



Sygn. akt II CSK 840/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa [...] Przedsiębiorstwa Geodezyjno - Kartograficznego G.

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 18 października 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 9 maja 2016 r.,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód - Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne „G.” sp. z o.o. w P. - domagał się od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Starostę K. zapłaty kwoty 115 723,80 zł tytułem części wynagrodzenia za wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych, polegających na modernizacji ewidencji gruntów oraz założeniu ewidencji budynków i lokali dla jednostki ewidencyjnej: K., obręby: [...].

Wyrokiem z dnia 30 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w K. uwzględnił częściowo powództwo i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 33 298 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 6 sierpnia 2011 r. do dnia zapłaty, oddalając powództwo w pozostałej części. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 9 maja 2016 r. oddalił apelację powoda od tego rozstrzygnięcia i orzekł o kosztach postępowania.

Podstawą obu wyroków były ustalenia, zgodnie z którymi w wyniku przetargu nieograniczonego strony zawarły w dniu 7 sierpnia 2009 r. umowę o wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych z terminem wykonania do dnia 31 maja 2010 r. za wynagrodzeniem w wysokości 272.933,52 zł brutto. Ustaliły w niej m.in. okoliczności uzasadniające naliczenie kary umownej i jej wysokość - w razie zwłoki w wykonaniu prac wykonawca był zobowiązany zapłacić zamawiającemu karę w wysokości 0,2% ceny umownej za każdy dzień zwłoki.

Powód zgłosił przystąpienie do prac geodezyjnych w dniu 27 sierpnia 2009 r. W październiku tego roku jego pracownicy rozpoczęli badanie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej dostępnej w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (PODGiK) w K. Stwierdzili jej niekompletność i potrzebę weryfikacji w oparciu o przeprowadzenie prac polowych, które jednak okazały się niemożliwe do wykonania zimą 2009/2010 ze względu na trudne warunki atmosferyczne. Pismem z dnia 12 kwietnia 2010 r. powód zwrócił się do pozwanego o przedłużenie z tego powodu terminu zakończenia prac do dnia 31 lipca 2010 r. (o 61 dni). Pozwany odmówił. Powód przekroczył również ten termin. Z powodu opóźnienia pozwany zlecił inspektorowi nadzoru bieżące kontrole realizacji prac, przeprowadzane średnio co miesiąc od lipca 2010 r. Ujawniono szereg nieprawidłowości np. brak przylegania działek i klasoużytków do sąsiadujących obiektów, rozbieżności w przejętych powierzchniach ewidencyjnych działek dla

poszczególnych obrębów, sprzeczności w przebiegu granic działek w porównaniu z dokumentacją podstawową, błędną numerację działek ewidencyjnych, niewłaściwe oznaczenie użytków gruntowych, niezgodność w zakresie ich klasy, a także brak ich aktualizacji.

Powód zgłosił pozwanemu gotowość do odbioru prac dopiero w dniu 23 maja 2011 r. W sporządzonym 20 lipca 2011 r. protokole stwierdzono wykonanie prac zgodnie z wymaganiami technicznymi ale z 212-dniową zwłoką, do której nie zaliczono okresu kontroli gotowego operatu przez inspektora nadzoru. Powód wystawił fakturę VAT na kwotę 272.933,52 zł z terminem zapłaty do dnia 5 sierpnia 2011 r. Pozwany w dniu 3 sierpnia 2011 r. wystawił notę księgową na kwotę 115.723,80 zł kary umownej za zwłokę w wykonaniu przez powoda prac i złożył oświadczenie o jej potrąceniu z wynagrodzenia powoda, po czym zapłacił mu różnicę w kwocie 157.209,72 zł.

W imieniu Starosty Krotoszyńskiego notę księgową podpisali Skarbnik Powiatu A. J. i Wicestarosta K. K. Powód zakwestionował ich uprawnienie do skutecznego podejmowania czynności w imieniu Skarbu Państwa oraz zasadność naliczenia kary. Podniósł, że konieczność wykonania długotrwałych i kosztownych prac terenowych była spowodowana brakami w dostarczonej przez pozwanego dokumentacji geodezyjno-kartograficznej.

