



Sygn. akt IV CSK 117/09

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 lipca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

Protokolant Hanna Kamińska

w sprawie z powództwa Fundacji V. P. w S.

przeciwko Gminie D.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 17 lipca 2009 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 29 października 2008 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 5400 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w O. – po ponownym rozpoznaniu sprawy – wyrokiem z dnia 21.04.2008 r. oddalił powództwo Fundacji „V. P.” przeciwko Gminie D. o zapłatę kwoty 386.250 zł. W sprawie tej dokonano następujących ustaleń faktycznych:

Pismem z dnia 9.12.2005 r. Wójt pozwanej Gminy zwrócił się do Urzędu Wojewódzkiego w O. o przyznanie środków na uruchomienie Środowiskowego Domu Samopomocy na terenie ośrodka wypoczynkowego „S.”, a następnie w dniu 11.05.2006 r. zwrócił się do Rady pozwanej Gminy o podjęcie uchwały w przedmiocie utworzenia tego Domu Środowiskowego. Uchwałą z dnia 24.05.2006 r. Rada Gminy postanowiła utworzyć taki dom dla osób z zaburzeniami psychicznymi i upośledzonych umysłowo. Zarządzeniem z dnia 21.06.2006 r. Wójt ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację tego zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej. Ofertę złożyła jedynie powodowa Fundacja i Wójt zarządzeniem z dnia 25.07.2006 r. dokonał wyboru tej oferty i zlecił stronie powodowej realizację tego zadania. W dniu 30.08.2006 r. strony zawarły umowę o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej polegającego na zorganizowaniu i prowadzeniu przez powodową Fundację Środowiskowego Domu Samopomocy w pozwanej Gminie w okresie 1.12.2006 do 31.12.2011 r. i na realizację tego zadania Wójt udzielił dotacji celowej w wysokości 290.000 zł na remonty, 70.000 zł na wyposażenie, 26.250 zł na działalność bieżącą związaną z uruchomieniem 35 miejsc od dnia 1.12.2006 r. Strony ustaliły, iż dotacja zostanie przekazana powodce w następujący sposób: w przypadku remontów w terminie 7 dni od przedstawienia faktury za wykonane prace i odbioru przez komisję; w przypadku wyposażenia w następnym dniu lub najpóźniej drugiego dnia od przedstawienia faktury za dokonane zakupy i odbioru przez komisję; odnośnie działalności bieżącej w taki sposób, aby środki te najpóźniej w dniu 1.12.2006 r. były na rachunku Fundacji. W aneksie do tej umowy strony postanowiły o możliwości etapowego rozliczenia robót remontowych. Ustalono, że zarówno umowa z 30.08.2006 r., jak i aneks nie zostały opatrzone kontrasygnatą skarbnika pozwanej Gminy.

Po wykonaniu części prac adaptacyjnych Fundacja zwróciła się do pozwanej o wypłatę części środków. Powołana komisja zawnioskowała – po dokonaniu oględzin Ośrodka – wypłacenie Fundacji funduszy w kwocie 170.000 zł. Wójt pozwanej Gminy polecił przelanie tej kwoty, jednak skarbnik Gminy odmówił wypłaty powołując się na brak opinii prawnej do umowy, brak kontrasygnaty skarbnika oraz pominięcie w umowie zapisów, które zabezpieczałyby majątek pozwanej Gminy w przypadku nieprawidłowego wydatkowania środków z dotacji. W dniu 1.12.2006 r. Środowiskowy Dom Samopomocy nie rozpoczął działalności, gdyż roboty remontowe nie były wykonane. W dniu 11.12.2006 r. przedstawiciel Fundacji i inspektor nadzoru dokonali komisyjnego odbioru robót stwierdzając, że roboty nie zostały wykonane w terminie. Dnia 12.12.2006 r. Fundacja poinformowała Wójta o zakończeniu prac. Powołana komisja w dniach 19.12.2006 i 22.12.2006 r. stwierdziła, iż prace adaptacyjne nie zostały zakończone, brakuje części wyposażenia, sprzętu specjalistycznego oraz mebli. W dniu 22.12.2006 r. Wójt pozwanej Gminy wypowiedział umowę z dnia 30.08.2006 r. ze skutkiem natychmiastowym z uwagi na nieterminowe i nienależyte wykonanie umowy, a następnie w dniu 27.12.2006 r. zwrócono dotację celową do Urzędu Wojewódzkiego. Oddalając powództwo Sąd Okręgowy stwierdził, że umowa została zawarta w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.), jest to umowa o świadczenie usług, podobna do umowy zlecenia; miała ona charakter nieodpłatny, gdyż dotacja miała służyć finansowaniu określonych czynności, a nie stanowiła wynagrodzenia. Umowa była ważna, lecz bezskuteczna z uwagi na brak kontrasygnaty skarbnika Gminy. Nadto Sąd ten stwierdził, że powódka nie wykonała umowy, gdyż z dniem 1.12.2006 r. Środowiskowy Dom Samopomocy nie rozpoczął działalności. Uznał też, że istniały podstawy do rozwiązania umowy przez pozwaną.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 29.10.2008 r. oddalił apelację powodowej Fundacji. Sąd ten podzielił pogląd, że umowa pozbawiona wymaganej w art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kontrasygnaty skarbnika jest bezskuteczna i jako taka nie powoduje powstania jakichkolwiek uprawnień i obowiązków stron. W konsekwencji strona, która przystąpiła do wykonania niezawartej skutecznie umowy, nie może dochodzić roszczeń, które miałyby oparcie w jej zapisach, ani

