

Sygn. akt VI ACa 774/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA - Aldona Wapińska (spr.)

Sędzia SA - Agata Zajac

Sędzia SO (del.) - Mariusz Łodko

Protokolant: - sekr. sądowy Mariola Frąckiewicz

po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 2015 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa C. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi (...) w W.

o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 5 marca 2014 r.

sygn. akt XVII AmC 10277/12

I. oddala apelację;

II. zasądza od C. P. na rzecz Skarbu Państwa - Ministra (...) w W. kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

VI ACa 774/14 UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 6.11.2012 r. C. P. wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi (...) (obecnie: Ministrowi (...)), wnosząc o uznanie za niedozwolone i zakazania wykorzystywania w obrocie z konsumentami wzorca umowy „Karta oceny merytorycznej” w zw. ze wszystkimi zapisami p. 6.6. wytycznych pt. „(...)” oraz p. 6.4 wytycznych pt. „(...)”, którymi posługuje się pozwany, zawierając umowy o dofinansowanie projektu szkoleniowego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wdrażanego na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W ocenie powoda wskazane postanowienia wzorca umowy stanowią niedozwolone klauzule, gdyż w sposób rażąco naruszają dobre obyczaje i interesy powoda poprzez nieuczciwe skonstruowanie oferty, która pozwala na zupełną dowolność w ocenie składanych wniosków o dofinansowanie. W konsekwencji dochodzi do nierzetelnego traktowania, straty czasu oraz niekorzystnego ukształtowania sytuacji ekonomicznej na skutek ograniczenia dostępności do dofinansowania ze źródeł unijnych.

Pozwany Skarb Państwa – Minister (...) (obecnie (...)) wniósł o oddalenie powództwa i o zasądzenie kosztów procesu. Pozwany podnosił, że powód nie wskazał w pozwie w sposób niebudzący wątpliwości jaki dokument zawiera klauzule

niedozwolone – co stanowi naruszenie art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c. Ponadto – zdaniem pozwanego – przedmiotowych dokumentów nie można uznać za wzorzec umowy w rozumieniu art. 384 k.c. i nast., albowiem nie zawiera on sformalizowanego zbioru ogólnych postanowień umownych uporządkowanych oraz usystematyzowanych według schematu przyjętego przez podmiot opracowujący ten wzorzec, jak również nie stanowią one oferty w rozumieniu k.c. Wytyczne określają jedynie procedurę prowadzącą do uzyskania wsparcia w ramach (...) i dopiero po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o wsparcie udzielona zostaje pomoc finansowa w drodze umowy, do której stosuje się przepisy k.c.

Na rozprawie w dniu 5.03.2014 r. powód poparł stanowisko wyrażone w pozwie, podnosząc ponadto, że powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone może wytoczyć nie tylko konsument.

Pozwany podtrzymał swoje stanowisko, zwracając nadto uwagę na możliwość odwołania się przez powoda w trybie administracyjnym od wyniku postępowania konkursowego.

Wyrokiem z dnia 5 marca 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił powództwo i zasądził od powoda C. P. na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – Ministra (...) w W. kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, zaś kosztami sądowymi w zakresie opłaty stałej od pozwu, od uiszczenia której powód był zwolniony z mocy prawa, obciążył Skarb Państwa. Podstawą rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego były następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Skarb Państwa – Minister (...) jest Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (IZ PO KL). W ramach Systemu (...), w celu jednolitego traktowania beneficjentów oraz jednakowej weryfikacji wszystkich projektów IZ PO KL opracował wzór „Karty oceny merytorycznej o dofinansowanie projektu konkursowego PO KL”. Na jej podstawie weryfikowane jest, czy beneficjent zawarł wszystkie niezbędne informacje dotyczące projektu. Nadto pozwany posługuje się dokumentami zawierającymi charakterystykę Oceny merytorycznej - zasady ogólne (pkt 6.4) oraz Oceny merytorycznej - procedura (pkt. 6.6).

