

## UZASADNIENIE

### **Przedmiot i przebieg postępowania**

1. Pozwem z dnia 9 października 2023 r., powód Gmina M. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Prezesa Rady Ministrów kwoty 100 000 złotych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 23 listopada 2022 r. do dnia zapłaty oraz kosztów procesu. W uzasadnieniu powód wskazał, że w ramach III edycji (...) – powołanego uchwałą Rady Ministrów nr 84/2021 z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: (...), przeznaczonego m.in. dla gmin, na obszarze których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa (...) celem realizacji polityki zrównoważonego rozwoju – złożył 2 wnioski o udzielenie dofinansowania na łączną kwotę 7 000 000 zł. Złożone wnioski podlegały ocenie Komisji do spraw wsparcia programu, zaś ostateczną listę inwestycji objętych dofinansowaniem zatwierdzał pozwany. Zdaniem powoda nie przyznanie mu przez pozwanego środków stanowi rażące, bezprawne działanie pozwanego sprzeczne z celem konkursu, gdyż organizator konkursu był zobowiązany do zbadania indywidualnej sytuacji każdego wnioskodawcy, czego w tym przypadku zaniechał. Ponadto powód była jedną z nielicznych gmin, gdzie odsetek powierzchni gruntów, które były w posiadaniu PGR był jednym z najwyższych, a w wyniku ich likwidacji wystąpił jeden z najgłębszych w kraju efektów społecznych. Dlatego powód powinien zostać objęta wsparciem. Pomoc otrzymały zaś ośrodki, w których negatywne skutki działania i likwidacji PGR nie występowały lub były marginalne. To powoduje zdaniem powód, że wyłonienie podmiotów, którym przyznano pomoc w ramach tego projektu było arbitralne i stanowi delikt na jego szkodę (pozew, k. 3-9).

2. W odpowiedzi na pozew z dnia 16 listopada 2023 r. Skarb Państwa – Prezes Rady Ministrów wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie na jego rzecz od powoda kosztów procesu. Kwestionował powództwo zarówno co do zasady jak i co wysokości. Zaprzeczył, aby powód był szczególnie poszkodowany skutkami likwidacji PGR i temu, aby to miało skutkować obowiązkiem udzielenia mu dofinansowania w ramach programu. Zaprzeczył również, aby zasady udzielenia dofinansowania zawierały zapisy niezgodne z prawem, pozwalające na pełną dowolność. Wskazał, że przepisy uchwały nr 84/2021 jak i zapisy dokumentów szczególnych nie zawierają zobowiązania, że dofinansowaniem z programu zostaną objęte wszystkie prawidłowo złożone wnioski. Decydującym kryterium do przyznania dofinansowania była wartość merytoryczna przedstawianych projektów oraz ostatecznie decyzja Prezesa Rady Ministrów. Pozwany kwestionował także, aby powód poniósł a szkodę w związku z ww. decyzją. Nie została ona bowiem przez powoda ani opisana, ani w żaden sposób wykazana co do jej wysokości (odpowiedź na pozew, k. 75-88).

### **Ustalenia faktyczne**

3. Uchwałą nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. ustanowiono Rządowy Fundusz Polski Ład: (...) (dalej: (...)). Program ten jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania C.-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz określa zasady rozdziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego oraz związkom jednostek samorządu terytorialnego dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie C.-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. (dalej: „ustawa covidowa”), przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank (...), o których mowa w art. 69a ust. 1 ustawy (§ 1). Dofinansowanie z Programu udzielane jest na wniosek jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego (dalej: wnioskodawca), składany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku (...) (§ 2). Dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach obszarów pogrupowanych od najbardziej do najmniej priorytetowych (czterostopniowy obszar priorytetów, np. do 1) budowy lub modernizacji infrastruktury drogowej; 2) taboru z napędem zeroemisyjnym; 3) budowy lub modernizacji infrastruktury technicznej drogowej); 4) taboru zbiorowego transportu drogowego) (§3 ust. 1-2). Dofinansowanie z programu może być przyznane jedynie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę

udziału własnego na realizację inwestycji, pochodzącego ze środków innych niż środki z Programu w określonym procencie wartości zadania inwestycyjnego zależnego od stopnia priorytetu złożonego wniosku (§ 4).