W spornej kwestii prawidłowości reprezentacji zamawiającego Sąd Okręgowy uznał, że działający w imieniu Starosty Wicestarosta K. K. skutecznie złożył oświadczenia o potrąceniu kary w piśmie z dnia 4 sierpnia 2011 r., oraz że wraz ze skarbnikiem Powiatu A. J. był umocowany do podpisania noty księgowej z dnia 3 sierpnia 2011 r. Ich uprawnienia wywiódł z treści statutu Starostwa Powiatowego, zgodnie z którym wicestarosta wchodzi w skład zarządu powiatu i sprawuje nadzór nad Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (§ 56 Statutu). Wskazał też, że regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w K. do zadań i kompetencji Wicestarosty zaliczył nadzór nad podległymi wydziałami, prowadzenie nadzoru nad gospodarką mieniem Powiatu, wykonywanie zadań i kompetencji Starosty w zakresie kierowania Starostwem w czasie nieobecności Starosty lub w związku z niemożnością wykonywania przez niego funkcji, a także wykonywanie innych zadań powierzonych

przez starostę (§12 regulaminu). Z kolei skarbnik powiatu jest jego głównym księgowym i kontrasygnuje dokumenty dotyczące czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań majątkowych (§ 67 ust. 1 i 3 statutu); w skład starostwa wchodzi wydział finansów, którego zadaniem jest m.in. wystawianie faktur VAT i not księgowych (§ 15 i 29 pkt 22 regulaminu).

Oceniając zasadność naliczenia kary Sąd Okręgowy stwierdził, że rzeczywiste opóźnienie wyniosło 212 dni i wynikało ze złej organizacji pracy powoda, który liczył, że uniknie prac terenowych bądź przeprowadzi je w ograniczonym zakresie bazując na dokumentacji geodezyjno-kartograficznej z PODGiK w K., która okazała się jednak niekompletna i nie wystarczyła do sporządzenia operatu technicznego.

Sąd Okręgowy przyjął jednak, że powód z powodu warunków atmosferycznych nie mógł wykonywać prac terenowych w okresie zimowym, co było niezależną od niego przyczyną przedłużenia wykonania zamówienia, wskazaną w piśmie z dnia 12 kwietnia 2010 r. i wyłączało podstawy do naliczenia kary za okres 61 dni (33 298 zł). W konsekwencji zasądził od pozwanego tę kwotę, jako nieumorzoną w wyniku potrącenia i niezapłaconą część wynagrodzenia powoda.

Sąd Apelacyjny, który rozpoznał sprawę na skutek apelacji powoda, podzielił ustalenia faktyczne i prawne dokonane przez Sąd Okręgowy. W jego ocenie źródło finansowania przedsięwzięcia, którego dotyczy spór - w tym wypadku fundusz celowy powiatu - nie może przesądzić o legitymacji procesowej biernej, która wynikała z prawa materialnego, nie pozwalającego uznać Powiatu K. za podmiot legitymowany biernie - czego domagał się pozwany. Podkreślił złożoną rolę starosty, który nie jest wyłącznie organem samorządowym, ani wyłącznie rządowym - jego funkcję wyznaczają przepisy prawa materialnego. W zakresie administracji geodezyjnej i kartograficznej jego zadania wynikały z art. 7d w zw. z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (jedn. tekst: Dz.U. z 2016, poz. 1629 - dalej: „p.g.k.”) i były wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 ustawy), co uzasadniało bierną legitymację Skarbu Państwa.

Sąd drugiej instancji nie zgodził się także z zarzutem nieskuteczności oświadczenia o naliczeniu kary umownej i jej potrąceniu z wynagrodzeniem powoda. Wskazał, że umowa stron została w imieniu Skarbu Państwa podpisana przez te same osoby, które złożyły oświadczenie w przedmiocie potrącenia kary umownej i wyjaśnił, że starosta reprezentujący Skarb Państwa w zakresie administracji geodezyjnej i kartograficznej występuje w pozycji *statio fisci*. Podstawę do upoważnienia przez niego innych osób do wydawania decyzji w tych sprawach stanowił art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2016, poz. 154 - dalej: „z.w.u.S.P.”), który nie wskazuje formy, w jakiej pełnomocnictwo powinno zostać udzielone. W konsekwencji reprezentację starosty przy składaniu oświadczeń o naliczeniu i potrąceniu kary umownej uznał za prawidłową, wobec czego nie podzielił zarzutów naruszenia - na skutek bezskuteczności oświadczeń wicestarosty i skarbnika powiatu złożonych w imieniu starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej - art. 455 k.c. w związku z art. 484 k.c., jak również art. 499 k.c..