Pozwany nie zaprzeczył prawdziwości powyższych okoliczności. Zgodnie zatem z art. 230 k.p.c. Sąd pierwszej instancji przyjął za podstawę ustalenia stanu faktycznego wzajemnie niekwestionowane twierdzenia stron.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo podlegało oddaleniu.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż w niniejszej sprawie przystąpienie do oceny kwestionowanych zapisów pod kątem wypełnienia przez nie przesłanek wyrażonych w art. 385¹ § 1 k.c. winno zostać poprzedzone zbadaniem, czy treści zamieszczone na stronie internetowej prowadzonej przez pozwanego przedsiębiorcę mieszczą się w ramach definicji wzorca umowy zakreślonej w art. 384 k.c., a w konsekwencji, czy mogą podlegać analizie w toku postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Sąd Okręgowy zauważył, iż w postępowaniu o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone przedmiotem kontroli są wzorce umowne w rozumieniu art. 384 k.c., definiowane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie jako sformalizowany zbiór ogólnych postanowień umownych, ustalony przez jedną ze stron przyszłego stosunku prawnego. Istotną cechą wzorców jest to, że są opracowane przed zawarciem umowy i wprowadzone do stosunku prawnego przez jedną ze stron w ten sposób, że druga strona (adherent) nie ma wpływu na ich treść; dodatkowo są zwykle opracowywane w oderwaniu od konkretnego stosunku umownego i w sposób jednolity określają treść przyszłych umów. Dlatego wzorzec umowy sam w sobie nie kształtuje praw ani obowiązków kontrahentów przedsiębiorcy (w tym konsumentów), gdyż do momentu zawarcia indywidualnej umowy jest jedynie składnikiem oferty. Okoliczność, czy kwestionowane treści stanowią postanowienia wzorca umowy, które po jej zawarciu kształtują treść przyszłego stosunku prawnego nie jest oczywista. W świetle powołanej powyżej definicji za wzorzec umowy uznać należy jedynie takie zapisy, które z chwilą zawarcia umowy (złożenia zamówienia), z mocą wiążącą regulują treść łączącego strony stosunku prawnego. Okoliczność ta ma wynikać przede wszystkim z formy i treści tych zapisów, które mają wyrażać taką intencję przedsiębiorcy.

W ocenie Sądu pierwszej instancji przedmiotowych dokumentów, dołączonych do pozwu, nie można uznać za wzorzec umowy w rozumieniu art. 384 k.c. i nast., albowiem nie zawierają one sformalizowanego zbioru ogólnych postanowień umownych uporządkowanych oraz usystematyzowanych według schematu przyjętego przez podmiot opracowujący ten wzorzec, jak również nie stanowią one oferty w rozumieniu k.c. Wytyczne określają jedynie procedurę prowadzącą do uzyskania wsparcia w ramach PO KL. Dopiero po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o wsparcie udzielona zostaje pomoc finansowa w drodze umowy, do której to stosuje się przepisy k.c. Dokumenty, którymi posługuje się pozwany, nie stanowią więc – zdaniem Sądu pierwszej instancji – wzorca umowy w rozumieniu art. 384 k.c., wobec czego nie mogą stanowić przedmiotu postępowania przed tut. Sądem. **Nie wywierają one bowiem żadnych skutków prawnych, w szczególności nie kształtują praw i obowiązków konsumenta, a jedynie mogą prowadzić do dezinformacji konsumenta w zakresie jego sytuacji prawnej.**

Sąd Okręgowy podkreślił także, iż powód nie wskazał w sposób niebudzący wątpliwości, który z dokumentów zawiera niedozwolone postanowienia umowne.

Mając powyższe na uwadze Sąd powództwo oddalił, o kosztach postępowania orzekając w oparciu o art. 98 k.p.c. Przyznane stronie koszty stanowią wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 360 zł - ustalone na podstawie § 14 ust. 3 pkt. 2 w zw. z § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2002-09-28 w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego w części, tj. co do pkt 1 i 2, zaskarżył apelacją powód zarzucając

Apelujący wnosił o uchylenie wyroku w pkt 1 i 2 oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie, albo też orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uznanie zaskarżonego wzorca na niedozwolony i dokonanie wpisu do rejestru wzorców niedozwolonych. Ponadto apelujący wnosił o zasądzenie od pozwanego kosztów utraconych zarobków w wysokości stawki minimalnej przewidzianej w przepisach dla adwokatów.

