



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

22 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Krzysztof Wesołowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mariusz Załucki

SSN Oktawian Nawrot

Protokolant Arkadiusz Połaniecki

po rozpoznaniu na rozprawie 22 czerwca 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej Wojewódzki Fundusz w [...] od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 listopada 2020 r., VI ACa 72/20, w sprawie z powództwa Gminy Miasta Mogielnica przeciwko Wojewódzkiemu Funduszowi w [...] o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli, ewentualnie o zapłatę,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powódki 8100,- (osiem tysięcy sto) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 24 listopada 2020 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego z 3 listopada 2019 r. w części dotyczącej oddalenia powództwa ewentualnego w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda 330 032,25 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie.

Wcześniejszym wyrokiem w sprawie o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli, ewentualnie o zapłatę, Sąd Okręgowy oddalił powództwo główne i powództwo ewentualne.

Ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego w sprawie, istotne dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej, były następujące:

Powódka – Gmina Mogielnica od stycznia 2015 r. przygotowywała się do realizacji projektu ekologicznego pn. „Odtworzenie siedlisk [...]”, na który zamierzała ubiegać się o dofinansowanie pozwanego Wojewódzkiego Funduszu w [...]. W tym celu 4 kwietnia 2017 r. powódka złożyła pozwanemu wniosek o udzielenie dofinansowania w formie dotacji w wysokości 330 032,25 zł na realizację ww. projektu. Wniosek został skierowany do wydziału merytorycznego, tj. Wydziału Edukacji Ekologicznej i Ochrony Przyrody w celu przeanalizowania i udzielenia rekomendacji. W sporządzonym przez ww. Wydział dokumencie przygotowawczym odnotowano, że projekt powódki został pozytywnie zaopiniowany przez Wydział Zamiejscowy pozwanego w Radomiu oraz przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w W. Wydział poparł wniosek o udzielenie pozwanemu promesy udzielenia dotacji, choć odnotował również, że projekt przewiduje elementy, które nie stanowią działań o charakterze powtarzalnym, dotyczącym prowadzenia działań czynnej ochrony ekosystemów oraz występujących w nich siedlisk i gatunków. Wskazano, że planowane działania zmierzające do przywrócenia siedlisk sieweczek i rybitw na plażach nie mają bezpośredniego odzwierciedlenia w planie zadań ochronnych, który dotyczy możliwości rewitalizacji wysp w korycie rzeki P. i ograniczenia sukcesji roślinnej na wyspach.

Następnie, po rozpoznaniu powyższego wniosku zarząd pozwanego uchwałą z 13 czerwca 2017 r. udzielił powódce promesy na 2017 r. na dofinansowanie w formie dotacji w wysokości do 330 032,15 zł, co stanowi 90% kosztu kwalifikowanego zadania.

O udzieleniu promesy powódkę poinformowano pismem z 28 czerwca 2017 r., w którym zaznaczono także, że ostateczna decyzja o udzieleniu dofinansowania zostanie podjęta przez zarząd pozwanego po przedłożeniu umowy z wykonawcą prac wraz z załącznikami potwierdzającymi rzeczywisty koszt realizacji inwestycji, korekty wniosku szczegółowego oraz harmonogramu rzeczowo-

finansowego z uwzględnieniem faktycznego kosztu całkowitego zadania.

Dotacja udzielana przez pozwanego była zazwyczaj wypłacana po realizacji zadania. W większości przypadków wnioskodawcy przystępowali do realizacji projektu już po otrzymaniu promesy udzielenia dofinansowania.

Po otrzymaniu informacji o udzieleniu promesy dofinansowania powódka przystąpiła do realizacji przedmiotowego projektu. Dnia 9 sierpnia 2017 r. powódka zawarła umowę z wykonawcą zadania oraz umowę o pełnienie nadzoru przyrodniczego nad projektem. Umowę z wykonawcą i pozostałe dokumenty wskazane w promesie wraz z aktualizacją wniosku powódka przedłożyła pozwanemu w ustalonym przez niego terminie.

