudnia 2006 r. nakazał do nich stosować przepis u.f.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Powyżej przedstawione rozważania miały co najmniej dwojakiego rodzaju znaczenie.

Po pierwsze, umowa z dnia 26 stycznia 2006 r. dotyczyła dofinansowania projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.” realizowanego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, przyjętego rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1743 ze zm.) wraz z Uzupełnieniem Programu przyjętym rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2024 ze zm.), zatem projektu realizowanego w ramach Narodowego Planu Rozwoju. W tej sytuacji

nie miały do niej zastosowania znowelizowane ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. zasady zwrotu dofinansowania, zatem kwestie te należą do drogi procesu cywilnego. Przesądzało to o istnieniu drogi sądowej dla żądania dochodzonego w niniejszej sprawie przez powoda.

Po drugie, przedstawione rozważania stanowią istotną wskazówkę przy rozstrzygnięciu istoty przedmiotowego sporu, który sprowadzał się przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie czy pozwany likwidując na podstawie zarządzenia Burmistrza Gminy M. z dnia 29 marca 2007 r. Centrum (...) naruszył postanowienia umowy o dofinansowanie z dnia 26 stycznia 2006 r.

W ocenie strony powodowej likwidując(...) przed upływem 5 lat od daty podpisania umowy o dofinansowanie, pozwany dopuścił się naruszenia § 10 umowy dotyczącego obowiązku zapewnienia przez beneficjenta trwałości dofinansowanego projektu. Likwidacja(...) oznaczała, że przedmiotowy projekt został zmodyfikowany w sposób znaczący, bowiem zmiana miała bezpośredni wpływ zarówno na charakter, jak i warunki jego wykonania.

Pozwany podnosił z kolei, że zgodnie z umową o dofinansowanie okres realizacji projektu został ustalony na czas od dnia 1 lutego 2006 r. do 31 marca 2007 r. Po zakończeniu finansowania i zrealizowaniu projektu, prawidłowość wykonania przedmiotu umowy została potwierdzona przez Instytucję Wdrażającą zaakceptowaniem sprawozdań bieżących i sprawozdania końcowego. Zarówno wniosek o dofinansowanie, jak i sama umowa, nie przewidywały kontynuacji projektu po upływie terminu realizacji.

Jak powyżej była o tym mowa, zawarta przez strony w dniu 26 stycznia 2006 r. umowa o dofinansowanie miała charakter cywilnoprawnego stosunku prawnego, podlegającego zatem regułom wynikającym z przepisów prawa cywilnego, w tym w szczególności Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że w przypadku gdy strony odmiennie interpretowały postanowienia ww. umowy, do ustalenia treści oświadczeń woli znajdowały zastosowanie zasady wynikające z art. 65 k.c. W niniejszej sprawie należało jednak mieć również na względzie fakt, że treść ww. umowy w dużej mierze determinował obowiązujący wzór umowy o dofinansowanie, co musiało być wzięte pod uwagę przy wykładni zawartych w niej oświadczeń woli.

Stosownie do treści art. 65 § 1 k.c. oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Z kolei w umowach należy raczej badać, jaki był zgody zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu (art. 65 § 2 k.c.).

Na gruncie art. 65 k.c. stosuje się kombinowaną metodę wykładni, opartą na kryteriach subiektywnym i obiektywnym. W pierwszej fazie sens oświadczenia woli ustala się mając na uwadze rzeczywiste ukonstytuowanie się znaczenia między stronami, tj. za wiążący uznaje się taki sens oświadczenia woli, jak rozumiała je zarówno osoba składająca, jak i odbierająca to oświadczenie. Decyduje zatem rzeczywista wola stron, tj. kryterium subiektywne, co znajduje uzasadnienie normatywne w treści art. 65 § 2 k.c. W sytuacji, gdy okaże się, że strony nie przyjmowały tego samego znaczenia oświadczenia woli, następuje przejście do obiektywnej fazy wykładni, w której właściwy sens oświadczenia woli ustala się na podstawie przypisania normatywnego, czyli jak adresat sens oświadczenia woli winien rozumieć przy zastosowaniu starannych zabiegów interpretacyjnych. Na tym etapie przeważa więc ochrona zaufania odbiorcy oświadczenia woli, nad rozumieniem nadawcy, co ma sprzyjać pewności stosunków prawnych, a w konsekwencji pewności obrotu.

W niniejszej sprawie strony odmiennie interpretowały umowę z dnia 26 stycznia 2006 r., konieczne zatem było odwołanie się do obiektywnych kryteriów wykładni oświadczeń woli.