Powód podnosił, iż wystąpił z pozwem o uznanie za niedozwoloną klauzulę z wytycznych - wzorca Ministerstwa (...) stanowiącą wzorcową ofertę (w rozumieniu art. 66 par. 1 k.c.) zawarcia umowy o dofinansowanie projektu szkoleniowego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki a wdrażanego na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zakwestionowane przez powoda postanowienia zawarte są w załączonej do akt sprawy Karcie oceny merytorycznej w zw. z wszystkimi zapisami p. 6.6 Wytycznych pt. „Ocena merytoryczna - procedura” oraz p 6.4 Wytycznych „ocena merytoryczna - zasady ogólne”. Zdaniem powoda analiza wytycznych wskazuje, iż nie przyjęto jakichkolwiek kryteriów oceniania a w szczególności nie zdefiniowano metodologii przyznawania punktów za poszczególne oceniane paragrafy. Wytyczne nie definiują także listy kryteriów, które stanowiłyby podstawę oceny. Ocena merytoryczna wniosków o dofinansowanie projektów szkoleniowych sprowadziła się do przyznania określonej liczby punktów za poszczególne oceniane paragrafy i wypełnieniu zaskarżonej karty oceny merytorycznej. Nie wskazano jednakże metodologii - systemu przyjętego podczas procesu oceniania. Za każdy oceniany paragraf możliwym jest otrzymanie relatywnie wysokiej liczby punktów - od 10 do 20 punktów. Zespół oceniający nie przedstawia systemu przydzielania punktów za poszczególne paragrafy, nie wskazując przyjętej wewnętrznej struktury przydziału podocen za poszczególne fragmenty ocenianego paragrafu. Nie jest czytelnym, jakie warunki trzeba spełnić, ażeby otrzymać ocenę maksymalną za poszczególne paragrafy. Oceniający także nie wskazują co należałoby według nich dodać aby ocenę maksymalną otrzymać. Rezultatem jest uznaniowość, sprowadzająca się do przyznania np. 1 z 10 lub też 9 z 10 punktów za wskazany w uzasadnieniu np. jeden błąd wskazany przez zespół oceniający. Tak daleko posunięta uznaniowość skutkuje możliwością nieuzasadnionego obniżenia lub też podwyższenia punktacji za przeprowadzoną ocenę merytoryczną wniosku. W związku z powyższym Powód podnosił, iż wytyczne - oferta Pozwanej do składania wniosków o dofinansowanie, która prowadziła do zawierania umów cywilno-prawnych o dofinansowanie, nie zawierało precyzyjnej procedury określającej zasady oceniania wniosków. Zdaniem powoda postanowienia sformułowane w taki sposób powinny być uznane za niedozwolone gdyż rażąco naruszają dobre obyczaje oraz interesy powoda. Nieuczciwym jest takie skonstruowanie oferty, która pozwala na zupełną dowolność w ocenie składanych wniosków o dofinansowanie. W konsekwencji dochodzi

do nierzetelnego traktowania, straty czasu oraz niekorzystnego ukształtowania sytuacji ekonomicznej na skutek ograniczenia dostępności do dofinansowania ze źródeł unijnych.

Powód zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 479(38) k.p.c. w zw. z art. 384 kc, art. 385 kc i art. 385(2) kc w zw. z art. 66 kc poprzez uniknięcie oceny procedury zawierania umowy. Powód podnosił, iż za doktryną należy stwierdzić, iż pod pojęciem „wzorca umownego” (ogólnych warunków umów, formularzy umów, regulaminów, taryf, INSTRUKCJI) rozumie się przygotowane z góry przez proponenta, przed zawarciem umowy, postanowienia kształtujące treść stosunku prawnego wiążącego strony. Termin „wzorzec” oznacza, że chodzi tu o propozycje postanowień składających się na treść stosunku prawnego, przeznaczone do masowego stosowania przez tego, kto je ustalił (tak Agnieszka Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 384 KC, LEX). Apelujący podniósł, iż wytyczne Pozwanego obowiązywały przedsiębiorców i na podstawie art. 58 k.c., art. 385 k.c. i art. 385(2) k.c. można dokonać ich oceny w zakresie jednoznaczności oraz naruszenia dobrych obyczajów.

Pozwany Skarb Państwa – Minister (...) wnosił o oddalenie apelacji powoda oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie, bowiem zarzuty w niej podniesione nie są zasadne.

Przede wszystkim podkreślić należy, iż trafnie Sąd pierwszej instancji zauważył, że dołączony przez powoda wyciąg z dokumentu zawierający postanowienia zakwestionowane przez powoda, nie poddaje się ocenie pod kątem przesłanek określonych w art. 384 k.c., ani też w art. 385¹ k.c., bowiem powód nie wskazał w sposób nie budzący wątpliwości w jakim dokumencie te postanowienia są zawarte, ani nie przedstawił tego dokumentu w całości. Aby móc ocenić, czy jakikolwiek dokument może zostać uznany za wzorzec umowny podlegający kontroli abstrakcyjnej, niezbędnym jest zapoznanie się przez Sąd orzekający z całym dokumentem, a nie tylko z jego niewielkim fragmentem.