Sąd odwoławczy nie stwierdził też podstaw do uzupełnienia postępowania dowodowego o dowód z opinii biegłego ani do dalszego zmniejszenia kary umownej.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł powód, zaskarżając go w całości. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzucił błędną wykładnię art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b p.g.k. w zw. z art. 17a ust. 1 z.w.u.S.P., a ponadto niewłaściwe zastosowanie art. 65 § 1 k.c., art. 455 k.c., art. 499 k.c. w zw. z art. 498 § 1 k.c. i art. 476 k.c. oraz błędne niezastosowanie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2009 r. - Prawo zamówień publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.) i art. 484 § 2 k.c. Zarzucił także naruszenie przepisów prawa procesowego - art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. 278 § 1 k.p.c. We wnioskach kasacyjnych domagał się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowe znaczenie dla dalszych losów niniejszej sprawy ma ocena prawidłowości rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym orzeczeniu w podstawowej kwestii – ustalenia podmiotu legitymowanego biernie z tytułu dochodzonego roszczenia i stwierdzenia skuteczności wezwania do zapłaty i potrącenia kary umownej. Dopiero pozytywne przesądzenie tych punktów spornych otworzy drogę do rozważania, czy i w jakim rozmiarze uzasadnione było naliczenie kary umownej.

Nie budzi wątpliwości, że stosunek umowny, z którego wynika dochodzone roszczenie z założenia łączyć miał powodowego wykonawcę ze Skarbem Państwa, reprezentowanym na podstawie art. 6a ust. 1 lit. b p.g.k. przez właściwego starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej. Występując w takim charakterze starosta, co prawidłowo przyjął Sąd Apelacyjny, nie reprezentuje powiatu lecz Skarb Państwa, nie może więc przy wykonywaniu swoich obowiązków posługiwać się osobami upoważnionymi do reprezentowania w określonym zakresie powiatu, jako jednostki samorządowej, lecz jedynie osobami przez siebie upoważnionymi w tym zakresie na podstawie art. 17 ust. 2 z.w.u.S.P., którymi mogą być kierownicy podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych. Sąd Apelacyjny zaznaczył, że przepisy nie przewidują w tym wypadku żadnej szczególnej formy pełnomocnictwa, zwrócił uwagę, że te same osoby podpisywały umowę w imieniu pozwanego Skarbu Państwa i zakończył rozważania wnioskiem, że pozwany Skarb Państwa był prawidłowo reprezentowany w czynnościach wezwania powoda do zapłaty kary umownej oraz złożenia mu oświadczenia o potrąceniu tej kary z wierzytelnością z tytułu wynagrodzenia. Sąd - jak należy przypuszczać - uznał, że wymagane pełnomocnictwo zostało prawidłowo udzielone obu osobom występującym przy zawarciu umowy oraz podejmującym kwestionowane czynności związane z potrąceniem. Takie stanowisko jednak nie nawiązuje do poczynionych ustaleń, wśród których nie ma wzmianki o udzieleniu pełnomocnictwa, lecz o uprawnieniach obydwu osób występujących przy zawarciu umowy i późniejszych czynnościach rozliczeniowych, wynikających z ich funkcji w strukturach samorządowych powiatu, dowodzonych postanowieniami statutowymi i regulaminem. Niewyjaśnienie podstawy faktycznej stanowiska