w przepisach kodeksu cywilnego regulujących umowę zlecenia. Powodowa Fundacja podstawę faktyczną żądania wywodzi z treści tej umowy i taka podstawa faktyczna wiąże sąd. Wskazano przy tym, iż Sąd Okręgowy w O. rozpoznaje w innej sprawie roszczenie odszkodowawcze powodowej Fundacji skierowane wobec pozwanej Gminy.

Powodowa Fundacja zaskarżyła ten wyrok skargą kasacyjną. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła naruszenie art. 5, 6, 56, 65, 83, 354, 471, 734, 735, 742, 746 § 2 i 750 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a nadto § 1 pkt 3, 4 i 5 oraz § 9 pkt 1 umowy z dnia 30.08.2006 r. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. zarzuciła naruszenie art. 3, 227, 231, 232, 233, 328 § 2 i 385 k.p.c., co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Podnosząc te zarzuty wnioskowała o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Odnosząc się wstępnie do treści zarzutów wyartykułowanych w skardze kasacyjnej należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Po pierwsze, zgodnie z ustalonym już orzecnictwem Sądu Najwyższego prawem materialnym w rozumieniu art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. są jedynie normy prawne wypływające ze źródeł prawa (Konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych, aktów normatywnych niższego rzędu). Źródłem prawa nie są postanowienia umowy. Jeśli więc w skardze kasacyjnej zarzuca się naruszenie § 1 i 9 umowy z dnia 30.08.2006 r., to zarzut ten nie wymaga merytorycznego ustosunkowania Sądu Najwyższego.

Po drugie, zgodnie z art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów i oceny dowodów. Z tego względu wskazany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. jest niedopuszczalny.

Po trzecie, wskazując przepisy kodeksu postępowania cywilnego, które – zdaniem strony wnoszącej skargę kasacyjną – zostały naruszone, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, strona powinna przede wszystkim wyartykułować takie

przepisy, które są adresowane do sądu. Takim przepisem nie jest art. 3 k.p.c., jako adresowany do stron i uczestników postępowania. Podobnego adresata ma w zasadzie art. 232 k.p.c. Nie sposób także przyjąć, aby sąd mógł naruszyć art. 227 k.p.c., jeśli nie wskazuje się jakie konkretne wnioski dowodowe zmierzające do wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, nie zostały przez sąd uwzględnione.

Po czwarte, w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 231 k.p.c. podnieść należy, iż możliwe jest dokonanie ustalenia na podstawie domniemania faktycznego, gdy wniosek taki nasuwa się z pewnością lub ze szczególną dozą prawdopodobieństwa, natomiast wniosek przeciwny nie ma w danych okolicznościach żadnego uzasadnienia, bądź też jest wysoce mało prawdopodobny. W skardze kasacyjnej nie podaje się, jakiego ustalenia dokonał Sąd Apelacyjny na podstawie domniemania faktycznego. Nie można więc tego zarzutu ocenić merytorycznie, skoro Sąd Apelacyjny tego przepisu nie stosował.

Po piąte, naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. zachodzi wówczas, gdy uzasadnienie orzeczenia sądowego nie zawiera ustawowych elementów wskazanych w tym przepisie, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Formułując ten zarzut w skardze kasacyjnej powodowa Fundacja nie wskazuje, jakich elementów nie zawiera uzasadnienie kwestionowanego orzeczenia.