W przypadku interpretacji oświadczeń woli ujętych w formie dokumentu podstawowa rola przypada językowym regułom znaczeniowym (semantyka), jednakże uwzględnieniu podlegają także struktury gramatyczne, związki treściowe występujące pomiędzy poszczególnymi, zawartymi w tekście postanowieniami, jak również okoliczności, w

jakich oświadczenie woli zostało złożone, jeżeli dokument obejmuje takie informacje, a także cel oświadczenia woli wskazany w tekście lub możliwy do wyinterpretowania na podstawie zawartych w nim postanowień.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zauważyć należało, że zgodnie z treścią § 2 ust. 1 umowy o dofinansowanie Instytucja Wdrażająca przyznała Beneficjentowi środki finansowe w łącznej kwocie nie przekraczającej 553.908,62 zł na realizację projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.”, który określony został we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach SPO RZL 2004-2006 nr(...) Odpowiedź na pytanie, czy doszło do znaczącej modyfikacji tego projektu, zależała od ustalenia, czy przedmiotowy projekt obejmował również utrzymanie przez Gminę M. funkcjonowania(...) przez okres 5 lat od dnia podpisania umowy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego kluczowe znaczenie dla odpowiedzi na powyższe pytanie ma analiza tych elementów wniosku o dofinansowanie, które opisują projekt, o którego dofinansowanie ubiegała się strona pozwana.

Skrócony opis projektu znajduje się w pkt 1.11 wniosku i wskazuje on, że głównym celem projektu było ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej i zawodowej poprzez przygotowanie 40-to osobowej grupy (...) do aktywnego życia społecznego i zawodowego. Projekt miał **zostać zrealizowany w(...)** dzięki szeregowi kompleksowych działań z zakresu wsparcia psychologicznego, społecznego oraz podniesienia kwalifikacji zawodowych. Opis wskazuje też na szereg działań planowanych w ramach reintegracji społecznej i zawodowej beneficjentów ostatecznych. W rezultacie 11-miesięczny udział uczestników w projekcie miał ułatwić ich usamodzielnienie i wyprowadzenie poza system opieki społecznej oraz powrót na otwarty rynek pracy.

Z powyższego opisu w sposób jednoznaczny wynika, że celem głównym projektu nie było utworzenie(...), a jedynie powierzenie (...) zadania zrealizowania projektu, który miał na celu reintegrację społeczną i zawodową 40-tu mieszkańców pozwanej gminy, szczególnie zagrożonych zjawiskiem marginalizacji społecznej i zawodowej. Już tylko w tym kontekście należało zgodzić się ze stroną pozwaną, że zlikwidowanie(...) po zrealizowaniu projektu nie mogło być uznane za jakąkolwiek modyfikację projektu opisanego w pkt 1.11 wniosku o dofinansowanie.

Powyższe stanowisko znajdowało także oparcie w fakcie, że okres realizacji (trwania) projektu został precyzyjnie określony, najpierw we wniosku (pkt 1.6.3, pkt 2.3.a), a następnie w § 3 ust. 1 umowy, i obejmował czas od 1 lutego 2006 r. do 31 grudnia 2006 r. (okres ten przedłożono następnie do 31 marca 2007 r.). W okresie tym(...) funkcjonował i wykonywał zadania wynikające z projektu. Co do wykonania projektu Instytucja Wdrażająca zastrzeżeń nie miała, bowiem - co było w sprawie bezsporne - zaakceptowała pod względem finansowym i merytorycznym końcowe sprawozdanie Beneficjenta z realizacji projektu. Podkreślenia wymaga, że Instytucja Wdrażająca zaakceptowała to sprawozdanie mimo przekazania jej informacji o likwidacji(...) w piśmie z dnia 25 kwietnia 2007 r. Również w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu (pkt V) wskazano wyraźnie na likwidację(...) przez Burmistrza Gminy M. z dniem 30 kwietnia 2007 r. Powyższe prowadzi do wniosku, że w ocenie Instytucji Wdrażającej dalsze utrzymywanie(...) nie stanowiło elementu projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.”, trudno bowiem inaczej wytłumaczyć w takiej sytuacji merytoryczne i finansowe zaakceptowanie sprawozdania końcowego Beneficjenta. Zmiana stanowiska Instytucji Wdrażającej nastąpiła dopiero w 2009 r. i nie została w żaden przekonujący sposób wyjaśniona przez stronę powodową.

Przy interpretacji § 10 ust. 1 umowy o dofinansowanie należało mieć na względzie usługowy charakter przedmiotowego projektu, (pkt 1.6.4 wniosku o dofinansowanie), który polegał na podjęciu w ustalonym z góry okresie działań nakierowanych na przygotowanie 40-tu (...) do aktywnego życia społecznego i zawodowego (inwestycja w ludzkie kompetencje). Z kolei - jak już powyżej była o tym mowa - przedmiotowa umowa zawarta została przy wykorzystaniu opracowanego i obowiązującego wzoru i w związku z tym jej postanowienia zaadaptowane są do różnego rodzaju sytuacji. To wymagało interpretowania postanowień umowy przy szczególnym uwzględnieniu charakteru dofinansowywanego projektu. W niniejszym przypadku projekt miał precyzyjnie określony moment zakończenia i trudno sobie wyobrazić, aby po tej dacie (31 marca 2007 r.) mogły zostać w nim dokonane przez Beneficjenta jakiejkolwiek modyfikacje.