Po uzupełnieniu dokumentów, wniosek został poddany ponownej analizie przez Wydział Edukacji Ekologicznej i Ochrony Przyrody pozwanego i przekazany do podjęcia decyzji zarządowi pozwanego. Analiza merytoryczna wniosku zawierała tożsame uwagi do zawartych w dokumencie przygotowawczym poprzedzającym udzielenie promesy.

Zarząd pozwanego na posiedzeniu z 2 listopada 2017 r. podjął uchwałę o negatywnym rozpatrzeniu wniosku powódki, uwagi na fakt, zadanie jest realizowane na terenie ogólnodostępnym, który może być wykorzystywany w celach rekreacyjnych poza zakazem wstępu w okresie lęgowym ptaków (kwiecień - czerwiec), w następstwie czego zachodzi obawa, że cykliczność projektu nie zostanie zachowana, a w związku z brakiem zapewnienia powtarzalności zadania - koszty jednorazowego przygotowania miejsc lęgowych dla ptaków są niewspółmierne do zakładanego efektu ekologicznego. Był to pierwszy przypadek, gdy po wydaniu promesy zarząd pozwanego negatywnie rozpatrzył wniosek o dotację.

Po złożeniu przez powódkę prośby o ponowne rozpatrzenie sprawy, zarząd pozwanego podtrzymał negatywne stanowisko co do wniosku. Uzasadnienie stanowiska uzupełniono przy tym o wskazanie, że zakładany projekt nie miał bezpośredniego odzwierciedlenia w planach zadań ochronnych ustanowionych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w W. i w Ł. zarządzeniem z 31 marca 2014 r. dla obszaru [...].

Pomimo odmowy przyznania dotacji powódka zrealizowała przedmiotowy

projekt, finansując go z własnych środków. Za wykonane prace wykonawca wystawił powódce fakturę VAT na kwotę 359 499,48 zł. Natomiast za wykonaną usługę nadzoru przyrodniczego wystawiono fakturę VAT na kwotę 9 600 zł. Siedliska ptaków zostały odtworzone. Powódka prowadzi monitoring, wynika z niego, że ptaki powróciły na odtworzone plaże, zakładając na nich gniazda.

Sąd pierwszej instancji uznał, że w sprawie brak jest podstawy prawnej, która zobowiązywałaby pozwanego do zawarcia z powódką umowy o dofinansowanie. Promesę wydaną przez zarząd pozwanego w rozpatrywanej sprawie Sąd Okręgowy uznał wyłącznie za oświadczenie pozwanego o woli kontynuowania negocjacji w razie spełnienia określonych w promesie warunków. Udzielenie promesy nie pozbawia, zdaniem Sądu Okręgowego, prawa do ponownej oceny kompletnego wniosku i podjęcia negatywnej decyzji w przedmiocie dofinansowania.

W apelacji powódka zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 321 § 1 k.p.c. oraz art. 72 § 2, art. 417 k.c. oraz błędy w ustaleniach faktycznych.

Wobec tego, że w odpowiedzi na apelację nie zawarto oświadczenia o jej doręczeniu stronie przeciwnej, ani o nadaniu jej przesyłką poleconą, przewodniczący zarządził zwrot odpowiedzi na apelację. Z tych samych przyczyn przewodniczący zwrócił pozwanemu pismo z 10 listopada 2021 r. zatytułowane załącznik do protokołu rozprawy z 3 listopada 2021 r.

Na rozprawie apelacyjnej po pytaniach zadanych przez przewodniczącego pełnomocnik apelującego precyzując zakres zaskarżenia wyroku sądu pierwszej instancji określił, że zaskarża go jedynie w części dotyczącej oddalenia powództwa ewentualnego.