Po szóste, jeżeli Sąd Apelacyjny, po rozpoznaniu zarzutów powodowej Fundacji uznał je za nieuzasadnione, to prawidłowo zastosował art. 385 k.p.c. O naruszeniu tego przepisu nie może być mowy.

Reasumując, przedstawione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania, nie znajdują żadnego uzasadnienia.

2. Przechodząc do rozważenia zarzutów naruszenia prawa materialnego należy przede wszystkim, zwrócić uwagę na to, co legło u podstaw oddalenia apelacji. Sąd Apelacyjny przyjął bowiem, że umowa pozbawiona wymaganej w art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kontrasygnaty skarbnika gminy jest bezskuteczna i tym samym nie powoduje powstania jakichkolwiek uprawnień i obowiązków dla stron tej umowy. Postanowienia tej umowy, na które powołuje się powodowa Fundacja, nie mogą więc stanowić podstawy prawnej uwzględnienia jej żądania. Nie przesądza to oczywiście o bezzasadności ewentualnie innych

roszczeń, w szczególności roszczenia odszkodowawczego, Skoro jednak powodowa Fundacja wskazuje jako uzasadnienie żądania, postanowienia umowy, to taka podstawa faktyczna wiąże sąd i nie jest możliwe uwzględnienie powództwa z innej podstawy faktycznej Uwzględnienie powództwa w takiej sytuacji stanowiłoby wyrokowanie w odniesieniu do przedmiotu nieobjętego żądaniem pozwu, czego zakazuje art. 321 § 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego w dniu 7.11.2007 r. II CSK 344/07, niepublik.). Mimo tak jednoznacznego stanowiska Sądu Apelacyjnego w rubrum skargi kasacyjnej nie zarzucono naruszenia art. 46 § 3 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.), aczkolwiek w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przepis ten jest powoływany i znakomita część rozważań zamieszczonych w uzasadnieniu poświęcona jest wykładni i stosowaniu tego przepisu.

Wskazany przepis stanowi, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego uprawnionej. Przepis ten był przedmiotem rozważań w piśmiennictwie, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 15.12.1999 r. I CKN 304/98 (niepublik.) Sąd Najwyższy stwierdził, że kontrasygnata skarbnika nie jest oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego; brak kontrasygnaty w chwili zawarcia umowy, nie czyni więc tej czynności prawnej gminy nieważną; art. 46 ust. 3 powołanej ustawy nie został naruszony, skoro skarbnik dokonał kontrasygnaty po zawarciu umowy. Taki pogląd wyraził też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27.03.2000 r. III CKN 608/98 (OSP 2001, nr 1, poz. 4) dodając, że brak kontrasygnaty prowadzi do nieważności tylko w przypadkach określonych w art. 133 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, natomiast ta sama wada co do innych czynności powoduje tylko bezskuteczność. W wyroku tym Sąd Najwyższy sformułował jednak ogólniejszy pogląd stwierdzając, że po spełnieniu przez kontrahenta gminy świadczeń z umowy wzajemnej powoływanie się gminy na brak kontrasygnaty jako przyczyny odmowy zapłaty jest bezskuteczna. Ten pogląd wzbudził uzasadnione zastrzeżenia (por. glosę M. Pyziak-Szafnickiej, OSP 2001, nr 1, poz. 4). Trafnie zwraca się uwagę, iż wymóg kontrasygnaty skarbnika jest elementem ustawowego trybu zawarcia umowy przez gminę, a więc kontrasygnata ma decydujący wpływ na

skuteczność umowy zawieranej przez gminę. Chwila wyrażenia kontrasygnaty ma znaczenie drugorzędne, udzielona po zawarciu umowy – sanuje ją. Nie do przyjęcia jest natomiast stanowisko, że spełnienie świadczenia przez kontrahenta mogłoby konwalidować brak kontrasygnaty, przeciwnie – wykonanie umowy przez gminę pozbawiałoby ją możliwości powoływania się na brak kontrasygnaty. Przyjęcie stanowiska reprezentowanego w powołanym orzeczeniu prowadziłoby do akceptowania wymuszania przez kontrahenta na gminie spełnienia świadczenia, co jest jawnym zagrożeniem dla zasad zarządu mieniem publicznym. Skład orzekający w sprawie w pełni podziela te zastrzeżenia.

Taki też pogląd przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16.02.2005 r. (IV CK 526/04).