(uchwała nr 84/2021 wraz z załącznikiem, k. 60-71, 90-101, 128-139)

4. Wnioski o dofinansowanie z Programu składane są do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem (...), w formie elektronicznej, w czasie trwania naboru w ramach danej edycji, wskazanych w ogłoszeniu o naborze, publikowanym na stronie internetowej (...) oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ramach ogłoszenia naboru w ramach danej edycji wnioskodawcy przysługuje prawo do złożenia maksymalnie trzech wniosków o dofinansowanie z Programu, o wartości nieprzekraczającej limitu wartości wniosków, określonego przez (...) w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów (§ 3 ust. 1-2, 5 zał.). Po zakończeniu okresu naboru wniosków, (...) weryfikuje ich poprawność formalną, grupując je według priorytetów, a następnie przygotowuje raport obejmujący złożone wnioski i przekazuje go Prezesowi Rady Ministrów (§ 4 zał.). Prezes Rady Ministrów powołuje Komisję ds. wsparcia Programu (11 członków), której zadaniem jest ocena wniosków oraz sporządzenie i przekazanie mu listy inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem z Programu. Po otrzymaniu od komisji ww. listy, Prezes Rady Ministrów może: 1) dokonać zmian na liście inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem; 2) wskazać do dofinansowania dodatkowe inwestycje ujęte w raporcie (...). Następnie zatwierdza ostateczną listę inwestycji objętych dofinansowaniem z Programu, z uwzględnieniem zmian dokonanych, o których mowa powyżej, oraz biorąc pod uwagę wysokość środków przeznaczonych na dany nabór i przekazuje ją (...) (§ 5 ust. 1-2, 5-6 zał.). Na podstawie ostatecznej listy, (...) udziela wnioskodawcom wstępnych promes udzielenia dofinansowania z Programu („wstępne promesy”) (§ 6 zał.). Postępowanie zakupowe, mające na celu wyłonienie wykonawcy/ów inwestycji powinno zostać ogłoszone przez wnioskodawcę nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia udostępnienia przez (...) wnioskodawcy wstępnej promesy w aplikacji do obsługi Programu, o której mowa w Regulaminie (§ 7 ust. 1 zał.). Po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, skutkującego wyborem wykonawcy/ów, wnioskodawca składa do (...) wnioski o udzielenie promesy, o której mowa w art. 69a ust. 1 ustawy, a która stanowi dla wnioskodawcy podstawę do zawarcia umowy/ów na realizację inwestycji (§ 8 ust. 1, 3 zał.). W przypadku niezłożenia prawidłowego oświadczenia dotyczącego zawarcia umowy/ów z wykonawcą/ami w wyznaczonym terminie 14 dni roboczych, promesa nie wchodzi w życie, co jest równoznaczne z rezygnacją z dofinansowania z Programu, o czym (...) informuje niezwłocznie Prezesa RM (§ 8 ust. 4-5 zał.). Kwota dofinansowania z Programu określona w promesie jest równa maksymalnej wartości dofinansowania z Programu przyznanego przez Prezesa RM na realizację inwestycji określonego w ostatecznej liście (§ 8 ust. 6 zał.). Wypłata dofinansowania z Programu następuje po spełnieniu warunków wynikających z promesy i Regulaminu oraz złożeniu przez wnioskodawcę wniosku o wypłatę. Wypłata na podstawie promesy może nastąpić jednorazowo lub w transzach, w zależności od okresu realizacji inwestycji (§ 9 ust. 1-2 zał.).

(uchwała nr 84/2021 wraz z załącznikiem, k. 60-71, 90-101, 128-139)

5. W uchwale nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: (...), wprowadzono zmiany § 3 i 4 uchwały nr 84/2021. Wskazano w niej, że dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach obszarów, o których mowa w ust. 2 i 3 (likwidacja czterostopniowego obszaru priorytetów). Dofinansowanie z Programu może być przyznane w wysokości nie wyższej niż 98% wartości zadania inwestycyjnego rozumianej jako całkowita łączna wartość wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie zadania inwestycyjnego, w tym wartość ceny dostaw określonych w umowie/ach mających na celu realizację zadania inwestycyjnego i w przypadku posiadania przez wnioskodawcę udziału własnego na realizację inwestycji, w wysokości nie niższej niż różnica pomiędzy poziomem wartości tych inwestycji a poziomem dofinansowania z Programu. Wysokość dofinansowania w ramach danego naboru jest określona przez Prezesa Rady Ministrów w ogłoszeniu o naborze wniosków o dofinansowanie z Programu, z uwzględnieniem ust. 1 pkt 1 i może być zróżnicowana w zależności od: 1) skali i nasilenia problemów społecznych i gospodarczych danego regionu; 2) możliwości i realizacji przez wnioskodawcę zadań inwestycyjnych, określonych w oparciu o możliwości wniesienia wkładu własnego. Po zakończeniu okresu naboru wniosków, (...)

weryfikuje ich poprawność formalną, a następnie przygotowuje raport obejmujący złożone wnioski i przekazuje go Prezesowi Rady Ministrów (§ 1 pkt 1).