Sąd Apelacyjny uznał, że twierdzenie apelacji o nieustaleniu przez Sąd Okręgowy istotnych faktów dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 k.p.c. z przytoczeniem tych faktów i dowodów, z których one wynikają, „wyczerpuje hipotezę art. 233 § 1 k.p.c.” W związku z tym, dzieląc co do zasady ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny uzupełnił je jednak w następującym zakresie:

Wszystkie dotacje udzielane przez pozwanego były objęte programami uchwalanymi przez jej radę nadzorczą. Ogłaszano je corocznie do publicznej wiadomości wraz z harmonogramem. Każdy program określał kryteria formalne (tzw.

kryteria dostępu), kryteria merytoryczne i minima punktowe. Wobec braku odpowiednich przepisów rada nadzorcza pozwanej uchwalała regulamin konkursu, który miał być stosowany przy przyznawaniu dotacji, tak aby udzielenie dofinansowania było najbardziej obiektywne i przejrzyste.

Wnioski, które spełniały kryteria formalne, poddawane były ocenie merytorycznej przez pracownika właściwego wydziału pozwanego. W razie spełnienia kryteriów merytorycznych ustalano, czy spełniono również minima punktowe. Jeżeli minima punktowe zostały osiągnięte, wniosek był na posiedzenie zarządu, na którym udzielano zgody na dofinansowanie. Na tym etapie wniosek o dofinansowanie musiał być kompletny.

Przy ocenie wniosku - w czasie pełnienia funkcji prezesa zarządu przez A. D. - kierowano się zasadą, że wszystkie wątpliwości rozstrzyga się na korzyść beneficjenta. Jeżeli były jakiegokolwiek zastrzeżenia (formalne, merytoryczne), wniosek nie powinien zostać skierowany na posiedzenie zarządu.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego pierwszym etapem udzielenia zgody na dofinansowanie było przyznanie promesy. Bez promesy jednostka samorządu terytorialnego nie mogła wszczynać postępowania przetargowego, gdyż stanowiłoby to naruszenie ustawy o finansach publicznych. Pozwany dbał zatem o to, aby promesa była na tyle sformalizowana, tak by stanowić oświadczenie woli pozwanej, a jej podpisanie było zgodne z zasadami reprezentacji. Dokument w takiej formie był przekazywany jednostce samorządu terytorialnego. Dla pozwanego promesa stanowiła zobowiązanie do zawarcia umowy, jeżeli zostały spełnione wymogi w niej wskazanej. Promesa stanowiła również podstawę do wpisania zadania do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co umożliwiało rozpisanie przez nią przetargu.

Po przetargu beneficjent podpisywał umowę z wykonawcą, natomiast sam wniosek był uzupełniany o tę umowę. Gdy beneficjent dostarczył umowę z wykonawcą zadania, wniosek ponownie kierowano na posiedzenie zarządu, na którym zarząd rozpatrywał sprawę w zakresie zatwierdzenia umowy z beneficjentem wraz z kwotą dotacji. Zdarzało się, że zakres rzeczowy wniosku po podpisaniu umowy z wykonawcą ulegał zmianie co rzutowało na kwotę dotacji. W takim przypadku wniosek był poddawany kolejnej ocenie merytorycznej. W pozostałych

przypadkach sprawdzono jedynie, czy beneficjent spełnił wymogi określone w promesie, z tym że nie mógł się zmienić efekt ekologiczny. Po zatwierdzeniu umowy przez zarząd podpisywano ją z beneficjentem. Wtedy beneficjent mógł złożyć dokumenty rozliczeniowe i uzyskać dofinansowanie. Przyznana przez pozwaną dotacja musiała być rozliczona w danym roku kalendarzowym.

Wniosek dotyczący dofinansowania zadania powódki został przekazany na posiedzenie zarządu z 7 czerwca 2017 r., mimo zgłoszonych zastrzeżeń, zgodnie z zasadą, że wszelkie wątpliwości rozstrzyga się na korzyść wnioskodawcy.

Uchwałą z 5 września 2017 r. ustalono nowy skład zarządu pozwanego. W jego skład weszli M. R. - prezes zarządu oraz M. K. - zastępca prezesa zarządu.