Po wtóre – nawet gdyby przyjąć, iż przedstawiony przez powoda wyciąg zawarty jest w wytycznych wzorca Ministerstwa (...) stanowiących wzorcową ofertę zawarcia umowy o dofinansowanie projektu szkoleniowego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wdrażanego na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – to wówczas należy uznać, iż wzorzec taki nie podlega ocenie w ramach kontroli abstrakcyjnej przewidzianej na podstawie art. 479⁽³⁸⁾ k.p.c. Nie może bowiem pozostawiać wątpliwości, iż abstrakcyjna kontrola postanowień wzorców umownych odnosi się do umów zawieranych w obrocie konsumenckim. Oznacza to, iż podmiotem, który stosuje wzorzec jest przedsiębiorca, natomiast stroną, która zawiera umowę z przedsiębiorcą jest konsument. Powyższy wniosek wynika z wykładni art. 385⁽¹⁾ § 1-3 k.c., określającego przesłanki pozwalające na uznanie danego postanowienia umowy zawieranej z konsumentem za niedozwolone, jak też z definicji pojęcia „konsument” zawartej w przepisie art. 22⁽¹⁾ k.c., zgodnie z którym „Za konsumenta uważa się osobę fizyczną **dokonyjącą z przedsiębiorcą** czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.”

Tymczasem umowy zawierane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki opracowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.), która określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, nie należą do umów stosowanych w obrocie konsumenckim. Zgodnie bowiem z art. 2 ust.1 ustawy przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, samorząd wojewódzki oraz samorząd powiatowy i gminny.

Środki na realizację strategii rozwoju pochodzą z budżetu państwa lub ze środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych (art. 3a ustawy), zaś minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju m.in. przez: programowanie i realizację polityki regionalnej – przy pomocy programów służących osiągnięciu celów, o których mowa w art. 2, z wykorzystaniem środków publicznych.

Przepis art. 5 tej ustawy zawiera definicje ustawowe precyzujące pojęcia stosowane w ustawie. I tak przez użyte pojęcia należy m.in. rozumieć:

1) beneficjent - 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;

2) instytucja zarządzająca - właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego;

3) instytucja pośrednicząca - organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego; instytucja pośrednicząca pełni funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25-78);

4) instytucja wdrażająca - podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;

4a) instytucja audytowa - organ administracji publicznej funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej, wyznaczony dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli; instytucja audytowa wykonuje zadania, o których mowa w art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;

6) kwalifikowalność wydatków - spełnienie przez wydatki poniesione w ramach programów operacyjnych kryteriów:

a) spójności z postanowieniami przyjętego programu operacyjnego,

b) określonych szczegółowo przez instytucję zarządzającą zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 6,

c) dodatkowych, przewidzianych dla danego źródła finansowania, w przypadku programów finansowanych ze źródeł zagranicznych;

9) projekt - przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą;

11) system realizacji - zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji

działań tych instytucji; system realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 programy stanowią realizację strategii rozwoju, także ustalanych jako kierunki rozwoju regionalnego. Przepis art. 15 w sposób szczegółowy reguluje, czym są programy realizowane na podstawie przepisów ustawy. I tak zgodnie z ust. 1 ustawy programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu.

Ustęp 2 tego artykułu przewiduje, iż średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz strategię rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, mogą być realizowane również na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, odrębnych programów, w tym programów operacyjnych oraz programów realizowanych w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których mowa w rozdziale III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu (...) i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 1) i programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z 09.01.2006, str. 1), oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej.

W ustępie 3 tego artykułu przewidziano, iż realizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju w zakresie, o którym mowa w ust. 2, odbywa się na zasadach określonych w umowach lub porozumieniach międzynarodowych, a także w odrębnych programach, w tym operacyjnych oraz instrumentach finansowych, o których mowa w ust. 2, realizowanych na podstawie przepisów Unii Europejskiej tam wskazanych, dotyczących tych programów oraz na podstawie właściwych decyzji Komisji Europejskiej.

W myśl ust.4. programami są:

1) programy operacyjne - dokumenty, o których mowa w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, realizujące cele zawarte w narodowej strategii spójności i strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3; programami operacyjnymi są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne;

2) programy rozwoju - dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, w tym programy wojewódzkie, w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych.