(uchwała nr 176/2021, k. 11-12v)

6. W uchwale nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: (...), wprowadzono pewne zmiany. Wskazano m.in, że Prezes Rady Ministrów, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w ogłoszeniu o naborze wniosków o dofinansowanie z Programu może: 1) wskazać jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, które mogą otrzymać dofinansowanie, w ramach obszarów określonych w ust. 2 lub 2) wskazać wybrane obszary z wymienionych w ust. 2, mające istotne znaczenia dla regionu lub społeczności lokalnej (§ 1 pkt 1). Zmieniono także skład Komisji ds. wsparcia Programu (§ 1 pkt 2).

(uchwała nr 87/2022, k. 102-103)

7. Od 28 grudnia 2021 r. obowiązuje także regulamin III edycji naboru wniosków o dofinansowanie – PGR z Rządowego Funduszu Polski Ład: (...), określający szczegółowo warunki i zasady, na jakich jest przyznawane i przekazywane dofinansowanie dla m.in. gmin, powiatów, na obszarze których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Podstawą prawną przyznania dofinansowania z Programu stanowią: art. 65, art. 69 i art. 69a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającej tzw. ustawę covidową (§ 1 ust. 1-2). Inwestycja w rozumieniu regulaminu oznacza zadanie inwestycyjne planowane do realizacji przez wnioskodawcę i następnie realizowane przez Beneficjenta, określone w umowie/umowach o realizację Inwestycji zawartej/ zawartych z Wykonawcą/Wykonawcami Inwestycji wybranym/wybranymi w wyniku przeprowadzonego postępowania zakupowego, obejmujące budowę, modernizację lub rozbiórkę obiektów budowlanych: a) zlokalizowanych na terenie Wnioskodawcy, b) liniowych, służących mieszkańcom tych terenów, oraz zadanie inwestycyjne w obszarach inwestycyjnych innych niż budowlane, służące mieszkańcom terenu Wnioskodawcy (§ 2 pkt 10). Obszar/ obszary inwestycyjne oznacza się biorąc pod uwagę cel Inwestycji (§ 5 ust. 8). W ramach ogłoszonego naboru, wnioskodawcy przysługuje prawo do złożenia maksymalnie dwóch wniosków o dofinansowanie, po jednym w limicie nieprzekraczającym: 1) dla gmin 2 miliony złotych i 5 milionów złotych wartości dofinansowania. (...) przygotowuje i przekazuje w Aplikacji Prezesowi RM raport obejmujący prawidłowo złożone wnioski o dofinansowanie (§§ 5 ust. 5 i 6). Zatwierdzona przez Prezesa RM lista inwestycji objętych dofinansowaniem z Programu określa maksymalną kwotę dofinansowania inwestycji. W treści tej listy wskazane są wnioski objęte dofinansowaniem (§ 7).

(regulamin, k. 104-110v)

8. Trzecia edycja naboru wniosków o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład: (...) rozpoczęła się 28 grudnia 2021 r. o godzinie 13:30. Termin zakończenia naboru został przedłużony początkowo do 28 lutego 2022 r., godzina graniczna 17:00, a następnie do 11 marca 2022 r., godzina graniczna 17:00. Dofinansowanie z Programu w tej edycji było przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach 36 obszarów inwestycyjnych takich jak: budowa lub modernizacja infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni czy też źródeł ciepła sieciowego zeroemisyjnego.

(ogłoszenie nr (...), k. 111-112v, ogłoszenie nr (...), k. 113-114v)

9. W ramach Trzeciej Edycji Programu – PGR Gmina M. złożyła w dniu 28 lutego 2022 r. dwa wnioski o udzielenie dofinansowania: wniosek nr 3 (...)/PolskiŁad na kwotę 5 000 000 zł w celu rozbudowy infrastruktury społecznej w miejscowości S. w gminie M. oraz 3 (...)/PolskiŁad na kwotę 2 000 000 zł w celu poprawy infrastruktury na terenach gminy M.. Wnioski te zostały ocenione jako prawidłowe pod względem formalnym.