Sądu Apelacyjnego i zastąpienie go wnioskowaniem opartym na założeniu, że skoro wicestarosta oraz główny księgowy wskazane czynności podjęli, to zapewne byli do nich umocowani powoduje, że w tym zakresie trafność poglądu Sądu Apelacyjnego nie poddaje się kontroli. Stanowisko powoda, że czynności obu osób miały charakter oświadczeń składanych w imieniu powiatu, a nie Skarbu Państwa nie jest pozbawione podstaw, jeśli zważyć, że pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną podnosi po raz kolejny, że - jego zdaniem - skutkiem likwidacji funduszu celowego, służącego finansowaniu prac geodezyjno-kartograficznych zobowiązania dotychczas finansowane z tego źródła stały się zobowiązaniami powiatu na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.). Wprawdzie pozwany podnosi tę okoliczność z zamiarem podważenia swojej legitymacji biernej, gdyż z zawartego w powołanych przepisach postanowienia, iż środki pieniężne zlikwidowanych z dniem 31 grudnia 2009 r. funduszy celowych stają się dochodami budżetów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, a nieściągnięte do tego czasu należności i nieuregulowane zobowiązania zlikwidowanych funduszy celowych przejmują jednostki samorządu terytorialnego, które realizowały wyodrębnione zadania przez fundusze celowe, wywodzi przejęcie obowiązków finansowych wynikających z umowy przez Powiat K. i jego wyłączną legitymację w zakresie roszczeń powoda, jednak w ten sposób wskazuje na możliwe „budżetowe” uzasadnienie złożenia oświadczenia przez przedstawicieli powiatu, pogłębiając wątpliwości co do prawidłowości wnioskovania Sądu Apelacyjnego w przedmiocie prawidłowości reprezentacji Skarbu Państwa.

Nie zasługują natomiast na uwzględnienie wywodzone z powołanego przepisu wnioski dotyczące przejęcia przez Powiat K. obowiązków wynikających z umowy w zakresie jej rozliczenia. Wskazane postanowienia ustawy odnoszą się do zasad rozliczania poszczególnych zadań z konkretnych środków budżetowych, nie modyfikują natomiast stron stosunków umownych, których finansowaniu służą wskazane środki ani roli w jakiej występuje starosta w zakresie realizacji zadań geodezyjno-kartograficznych. Ponadto zawarte w art. 90 ust. 3 postanowienie stanowi przepis przejściowy, odnosi się jedynie do nieściągniętych

i nieuregulowanych należności istniejących w dniu likwidacji funduszu celowego, tymczasem sporna wierzytelność z tytułu kary umownej oraz dochodzona wierzytelność z tytułu zapłaty wynagrodzenia powoda powstały po tej dacie.

Legitymacja bierna pozwanego w niniejszej sprawie nie budzi więc wątpliwości, natomiast nie zostało należycie wyjaśnione, czy jego reprezentacja na etapie zawierania i wykonywania umowy była prawidłowa, co stanowi przyczynę uzasadniającą uchylenie zaskarżonego wyrok na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i przekazania sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania.

Pozostałe zarzuty kasacyjne w znacznej części są refleksem tego, niewyjaśnionego należycie problemu - dotyczy to zarzutów naruszenia art. 65 § 1, art. 455, art. 499 w zw. z art. 498 § 1 k.c. zbędne jest więc ich odrębne omawianie.

Kolejny zespół zarzutów dotyczy zasadności naliczenia, wysokości i istnienia podstaw do miarkowania kary umownej. W tym zakresie należy wskazać, że o ile nie budzi zastrzeżeń argumentacja dotycząca ustalenia okresu zwłoki, bazująca na ocenach wykonawcy dokonanych w czasie, kiedy był już świadom rzeczywistego stanu powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, który mógł wykorzystać przy realizacji zleconych prac, o tyle nie zostały należycie rozważone przesłanki miarkowania kary umownej przewidziane w art. 484 § 2 k.c. mimo wyraźnego powołania się przez powoda na ten przepis w apelacji. Podniesione przez Sąd Apelacyjny argumenty nie zawierają porównania wielkości kary z całością wynagrodzenia, ani nie zawierają całościowej oceny przyczyn i konsekwencji nieterminowego wykonania robot. Tym samym również ten aspekt sprawy - o ile okaże się, że spełnione zostały podstawy skutecznego żądania i potrącenia kary - będą wymagały ponownej oceny.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.

jw

kc