Na posiedzeniu zarządu pozwanego z 2 listopada 2017 r. M. K. głosował przeciwko zatwierdzeniu umowy z gminą. W jego ocenie wniosek nie spełniał kryteriów merytorycznych. M. K. nie ma wiedzy z zakresu ornitologii. Przy ocenie wniosku M. K. wziął pod uwagę fakt udzielania promesy. Uznał jednak, że fakt, iż poprzedni zarząd wydał promesę nie miało żadnego znaczenia. Prezes zarządu wstrzymał się od głosu. Mimo to uchwałę uznano za podjętą i została zaprotokołowana.

Rozpatrując apelację Sąd Apelacyjny określił charakter prawny promesy. Powołał się na postanowienia programu Zadania z zakresu ochrony przyrody ze środków Wojewódzkiego Funduszu w [...] w 2017 r., oraz Zasady udzielenia dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu w [...], określone w załączniku do uchwały nr [...] rady nadzorczej pozwanego z 26 listopada 2016 r.,

Sąd Apelacyjny wskazał, że posługiwanie się przez pozwaną pojęciem promesa nie było dla niej irrelevantne. W ślad za orzecznictwem Sądu Najwyższego uznał, że od treści samej promesy i okoliczności jej wystawienia zależała ocena jej natury prawnej. Nie ma przeszkód, aby oświadczenie zawierające promesę kreowania określonego stosunku prawnego uznać za oświadczenie woli w rozumieniu art. 60 k.c., którego złożenie beneficjentowi skutecznie wiąże przyrzekającego wobec beneficjenta (art. 61 k.c.).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego taka sytuacja występuje w sprawie. Powołując się na zeznania A. D., uprzedniego prezesa zarządu pozwanego, Sąd Apelacyjny uznał, że dla pozwanego promesa stanowiła zobowiązanie do zawarcia umowy z

beneficjentem na dofinansowanie zadania, jeżeli zostały spełnione wymogi w niej wskazane. Świadczy o tym też fakt, że pozwany dbał, aby podpisanie promesy było zgodne z zasadami reprezentacji.

Sąd odwoławczy wskazał, że z treści promesy nie wynika to, że przyrzekający zastrzegł sobie możliwość jej odwołania lub modyfikacji. Wprawdzie w piśmie z 28 czerwca 2017 r. wskazano, że ostateczna decyzja w przedmiocie dofinansowania zostanie podjęta przez zarząd pozwanej, lecz decyzja taka nie miała charakteru uznaniowego. Jeżeli zostały spełnione wymogi wskazane w promesie zarząd podejmował uchwałę zatwierdzającą umowę z beneficjentem, a decyzja ta stanowiła podstawę do zawarcia umowy. Tylko w przypadkach, gdy po spełnieniu wymogów z promesy okazywało się, że zmieniał się zakres rzeczowy zadania albo efekt ekologiczny, nie była podejmowana decyzja o zatwierdzeniu umowy.

Powyższe doprowadziło Sąd Apelacyjny do jednoznacznego wniosku, że promesa z 13 czerwca 2017 r. stanowiła zobowiązanie pozwanej do zawarcia z powódką umowy o dofinansowanie zadania określonego we wniosku z 4 kwietnia 2017 r.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny uznał, że w sprawie czynem niedozwolonym (art. 415 k.c. w zw. z art. 416 k.c.) były bezprawne i zawinione działania zarządu pozwanego, związane z ponownym merytorycznym rozpoznaniem wniosku z 4 kwietnia 2017 r. które skutkowały podjęciem uchwały z 2 listopada 2017 r. i uniemożliwiły wykonanie wobec powódki zobowiązania pozwanego, wynikającego z promesy z 13 czerwca 2017 r. w zakresie zawarcia z nią umowy cywilnoprawnej, stanowiącej podstawę do przekazania środków finansowych tytułem dotacji w wysokości 330 032,25 zł.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że zarząd pozwanego zmienił wobec powódki dotychczasową praktykę postępowania w sprawie wniosku o udzielenia dofinansowania bez żadnych racjonalnych przesłanek, w oparciu o dowolne przyczyny takiego zachowania, wskazane przez jednego z członków zarządu, nie mającego wiedzy merytorycznej w kwestii zadania, o którego dofinansowanie ubiegała się powódka. Znaczenie ma to, że działanie to miało charakter jednostkowy, wyłącznie wobec powódki. Doszło do tego z pogwałceniem zasad postępowania, wypracowanych przez samego pozwanego i narzuconych beneficjentom. Działania