(okoliczność przyznana, a nadto lista złożonych wniosków, k. 37)

10. Na terenie gminy M. funkcjonowały zlikwidowane Państwowe Przedsiębiorstwa (...) (PGR).

(opinia Krajowego Ośrodka (...), k. 27, mapa określające zagęszczenie gospodarstw (...), k. 28)

11. Nabór zakończył się w dniu 14 lipca 2022 r. wraz z opublikowaniem przez (...) wyników Trzeciej Edycji – PGR Rządowego Funduszu Polski Ład: (...). Na ostatecznej liście inwestycji objętych dofinansowaniem brak było wniosków złożonych przez gminę M..

(wydruk ze strony internetowej (...) dot. edycji trzeciej programu, k. 115-v)

12. Nie godząc się ze stanowiskiem organu podejmującego decyzję, przewodniczący Rady Miejskiej w M. wystosował w dniu 11 sierpnia 2022 r. do Prezesa RM pismo, w którym domagał się wskazania kryteriów przydziału środków, procedury oceny wniosków, rankingu oraz przyczyny odmowy złożonych przez gminę wniosków. W odpowiedzi pracownik kancelarii Prezesa RM informował, że przepisy uchwały nr 84/2021 nie zobowiązują wybierającego do tego, aby dofinansowaniem objąć wszystkie prawidłowo złożone wnioski. Nadto informował, że w ramach trzech edycji Programu złożonych zostało ponad 3,8 tys. wniosków na ogólną wnioskowaną kwotę dofinansowania w wysokości ok. 10,8 mld zł, znacznie przewyższającą dostępną pulę środków. Z uwagi na powyższe nie było możliwości objęcia dofinansowaniem wszystkich zgłoszonych projektów inwestycyjnych. Swoje stanowisko w sprawie zasad udzielenia dofinansowania w ramach tego programu oraz nieuwzględnienie wniosków złożonych przez gminę M., kancelaria Prezesa RM potwierdziła w odpowiedzi na zgłoszoną interpelację poselską w tej sprawie.

(pismo z 11.08.2022 r., k. 72-73, 127-128, pisma z kancelarii Prezesa RM, k. 48, 49-v, 116-118)

13. Dnia 22 września 2022 r. Burmistrz Gminy M. zwrócił się do Banku (...) z wnioskiem o udzielenie informacji publicznych w zakresie m.in. tego na jakich zasadach i kto podejmował decyzję odnośnie dofinansowania z Rządowego Funduszu Polski Ład: (...).

(mail z wnioskiem, k. 29-31, 32-34)

14. W odpowiedzi pracownik Centrum Informacyjnego Rządu poinformował burmistrza, że udzielanie dofinansowania z (...) odbywa się zgodnie z zasadami określonymi przepisami uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r, jak również wydanymi na podstawie przepisów tej uchwały regulaminami poszczególnych edycji Programu. Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie inwestycji było złożenie wniosku do Prezesa RM za pośrednictwem (...). Po zakończeniu naboru wniosków, (...) weryfikuje poprawność formalną wniosków, a następnie przygotowuje raport obejmujący prawidłowo złożone wnioski i przekazuje go Prezesowi RM. Prezes RM udostępnia raport Komisji ds. wsparcia Programu, która zajmuje się oceną wniosków złożonych w naborach i sporządza listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem, a następnie przekazuje ją Prezesowi RM, która zatwierdza ostateczną listę inwestycji. Dokonując oceny wniosków, Komisja bierze pod uwagę realizację celu przeciwdziałania C.-19 oraz kompleksowość planowanych inwestycji. Ponadto ramach pierwszych trzech edycji Programu listy inwestycyjne objęte dofinansowaniem są tożsame z listami inwestycji rekomendowanymi przez Komisję. Ponadto przepisy uchwały nie zawierały żadnych zobowiązań do tego, aby dofinansowaniem z Programu miały zostać objęte wszystkie prawidłowo złożone wnioski.

(odpowiedź na wniosek wraz listą wniosków złożonych przez powoda, k. 35-37, 39-42, 47, 53-v)

15. W dniu 6 października 2022 r. rzecznik prasowy (...) w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej poinformował burmistrza, że Bank (...) jest wprawdzie operatorem programu, ale nie ocenia merytorycznie wniosków o dofinansowanie. Ponadto przepisy programu nie przewidują żadnego rankingu, a dofinansowanie jest przyznawane w formie konkursu.