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż sama treść art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie pozostawia żadnych wątpliwości, że dla skuteczności czynności prawnej, wskazanej w tym przepisie, potrzebna jest kontrasygnata skarbnika. Skuteczność czynności prawnej oznacza wywołanie przez tę czynność wynikających z niej skutków prawnych. Skoro więc kontrasygnata skarbnika gminy stanowi warunek skuteczności danej czynności prawnej, to zasadnie kwalifikuje się ją jako warunek prawny (*conditio iuris*). Jest to bowiem przesłanka od wystąpienia której ustawa uzależnia powstanie skutku prawnego. Dopóki przesłanka ta nie zostanie spełniona, dopóty istnieje stan zawieszenia, strony związane są umową, lecz powinny powstrzymać się od działań, które naruszyłyby uprawnienia drugiej z nich na wypadek spełnienia się przesłanki ustawowej. W razie ziszczenia się warunku ustawowego, powstaje skutek prawny danej czynności; definitywny brak udzielenia kontrasygnaty powoduje, że skutek prawny czynności w ogóle nie powstaje. Taka sytuacja powstała w niniejszej sprawie, co ustalił Sąd Apelacyjny odwołując się do zeznań skarbnika, i przyznania tej okoliczności przez powódkę (k. 649). To ustalenie wiąże Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.). Jeśli więc sporna umowa zarówno w chwili jej zawierania, jak i *ex post*, nie uzyskała kontrasygnaty skarbnika, to nie wywołała skutku prawnego, jako zaś bezskuteczna nie może stanowić podstawy żądania spełnienia świadczenia przez gminę na rzecz powodowej Fundacji. Fakt częściowego wykonania umowy przez powodową Fundację nie sanuje umowy. Nie można przy tym podzielić stanowiska

powodowej Fundacji, że kontrasygnata została wyrażona w sposób dorozumiany przez to, że udzielona Gminie dotacja – na realizację spornej umowy – została wprowadzona do budżetu gminy. Brak podstaw, aby przyjąć taki wniosek, tym bardziej, jeśli skarbnik Gminy jednoznacznie odmówiła kontrasygnaty umowy zawartej przez strony, o czym powodowa Fundacja wiedziała (odmowa dokonania częściowej zapłaty). Nie są też uzasadnione zarzuty, iż Sąd Apelacyjny nie badał, czy i dlaczego nie uruchomiono procedury przewidzianej w art. 46 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jest to wewnętrzna sprawa pozwanej Gminy, której sąd powszechny nie jest władny oceniać. Konsekwentnie też trzeba stwierdzić, że skoro sporna umowa definitywnie była bezskuteczna, to oczywiście bezprzedmiotowe było jej rozwiązanie w drodze wypowiedzenia przez pozwaną Gminę. Nie ma to jednak dla rozstrzygnięcia sporu żadnego znaczenia.

Reasumując stwierdzić należy, że jeśli powodowa Fundacja – w ramach podstawy faktycznej żądania – wskazuje na postanowienia umowy w dniu 30.08.2006 r. jako uzasadniające jej roszczenie, to definitywna bezskuteczność tej umowy oznacza, iż powództwo takie musiało zostać oddalone. Powyższe stwierdzenie oznacza z jednej strony, iż bezprzedmiotowe są zarzuty naruszenia prawa materialnego w postaci wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów kodeksu cywilnego, z drugiej zaś nie przesądza o bezskuteczności innych roszczeń, w szczególności odszkodowawczych, które zresztą są rozpoznawane w odrębnym procesie przez Sąd Okręgowy w O. Należy bowiem odwołać się w tym miejscu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27.03.2000 r. III CKN 608/98 (niepublik.) w którym wskazano, że w razie zawarcia przez gminę umowy wzajemnej bez kontrasygnaty, gmina powinna – zgodnie z art. 354 § 1 i 2 k.c. powiadomić drugą stronę, zwalniając się od skutków zwłoki wierzyciela, zaś stronie zobowiązanej do spełnienia świadczenia jednocześnie lub wcześniej służyć z mocy art. 490 § 1 k.c. uprawnienia do powstrzymania się od świadczenia bez narażenia się na skutki zwłoki. Jeśli więc pozwana Gmina nie wywiązała się z tego obowiązku i przez to powstała u powódki szkoda, to właśnie w procesie odszkodowawczym te zdarzenia mogą mieć istotne znaczenie.

Z tych względów, skoro skarga kasacyjna nie znajduje uzasadnionych podstaw, należało ją oddalić (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).



/tp/

db