zarządu pozwanego pozbawione były racjonalności i nie miały wsparcia w wiedzy merytorycznej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego decyzja M. K., członka zarządu, o poddaniu wniosku kolejnej merytorycznej ocenie mimo uprzedniego udzielenia promesy, została oparta na całkowicie błędnym przekonaniu, że oświadczenie woli złożone przez poprzedni zarząd go nie wiąże. Ponadto, wstrzymanie się od głosowania przy podejmowaniu uchwały przez drugiego członka zarządu wojewódzkiego funduszu, będącego jednocześnie prezesem zarządu z głosem decydującym było sprzeczne z prawem. Powyższe rozważania doprowadziły Sąd odwoławczy do wniosku, że postępowanie zarządu pozwanego względem powódki było nielojalne i nieuczciwe, a przez to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wskutek podjęcia uchwały 2 listopada 2017 r. została powodce wyrządzona szkoda w postaci utraconych korzyści w wysokości 330 032,25 zł w rozumieniu art. 363 § 1 k.c. Kwota ta stanowi 90% wartości zrealizowanego zadania (359 499, 48 zł + 9600 zł = 369 099, 48 zł x 90% = 332 189, 53 zł). Wysokość szkody - po przedstawieniu przez powódkę dokumentów - nie była ostatecznie przez pozwanego kwestionowana.

Skargę kasacyjną pozwana oparła na podstawie naruszenia prawa materialnego, tj.. 60 w zw. z art. 61 w zw. z art. 65 § 1 k.c. przez ich błędną wykładnię i w konsekwencji nieprawidłowe uznanie, że udzielona powodowi przez pozwanego promesa stanowiła oświadczenie woli polegające na zobowiązaniu się pozwanego do zawarcia z powodem umowy cywilnoprawnej oraz art. 415 k.c. w zw. art. 416 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, że w mniejszej sprawie miał miejsce czyn niedozwolony.

Skarżąca zarzuciła także w skardze kasacyjnej naruszenie przepisów prawa postępowania, tj.:

1. art. 373 § 1 w zw. z art. 368 § 1 pkt 1 i 5 k.p.c, art. 369 § 1 k.p.c., art. 130 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez nieodrzućenie przez Sąd II instancji apelacji powoda;
2. art. 233 § 1 w zw. z art. 378 § 1 k.p.c., art. 368 § 1¹ k.p.c. przez uznanie że zarzut apelacyjny dotyczący nieustaleniu przez sąd istotnych faktów dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 k.p.c. z przytoczeniem tych

faktów i dowodów, z których one wynikają, wyczerpuje hipotezę art. 233 § 1 k.p.c.;

3. art. 385 k.p.c. przez nieoddalenie apelacji;
4. art 161 w zw. z art. 132 § 1 zdanie 3 k.p.c. przez zwrot stronie pozwanej załącznika z 10 listopada 2020 r. do protokołu z rozprawy z 3 listopada 2020 r. ze względu na niezamieszczenie w nim oświadczenia z art. 132 § 1 k.p.c. i tym samym uniemożliwienie pozwanemu uzupełnienia jego stanowiska w sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Z przepisu tego wynika, że Sąd Najwyższy ograniczony jest – poza zbadaniem z urzędu nieważności postępowania – do oceny w granicach podstaw podniesionych w ich ramach zarzutów. Nie wszystkie zatem nieprawidłowości dotyczące wyroku Sądu drugiej instancji mogą być w ramach postępowania kasacyjnego uwzględnione.