Ustęp 5 tego artykułu wskazuje natomiast, iż funkcję instytucji zarządzającej dla programów, o których mowa w ust. 2, dla których instytucja zarządzająca została umiejscowiona w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie decyzji Komisji Europejskiej, pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W przypadku gdy w programach, zgodnie z odpowiednią decyzją Komisji Europejskiej, instytucja zarządzająca znajduje się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego pełni rolę koordynatora krajowego.

Dla każdego programu instytucja opracowująca program przygotowuje przed jego przyjęciem raport ewaluacyjny, zawierający uprzednią ewaluację skuteczności i efektywności realizacji programu (ust. 6) . Raport ewaluacyjny jest przekazywany do wiadomości odpowiednio Radzie Ministrów lub sejmikowi województwa wraz z projektem programu (ust. 7). Instytucja opracowująca program może, w uzasadnionych przypadkach, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, odstąpić od opracowywania raportu, o którym mowa w ust. 6, biorąc pod uwagę w szczególności wartość nakładów przewidzianych na realizację danego programu, wysoki stopień realizacji celu publicznego oraz skalę oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo (ust.8).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy program określa w szczególności:

- 1)diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego, o którym mowa w art. 15 ust. 6;
- 2)cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, wraz z określonymi wskaźnikami;
- 3)priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;
- 4)spół sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych;
- 5) plan finansowy, w tym:
 - a)źródła finansowania realizacji programu,
 - b)kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety,
 - c)informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;
- 6)podstawowe założenia systemu realizacji.

2. W przypadku programów operacyjnych uwzględnia się wymagania określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

W myśl art. 18 ustawy projekt programu opracowuje oraz uzgadnia:

- 1)minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, we współpracy z właściwymi ministrami - w przypadku krajowego programu operacyjnego;
- 2)zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego - w przypadku regionalnego programu operacyjnego;
- 3)właściwy minister lub zarząd województwa - w przypadku programu rozwoju.

Natomiast art. 19 stanowi, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przedstawia Radzie Ministrów opinię o zgodności projektu programu rozwoju opracowanego przez właściwego ministra ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o której mowa w ust. 1. Program rozwoju opracowany przez właściwy zarząd województwa jest przyjmowany przez zarząd województwa w drodze uchwały. Projekt krajowego programu operacyjnego jest przyjmowany przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, przed skierowaniem do Komisji Europejskiej. Krajowy program operacyjny po przyjęciu przez Komisję Europejską, w drodze decyzji, jest przekazywany do wiadomości członkom Rady Ministrów. Projekty programów podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.

W celu realizacji planów rozwoju – zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawiera z zarządem województwa kontrakt wojewódzki, w zakresie i na warunkach określonych w uchwale, o której mowa w ust. 4. Kontrakt wojewódzki powinien określać, co najmniej:

- 1)kwotę dofinansowania programu opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych;

2)warunki przekazywania środków;

3)spół sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków;

4)zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu;

5)spół sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad realizacją kontraktu wojewódzkiego.

Przepis art. 21 ust. 1 ustawy przewiduje, iż w zakresie, w którym finansowanie projektów w ramach programów stanowi pomoc spełniającą przesłanki określone w art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską albo pomoc de minimis, do tego finansowania mają zastosowanie szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy.

2. Podmiotami udzielającymi pomocy, o której mowa w ust. 1, są instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające lub beneficjenci.

3. Właściwy minister albo minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego - w zakresie programów operacyjnych, w ramach których zarząd województwa pełni funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, o której mowa w ust. 1, mając w szczególności na uwadze konieczność zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowych warunków i trybu udzielania tej pomocy.

4. Pomoc, o której mowa w ust. 1, nieobjęta przepisami, o których mowa w ust. 3, lub innymi przepisami wydanymi na podstawie odrębnych ustaw, stanowi pomoc indywidualną, a jej przeznaczenie i szczegółowe warunki udzielania określa decyzja lub umowa o dofinansowanie projektu.

Przepis art. 25 ustawy stanowi, iż za prawidłową realizację programu odpowiada:

1)w przypadku programu operacyjnego - instytucja zarządzająca, którą jest odpowiednio minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa;

2)w przypadku programu rozwoju - odpowiednio właściwy minister lub zarząd województwa.