(pismo z 06.10.2022 r., k. 44-46)

16. Pismem z dnia 27 października 2022 r. Burmistrz Gminy M. wezwał Skarb Państwa – Prezesa Rady Ministrów do zapłaty kwoty 7 000 000 zł z uwagi na to, że żaden ze złożonych przez gminę wniosków w ramach III edycji

nie uzyskał dofinansowania pomimo, iż jest ona jedną z gmin, w której jest jeden z najwyższych współczynników powierzchni gruntów, które były w posiadaniu PGR w stosunku do ogólnej powierzchni gruntów – w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Wezwany odmówił zapłaty żądanej kwoty z uwagi na to, że wnioski złożone przez gminę M. w 3. edycji programu nie znajdowały się na zatwierdzonej przez Prezesa RM ostatecznej liście inwestycji objętej dofinansowaniem, co czyni je bezzasadnymi.

(wezwanie do zapłaty, k. 50-51, pismo z 13.12.2022 r., k. 52-v)

### **Omówienie dowodów**

17. Sąd oparł się na zgromadzonych w sprawie dokumentach. Powód nie składał innych wniosków dowodowych, a te które zostały złożone były wystarczające do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd pominął przy ustaleniu stanu faktycznego sprawy dowody załączone do pozwu, które nie dotyczyły procedowania wniosków złożonych przez powoda w ramach trzeciej edycji naboru o dofinansowanie tj. regulamin szóstej edycji naboru wniosków o dofinansowanie (k. 16-24), jak i wnioski o dofinansowanie złożone w ramach szóstej edycji programu (k. 25-26v). Ponadto jako, że procedura uwzględnienia tej inwestycji została zakończona wraz z zatwierdzeniem przez Prezesa Rady Ministrów listy inwestycji w dniu 14 lipca 2022 r., wszystkie następne uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 (k. 13-15v), które przypadły po tym dniu jak również zmiany regulaminów także nie miały znaczenia dla rozpoznania sprawy.

18. Ponadto w dokonywaniu ustaleń Sąd oparł się również na twierdzeniach stron stanowiących fakty bezsporne i niezaprzeczone oraz przyznane w rozumieniu art. 229 i 230 k.p.c. Przedmiotem sprawy były rozbieżności dotyczące interpretacji prawa oraz ocen prawnych i interpretacji przepisów Regulaminu, w kwestiach istotnych dla rozstrzygnięcia twierdzenia stron o faktach nie były ze sobą sprzeczne.

### **Ocena prawna**

19. Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

20. W tej sprawie Sąd uznał, że nie istniała podstawa prawna do skutecznego wystąpienia przez powoda z żądaniem wyrażonym w pozwie. O powyższym świadczy przede wszystkim treść art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw – na podstawie którego Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: (...) (dalej: uchwała) regulującą kwestię naboru na dofinansowanie inwestycji na terenach jednostek samorządu terytorialnego – a który nie przyznawał podmiotom wnioskującym o dofinansowanie roszczenia, które mogłyby być dochodzone na drodze sądowej. Z jego treści wynikało wprawdzie, że Prezes RM może rozdysponować pewne środki publiczne na inwestycje, a Rada Ministrów może opracować pewną procedurę dla zgłaszania wniosku. Natomiast nie było takiego przepisu, który przewidywałby, że każdy podmiot, który spełni warunki (czy to jedynie formalne czy także merytoryczne) do złożenia wniosku, to takie dofinansowanie otrzyma.

21. Należy bowiem zauważyć, że przepis art. 361 k.c. przewiduje, że obowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła (...) a naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządono.

22. W tej sprawie powód starał się dowieść, że ta kwota dofinansowania, o którą się ubiegał, a która nie została mu udzielona jest ową korzyścią, którą mógłby osiągnąć, gdyby nie bezprawne działanie pozwanego polegające na nieuwzględnieniu jego wniosków o dofinansowanie.

23. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że istnienie tej utraconej korzyści musi być dowiedzione z najwyższym poziomem prawdopodobieństwa, graniczącego z pewnością, że tylko działanie sprawcy było decydującym czynnikiem, że taka korzyść nie powstała. I tak Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 28 lutego 2023 r. sygn. II CSKP 675/22,

powołując się utrwalone i liczne wcześniejsze swoje orzecznictwo na ten temat, przesądził, że „szkoda w postaci utraconych korzyści musi być przez poszkodowaną wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, aby uzasadniała w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła, jako typowe następstwo zdarzeń w zaistniałym układzie stosunków i warunków oraz zwyczajnym biegu rzeczy. Poziom prawdopodobieństwa fikcyjnego przebiegu zdarzeń musi być tak wysoki, że nakazuje w świetle osiągnięć wiedzy i przy uwzględnieniu zasad doświadczenia życiowego wykluczyć możliwe alternatywne modele i uznać, że wypadki najpewniej potoczyłyby się według przyjętej hipotezy. Ze względu na cel tworzenia alternatywnego świata zdarzeń hipotetycznych musi on w maksymalnym stopniu odtwarzać rzeczywistość w całej jej złożoności. Jeżeli wyłączenie zdarzenia szkodzącego powoduje, że prawdopodobieństwo uzyskania korzyści przez poszkodowaną jest większe niż inny hipotetyczny przebieg zdarzeń, szkodę można uznać za utraconą korzyść, w przeciwnym razie ma ona charakter ewentualny i jako taka nie podlega naprawieniu”.

24. Mając na uwadze treść powyższego wyroku Sądu Najwyższego, należało uznać w tej sprawie, że powód winien wykazać, że tylko zachowanie pozwanego niosące znamiona bezprawności, spowodowało, że gmina M. takiego dofinansowanie nie otrzymała.

25. Zdaniem Sądu, powód jednak nie wykazał, aby to jedynie zachowanie pozwanego było przyczyną, że wnioskowanego dofinansowania nie otrzymał, choć należy zaznaczyć, że sam pozwany nie działał w sposób całkowicie transparenty, a decyzje przez niego podejmowane trudno obronić przed zarzutem arbitralności, o czym w dalszej części uzasadnienia. Niemniej z treści uchwały nr 84/2021 jak i regulaminu III edycji programu jasno wynika, że dofinansowanie było udzielane w drodze konkursowej, a wnioski podlegały ocenie – najpierw przez (...) co ich formalnej poprawności oraz przez specjalnie powołaną Komisję, która opiniowała ich wartość merytoryczną i przedstawiła listę inwestycji rekomendowanych do objęcia wsparciem, którą następnie przedstawiała Prezesowi RM jako organowi decyzyjnemu. Procedura konkursowa ze swojej istoty zakłada, że nie wszystkie wnioski (zgłoszenia, aplikacje) zostaną pozytywnie rozpatrzone. Trudno mówić o konkursie, jeśli każdy uczestnik miałby być jego laureatem i uzyskać zakładane w regulaminie wsparcie. W zależności od kryteriów ustalonych dla konkursu jego rozstrzygnięcie może być oparte na bardziej zobiektywizowanych (opartych na określonych danych, wskaźnikach, itd.) albo swobodnych (niesprecyzowanych, trudnych do mierzalnej oceny, uznaniowych) kryteriach. W razie udziału w konkursie, który oparty jest na tych drugich kryteriach, wykluczone jest powoływanie się na utracenie korzyści z powodu tego, że konkurs powinien wygrać ktoś inny. Niezależnie więc od tego, czy pozwany ocenił wniosek niestaranie, powierzchownie, czy też przy ocenie złożonych wniosków działał z należytą starannością i oparł ją na wszechstronnej analizie wszystkich zgłoszeń, pozwany miał margines swobody przy rozstrzygnięciu czy dany wniosek o dofinansowanie powinien zostać uwzględniony czy też nie.

26. Warto też powtórzyć, że będący podstawą wydania Uchwały Rady Ministrów przepis art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. przyznawał uprawnienie (do gospodarowania i wydawania środków) wyłącznie do gospodarowania i dysponowania środkami publicznymi, nie tworzył natomiast uprawnienia do otrzymania takich środków przez jakikolwiek podmiot. Sąd podziela zatem ocenę prawną tego przepisu wyrażoną przez Naczelną Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 3 czerwca 2022 r., sygn. I GSK 965/22, i z 27 kwietnia 2022 r., sygn. I GSK 730/22.

27. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że nie było tak, a przynajmniej z żadnego dowodu załączonego w sprawie to nie wynika, aby czynnikiem decydującym o przyznaniu dofinansowania powinny być współczynniki powierzchni gruntów jakie zajmowały zlikwidowane PGR w stosunku do całej powierzchni gminy. Żadne takie kryterium nie znajduje się w treści Regulaminu dla trzeciej Edycji Programu. W regulaminie zakreślono jedynie krąg adresatów, którzy o taki udział w programie mogliby się starać, ale nie doszczegółowiano komu z nich to dofinansowanie należy się w większym stopniu. Dysponowanie gruntami popegeerowskimi stanowiło zasadniczy warunek, aby móc o takie dofinansowanie się upominać, natomiast wysoka proporcja powierzchni gruntów poPGRowskich do powierzchni gminy nie była ani warunkiem gwarantującym uzyskanie dofinansowania, ani przemawiającym za udzieleniem takiego dofinansowania.

28. Treść uchwały i regulaminu trzeciej edycji wyraźnie wskazują na to, że po złożeniu wniosku ostateczna decyzja o przyznaniu dofinansowania lub nie spoczywała na Prezesie Rady Ministrów, a rekomendacji do ich uwzględnienia lub odrzucenia udzielała Komisja ds. wsparcia programu. Nie sposób zatem potraktować ogłoszenia o naborze jako przyrzeczenia publicznego w rozumieniu art. 919 § 1 k.c. skierowanego do zainteresowanych udziałem w programie. Nie było bowiem tak, że każdy kto zgłosi swój wniosek i spełni warunki formalne, otrzyma takie dofinansowanie. Tym bardziej nie można uznać ogłoszenie o naborze jako wiążącej oferty, w ramach której złożona odpowiedź przez powoda wiązałaby w całości pozwanego. Z treści dokumentów załączonych do sprawy wynika bowiem, że Skarb Państwa mógł przyjąć niektóre oferty, a niektórym ofertom odmówić i czyniąc w ten sposób, działał zgodnie z prawem. Warto też dodać, w ślad za Sądem Apelacyjnym w Warszawie z dnia 20 października 2010 r., sygn. VI ACa 233/10, że z natury regulacji dotyczącej przyrzeczenia publicznego wynika, że chodzi w niej o nieskomplikowaną relację prawną, sprowadzającą się do prostego wykonania oznaczonych czynności, za które obiecano nagrodę. Za taką oznaczoną czynność nie można uznać samego złożenia wniosku niedotkniętego brakami, skoro wyraźnie zastrzegano, że wnioski będą podlegały ocenie i końcowa decyzja o przyznaniu dofinansowania będzie należała do Prezesa Rady Ministrów.

29. Należy dodatkowo wskazać, że konkurs dotyczył dofinansowania konkretnej inwestycji (objętej wnioskiem o dofinansowanie), a środki miałyby być wypłacane co do zasady po jej zakończeniu (w przypadku inwestycji realizowanej w okresie dłuższym niż 12 miesięcy – w transzach nie wyższych niż 50% przed zakończeniem umowy), zgodnie z § 9 Uchwały Rady Ministrów (k. 69). Powód nie wykazał, aby spełnił te warunki wypłaty dofinansowania, które miały być spełnione już po przyznaniu dofinansowania (środki nie były wypłacane już z chwilą zakwalifikowania projektu do dofinansowania).

30. Z tych wszystkich powodów powództwo zostało oddalone.

### **Koszty postępowania**

31. O kosztach sądowych Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c., który stanowi, że w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przepis ten pozwala zatem Sądowi przy rozliczeniu kosztów procesu kierować się racjami nie tylko o charakterze ścisłym, prawniczym ale także biorąc pod uwagę zasady słuszności czy etyki. Jak wskazano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 30 września 2022 r., sygn. I ACa 403/21, art. 102 k.p.c. urzeczywistnia zasadę słuszności i jako wyjątkowy - stanowiący wyłom w zasadzie odpowiedzialności za wynik procesu - nie podlega wykładni rozszerzającej. Nie konkretyzuje on pojęcia "wypadki szczególnie uzasadnione", toteż ich kwalifikacja należy do sądu. Ocena sądu jest suwerennym uprawnieniem jurysdykcyjnym, ma charakter dyskrecjonalny, oparty na swobodnym uznaniu, kształtowanym własnym przekonaniem, poczuciem sprawiedliwości oraz analizą okoliczności rozpoznawanej sprawy. Z kolei Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 21 maja 2020 r. słusznie wskazał, że ocena sądu w kwestii zastosowania art. 102 k.p.c. ma charakter dyskrecjonalny, oparty na swobodnym uznaniu, kształtowanym własnym przekonaniem, poczuciem sprawiedliwości oraz analizą okoliczności rozpoznawanej sprawy. O kręgu okoliczności branych pod uwagę przez sąd przy ocenie przesłanek z art. 102 należą zarówno fakty związane z samym przebiegiem procesu, jak i będące "na zewnątrz" procesu, zwłaszcza dotyczące stanu majątkowego i sytuacji życiowej strony. Okoliczności te powinny być oceniane przede wszystkim z uwzględnieniem zasad współzycia społecznego.