Na wstępie odnieść się należy do zarzutów naruszenia przepisów prawa postępowania, pomimo że zostały w skardze kasacyjnej sformułowane po zarzutach naruszenia przepisów prawa materialnego. Dopiero uznanie, że postępowanie przed Sądem odwoławczym przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami proceduralnymi pozwala na ocenę prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 373 § 1 w zw. z art. 368 § 1 pkt 1 i 5 k.p.c., art. 369 § 1, art. 130 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z wezwaniem przez Sąd Apelacyjny na rozprawie apelacyjnej pełnomocnika powoda do sprecyzowania zakresu zaskarżenia wyroku. Skarżący nie zauważa, że art. 373 § 1 *in fine* k.p.c. w sposób wyraźny stanowi, że odrzuca się apelację której barków strona nie usunęła w wyznaczonym terminie. Ustawodawca w odniesieniu do apelacji nie wprowadził zatem rozwiązań tak rygorystycznych, jak to ma miejsce w przypadku elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej (por. art. 398⁶ § 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c.). Dopiero zatem nieusunięcie braków apelacji – w tym przypadku nieusunięcie

rozbieżności pomiędzy zakresem zaskarżenia a zawartymi w apelacji wnioskami – w wyznaczonym terminie mogło prowadzić do odrzucenia apelacji. Sytuacja taka nie miała w sprawie miejsca, bowiem powódka na rozprawie apelacyjnej bezpośrednio po pytaniach przewodniczącego doprowadziła usunięcia ww. rozbieżności. Na marginesie należy też zauważyć, że powoływany w treści uzasadnienia skargi kasacyjnej art. 370¹ k.p.c. został uchylony jako niezgodny z Konstytucją RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2008 r., P 18/07 (Dz.U. Nr 96, poz. 619).

Nie można zgodzić się też z pozwanym, że w sprawie doszło do naruszenia przepisów 233 § 1 w zw. z art. 378 § 1 oraz art. 368 § 1¹ k.p.c. Powódka podniosła w apelacji zarzut błędu w ustaleniach faktycznych, który Sąd uwzględnił. Bez znaczenia jest przy tym to, że Sąd Apelacyjny przyjął, że błąd ten był konsekwencją naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 233 § 1 k.p.c., czego w sposób wyraźny powódka w apelacji nie zarzuciła. Okoliczność ta wobec sformułowania zarzutu co do podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w żadnej mierze nie świadczy o tym, że Sąd odwoławczy wyszedł poza granice apelacji.

Niezasadny jest zarzut także naruszenia art. 385 k.p.c. Przepis ten nie może samodzielnie stanowić podstawy kasacyjnej. Musi być rozpatrywany w kontekście innych zarzutów kasacyjnych, wskazujących na to, że sąd odwoławczy powinien był oddalić apelację. Skarga kasacyjna, zasadnych zarzutów tego rodzaju jednak nie zawiera. Na marginesie należy zauważyć niekonsekwencję skarżącego, który z jednej strony czyni Sądowi drugiej instancji zarzut nieodrżucenia apelacji, a z drugiej – jej nieoddalenia. Zarzuty te pozostają w sprzeczności.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art 161 w zw. z art. 132 § 1 zd. 3 k.p.c. przez zwrot pozwanemu załącznika z 10 listopada 2020 r. do protokołu z rozprawy z 3 listopada 2020 r. ze względu na niezamieszczenie w nim oświadczenia z art. 132 § 1 k.p.c. Uzasadniając ten zarzut pozwany powołuje się na okoliczność, że załącznik do protokołu nie może być uznany za pismo procesowe.