Powyżej przedstawionego stanowiska nie zmienia okoliczność, że we wniosku o dofinansowanie Beneficjent wskazał, że(...) będzie działał również po zakończeniu projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.” i realizował zadania wykraczające poza ww. projekt (pkt 2.3.e, pkt 2.4.c, pkt 2.4.d, pkt 2.5.c).

Po pierwsze, jak już powyżej była o tym mowa, samo utworzenie(...) nie stanowiło celu projektu. Jednostka ta miała jedynie realizować projekt, jej powstanie było zatem efektem dodatkowym projektu, nie stanowiącym jednak samodzielnie celu projektu. Ustanie bytu (...) po zrealizowaniu projektu nie mogło zatem być uznane za modyfikację przedmiotowego projektu.

Po drugie, zauważyć należało, że ani we wniosku, ani w umowie nie ma jakichkolwiek informacji, które pozwalałyby określić na jakich zasadach i w jakim zakresie miałyby być prowadzona działalność(...) przez okres 5 lat od daty podpisania umowy. Skoro, jak twierdzi powód, utworzenie(...) stanowiło istotny cel projektu, to niewątpliwie we wniosku i umowie winny znaleźć się postanowienia pozwalające zweryfikować czy zakładany cel został osiągnięty, czy też nie, oraz czy i jakie działania pozwanego należałoby zakwalifikować jako znaczącą modyfikację projektu. Takich postanowień jednak nie ma, co prowadzi do wniosku, że teoretycznie strona pozwana wywiązała się z umowy również wtedy, gdyby tylko formalnie utrzymywała(...), nie podejmując w ramach tej jednostki jakichkolwiek działań. Trudno jest zakładać, aby taki był zamiar stron i w związku z tym należało wykluczyć taką nieracjonalną wykładnię umowy z dnia 26 stycznia 2006 r.

Po trzecie, zauważyć należało, że środki na realizację projektu „Za zakrętem życia - reintegracja prowadzona w Centrum (...) w M.” przyznane zostały w ramach (...), Priorytet 1 (Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej), Działanie 1.5 (Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka). Stosownie do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1743 ze zm.) celem Działania 1.5 jest „Ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego i przygotowanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do wejścia i integracji na otwartym rynku pracy oraz utrzymania zatrudnienia lub powrotu do czynnego życia zawodowego poprzez różne działania mające na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia.” Z powyższego wynika, że w ww. ramach środki przeznaczone są na inwestowane w tzw. zasoby ludzkie w celu aktywizacji społecznej i zawodowej, nie zaś na tworzenie określonych jednostek organizacyjnych.

Po czwarte, zauważyć należało, że powyżej przedstawione argumenty oczywiście nie wykluczały możliwości dalszego funkcjonowania(...) po realizacji dofinansowanego projektu, a treść wniosku wskazuje, że takie też było założenie Gminy M.. Brak jest jednak podstaw do uznania, że utrzymywanie(...) przez 5 lat od daty podpisania umowy należało do obowiązków pozwanego, bowiem obowiązek taki nie wynika z treści łączącego strony stosunku umownego. Tak istotne obowiązki, łączące się z daleko idącymi sankcjami dla Beneficjenta, powinny w sposób jednoznaczny wynikać z treści zawartej umowy.

Powyższe rozważania prowadziły do wniosku, że niezasadnie Sąd Okręgowy uznał, że zasadniczym elementem zrealizowania przez Beneficjenta celu założonego przez projekt było utworzenie(...) i że stanowiło to tzw. twardy rezultat umowy. Treść umowy, a zwłaszcza wykładnia zawartych w niej oświadczeń woli, nie pozwalały na tego rodzaju konkluzje. Zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 65 § 1 i § 2 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie należało zatem uznać za zasadny. Na marginesie zauważyć należało, że niezasadnie skarżący zarzucił naruszenie przez Sąd Okręgowy art. 233 § 1 k.p.c., bowiem sama treść oświadczeń woli zawartych w umowie o dofinansowanie z dnia 26 stycznia 2006 r. nie była w sprawie sporna (żadna ze stron nie kwestionowała treści ww. umowy). Istota sporu dotyczyła natomiast wykładni oświadczeń woli w zawartej przez strony umowie, co należy do kwestii prawnych.