W myśl art. 26 ust. 1 ustawy do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności:

3)przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów;

4)wybór, w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt 3, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego;

5)zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 2;

6)określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego;

7)określenie poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem;

8)określenie systemu realizacji programu operacyjnego;

10) zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych;

- 11) dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;
- 12) monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów;
- 13) opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym;
- 14) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów;
- 15) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych;
- 15a) ustalanie i nakładanie korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- 16) zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

Zgodnie z art. 28. 1. ustawy w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący, projekty:

- 1) indywidualne - o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą;
- 2) systemowe, w tym również projekty pomocy technicznej - polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów;
- 3) wyłonione w trybie konkursu.

Przepis art. 29 ust. 1 stanowi natomiast, iż 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, ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej wskazując m.in. kryteria wyboru projektów.

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 określają warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane (art. 30 ust. 1-2). Przepis art. 30a ust. 1 ustawy przewiduje, iż umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu:

- 1) który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz
- 2) którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.

W myśl ust. 2 i 3 ustawy instytucja zarządzająca, pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania i pisemnie informuje wnioskodawcę o wynikach oceny jego projektu.

Przepis art. 30b ust. 1 ustawy przewiduje, iż w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. W takim przypadku w pisemnej informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3, właściwa instytucja zamieszcza uzasadnienie wyników oceny projektu

oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść. Zgodnie z art. 30c ust. 1 ustawy po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji programu operacyjnego i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, o której mowa w art. 30b ust. 4, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

W myśl art. 31 ust 1 ustawy w celu zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów w procesie wyboru projektów do dofinansowania mogą uczestniczyć eksperci posiadający specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym.

Przepis art. 35e ust. 1 ustawy stanowi, iż beneficjent jest obowiązany poddać się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu, przeprowadzanej przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą, instytucję wdrażającą, instytucję certyfikującą, instytucję audytową, przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz inne instytucje uprawnione do przeprowadzenia kontroli na podstawie odrębnych przepisów.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie można zgodzić się z apelującym, iż umowa zawierana na podstawie art. 30 ustawy może być uznana za umowę, którą może zawrzeć każdy konsument, a zatem wytyczne określające kryteria wyboru projektów stanowią wzorzec umowny podlegający kontroli abstrakcyjnej w ramach postępowania przewidzianego w art. 479³⁸ i nast. k.p.c. w zw. z art. 385¹ - 385³ k.c.

Sposób opracowania programów operacyjnych, cele jakim mają one służyć, dobór projektów w ramach poszczególnych programów pod kątem realizacji tych celów, tryb opracowania kryteriów wyboru projektów, tryb zawierania umów, przewidziane środki odwoławcze w przypadku odmowy wyboru konkretnego projektu, obowiązek poddawania się kontroli realizacji projektu przez beneficjenta, nie pozwalają przyjąć, iż zawarcie umowy o dofinansowanie pomiędzy instytucją wdrażającą dany program a beneficjentem tego programu realizującym wybrany projekt, stanowi zawarcie umowy w ramach obrotu konsumenckiego. Beneficjentem nie musi być osoba fizyczna, zatem nie zostaje spełniona przesłanka wynikająca z art. 385⁽¹⁾ § 1 w zw. z art. 22⁽¹⁾ k.c. Kontrahent beneficjenta – instytucja wdrażająca, nie może być traktowany jako przedsiębiorca zawierający umowę z konsumentem. Za takiego przedsiębiorcę nie może być tym bardziej uznana instytucja zarządzająca, którą w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest Minister (...), pozwany w niniejszej sprawie. Podobne stanowisko co do charakteru umowy o dofinansowanie oraz statusu instytucji wdrażającej – jednakże w odniesieniu do Agencji (...) – zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2012 r. (II CSK 545/11, OSP 2014/2/17, LEX nr 1229959), stwierdzając, iż Agencja (...) występująca jako podmiot udzielający dofinansowania ze środków publicznych nie ma statusu przedsiębiorcy w rozumieniu art. 385 § 2 i art. 385⁽¹⁾ § 1 k.c.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż wytyczne stanowiące kryteria wyboru projektów, opracowane we właściwym trybie przewidzianym przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie mogą być traktowane jako wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 k.c., podlegający ocenie w ramach abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umów stosowanych w obrocie konsumenckim na podstawie art. 385¹-385³ k.c.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny – w pełni podzielając ustalenia faktyczne Sąd pierwszej instancji oraz dokonaną przez ten Sąd ich ocenę prawną – na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku o kosztach procesu rozstrzygając stosownie do art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c