32. W tej sprawie Sąd uznał, że mimo, iż powód przegrał sprawę w całości, to okoliczności ujawnione w tej sprawie uzasadniają, aby nie obciążać go obowiązkiem zwrotu kosztów procesu. Sąd przyjął, że choć w przepisach prawa brak jest roszczenia materialnoprawnego na podstawie którego powództwo mogłoby być uwzględnione, to jednak powód przedstawił w pozwie istotne zarzuty co do procedury przyznawania środków, a pozwany nie zaprezentował przekonujących argumentów na jej obronę. Sąd zgadza się z powodem, że ściśle, jasne kryteria wyboru danego podmiotu nie były wyartykułowane w żadnym z dołączonych do spraw dokumentów, czy to w treści uchwały Rady Ministrów czy też regulaminu, co w praktyce przyznawało Komisji oraz Prezesowi Rady Ministrów możliwość całkowitej arbitralności przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Dodatkowo trudno przyjąć za zgodne z dobrymi praktykami władzy publicznej i transparentności sprawowania władzy taką procedurę rozpoznawania wniosków, w

której organ opiniujący lub decydujący nie musiał w żaden sposób umotywić swojej decyzji (albo udokumentować motywów stojących za tą decyzją), tym bardziej, że w sprawie chodziło o rozdysponowanie środków publicznych w milionowych wysokościach. Powód został zatem pozbawiony możliwości dowiedzenia się dlaczego akurat jego wnioski nie zostały odrzucone, a co więcej – nie miał przez to szansy na skorygowanie, modyfikację lub uzupełnienie wniosków składanych w kolejnych edycjach Programu. Organ decyzyjny, a zatem Prezes RM, mając na względzie potrzebę zapewnienia transparentności działań władz publicznych, winien być w stanie przedstawić jakimi kryteriami kierował się przy wyborze danego wniosku i jednocześnie udzielić odpowiedzi dlaczego dany, inny wniosek został odrzucony. Nie może zmieniać tego faktu, że od decyzji Prezesa RM nie przysługiwał środek odwoławczy i nie była ona podejmowana w ramach sformalizowanego postępowania administracyjnego. Sam fakt, że wniosków było ponad 3 000 do zaopiniowania, nie zwalniała go z powinności starannego działania, które wymaga podejmowania decyzji na podstawie obiektywnych argumentów. Udzielane przez Radę Ministrów powodowi odpowiedzi – zarówno na etapie przedprocesowym, jak i w toku tej sprawy – nie zawierają żadnego odniesienia się do treści czy jakości wniosków zgłoszonych w ramach 3. edycji Programu, stąd też zarzut powoda, że decydujące przy wyborze projektów zasługujących na dofinansowanie były okoliczności pozamerytoryczne (poparcie polityczne wnioskującego dla władzy centralnej albo wywodzenie się przez władze wnioskującej jednostki samorządu terytorialnego z tego samego obozu politycznego co Rada Ministrów), należy ocenić jako przez pozwanego nieodparty.

33. Z powyższych powodów Sąd uznał, że pozwany nie wykazał, aby nabór ten był rzeczywiście pozbawiony arbitralności. Kryteria doboru wniosków o dofinansowanie były na tyle elastyczne (praktycznie ich nie było), że pozwalały Komisji i Prezesowi Rady Ministrów podjąć decyzję wedle własnego wyboru, bez uwzględnienia okoliczności faktyczne przemawiających za lub przeciwko przyznaniu dofinansowania. Mając na uwadze cele, na jakie tak liczne środki pieniężne miały być przeznaczone, tak daleko idąca nietransparentność i podatność na zarzut arbitralnego działania nie zasługują na obronę. Byłoby więc niesłuszne, aby powód – dla którego wniesienie pozwu stanowiło sprzeciw wobec takiego sposobu działania władzy publicznej – musiał jeszcze zwracać poniesione przez pozwanego koszty procesu (5 400 zł kosztów zastępstwa procesowego - § 2 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności radców prawnych).

Zarządzenie:

(...)