Niezależnie od powyższego, zauważyć należało, że w sytuacji, gdy cały projekt opisany w pkt 1.11 wniosku o dofinansowanie został zrealizowany w(...) w okresie od 1 lutego 2006 r. do 31 marca 2007 r., a umowa nie przewidywała żadnych konkretnych zadań dla(...) w dalszym okresie czasu (do 26 stycznia 2011 r.), które podlegałyby weryfikacji Instytucji Wdrażającej, za co najmniej wątpliwie należało uznać stanowisko Sądu I instancji, że

likwidacja(...) stanowiła znacząca modyfikację projektu, zwłaszcza jeżeli uwzględni się okoliczność, że strona pozwana realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej poprzez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy (...) w M..

W ocenie Sąd Apelacyjny, nawet gdyby przyjąć, że na gruncie postanowień umowy z dnia 26 stycznia 2006 r. strona pozwana była zobowiązana do utrzymywania(...)przez okres 5 lat od dnia podpisania umowy, to w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy powództwo strony powodowej nie zasługiwałoby na uwzględnienie z uwagi na sprzeczność żądania powoda z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.).

Przede wszystkim należało mieć na względzie, że sposób zawarcia umowy i w dużej mierze jej treść zostały zdeterminowane przez przepisy obowiązującego prawa. Beneficjent ma zatem niewielkie możliwości negocjowania umowy i wpływania na jej treść. W tej sytuacji to przede wszystkim instytucja wdrażająca - jako posługująca się wzorcem umowy i specjalizująca się w zasadach wykorzystywania środków unijnych - winna zadbać o precyzję jej zapisów, przede wszystkim w kontekście określenia obowiązków beneficjenta, których niedopełnienie obwarowane jest surowymi sankcjami, włącznie z obowiązkiem zwrotu całego otrzymanego dofinansowania wraz z odsetkami. Nie jest zatem zgodna z zasadami współżycia społecznego taka wykładania umowy, która całe ryzyko braku precyzji jej zapisów przerzuca na beneficjenta (art. 65 § 1 k.c.). Jest też nadużyciem prawa podmiotowego (art. 5 k.c.) dochodzenie w takiej sytuacji zwrotu całego dofinansowania w oparciu o zarzut naruszenia przez beneficjenta co najmniej nieprecyzyjnie określonych obowiązków umownych.

Na gruncie przedmiotowej sprawy istotne było również to, że Instytucja Wdrażająca, mimo uzyskania od pozwanego informacji o likwidacji(...) zarówno w osobnym piśmie, jak również w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu, nie tylko nie podniosła, że stanowiło to naruszenie obowiązków umownych, ale zaakceptowała pod względem merytorycznym i finansowym złożone przez Beneficjenta sprawozdanie, czym niewątpliwie utwierdziła go w przekonaniu, że nie narusza postanowień umowy z dnia 26 stycznia 2006 r.

Publiczny charakter środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie oznacza, że stron umowy o dofinansowanie nie obowiązują reguły tzw. słuszności kontraktowej. Obie strony umowy mają prawo oczekiwać od swojego kontrahenta lojalnego zachowania, zwłaszcza jeżeli kontrahentem tym jest jednostka administracji publicznej, wyspecjalizowana w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych. Pozwany działał w zaufaniu do zachowania powoda, który nie reagując na otrzymaną informację o likwidacji (...), utwierdził pozwanego w przekonaniu o prawidłowości jego działania.

Zauważyć należało, że przy odpowiednio szybkiej reakcji powoda, pozwany miałby szansę wycofać się z decyzji o likwidacji(...), ewentualnie, gdyby w takiej sytuacji podtrzymał swoją decyzję, działałby na własne ryzyko, znając jednak stanowisko Instytucji Wdrażającej. Ze strony powoda takiej reakcji nie było, natomiast swoje stanowisko Instytucja Wdrażająca ujawniła dopiero w 2009 r. występując z żądaniem zwrotu całego dofinansowania wraz ze stosownymi odsetkami.

Mimo niewątpliwego istnienia po stronie Instytucji Wdrażającej obowiązku czuwania nad wydatkowaniem środków unijnych, w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy uznać należało, że wystąpienie przeciwko Beneficjentowi z żądaniem zwrotu przekazanych funduszy stanowiło nadużycie prawa podmiotowego, niezasługujące na ochronę prawną. Zasadny zatem był również zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 5 k.c.

W świetle powyższego nie było już potrzeby odnoszenia się do podniesionego również przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia, w tym przede wszystkim kwestii w jakim terminie przedawniały się roszczenia wynikające z umowy o dofinansowanie.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił oraz zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Pracy i Polityki Społecznej na rzecz Gminy M. kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

O kosztach postępowania odwoławczego, mając na względzie okoliczność, że pozwany wygrał sprawę w całości, orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3, art. 99 oraz art. 108 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz na podstawie § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).