W świetle art. 161 k.p.c. załącznik do protokołu może zostać złożony w toku rozprawy, a po jej zamknięciu - wyłącznie w wypadku zobowiązania przez przewodniczącego do złożenia takiego załącznika. Pismo zatytułowane jako załącznik do protokołu, złożone poza rozprawą, mimo braku zobowiązania przewodniczącego, nie może być traktowane jako załącznik do protokołu

w rozumieniu art. 161 k.p.c. W ramach załącznika do protokołu nie można podnosić zastrzeżeń, które w trakcie rozprawy w ogóle nie zostały zgłoszone. Może on bowiem zawierać wnioski i twierdzenia, ewentualnie ich doprecyzowanie, przedstawione uprzednio na rozprawie. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że okoliczność zwrócenia pozwanemu załącznika do rozprawy ze względu na niezamieszczenie w nim oświadczenia z art. 132 § 1 k.p.c. uniemożliwiło mu uzupełnienie stanowiska w sprawie.

Bezpodstawne są także zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Jeśli chodzi o pierwszy z nich (naruszenia art. 60 w zw. z art. 61 w zw. z art. 65 § 1 k.c.) należy zauważyć, że kwestia charakteru prawnego promesy była już przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego. Wskazano w nim, że o tym, czy promesa jest umową przedwstępną, czy samą umową, czy też ofertą odnoszącą się do jednej lub drugiej umowy musi być rozstrzygnięta dla każdego przypadku według ogólnych zasad, a mianowicie w zależności od tego, jaka jest treść promesy oraz czy i jakie istnieje w chwili jej wydania oświadczenie strony. Inaczej mówiąc, od treści samej promesy i okoliczności jej wystawienia zależy ocena pod względem prawnym natury prawnej promesy.

Oznacza to, że w rachubę wchodzi kilka możliwości. Z jednej strony promesa może być traktowana jedynie jako potwierdzenie faktu zakończenia rokowań zmierzających do zawarcia danej umowy, które nie doprowadziły do zawarcia umowy z tej przyczyny, że strony uzgodniły, iż zawarcie umowy wymaga szczególnej formy. Z drugiej strony, promesa może być traktowana jako oświadczenie woli jednej ze stron umowy potwierdzające zawarcie oznaczonej definitywnej umowy. Między tymi skrajnymi przypadkami mieszczą się sytuacje, w których promesa może być zakwalifikowana jako list intencyjny, oferta, umowa przedwstępna, tzw. umowa opcyjna czy w końcu jako przyjęcie przekazu (zob. wyrok SN z 11 czerwca 2008 r., V CSK 2/08).

Niewątpliwie zatem promesa z istoty swojej stanowi określone zobowiązanie. Nie można promesie wystawionej przez pozwanego odmawiać jakiegokolwiek znaczenia prawnego lub przypisywać jedynie takie, że w razie zmiany zasad finansowania pozwanego obowiązywałaby przepisy obowiązujące w dniu jej

udzielenia, chyba że warunki promesy stanowiłyby inaczej. Takie wąskie rozumienie promesy kłóci się z jej istotą.

Oświadczenie zawierające promesę kreowania określonego stosunku prawnego można uznać za oświadczenie woli w rozumieniu art. 60 k.c. oraz że złożenie takiego oświadczenia może skutecznie wiązać przyrzekającego wobec beneficjenta przyrzeczenia (art. 61 k.c.). (zob. wyrok SN z 20 stycznia 2005 r., II CK 369/04).

Sąd Apelacyjny słusznie zatem uznał, że wystawienie promesy przez pozwanego obligowało go do zawarcia umowy. Ustalenie to dokonane zostało z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności treści samego dokumentu promesy, sposobu jej rozumienia przez osobę sprawującą funkcję prezesa zarządu pozwanego w dniu wystawienia promesy oraz dotychczasowej praktyki pozwanego. Sąd Apelacyjny wziął też pod uwagę okoliczność, że zasady finansowania przez pozwanego były podawane do wiadomości zainteresowanych podmiotów. Wbrew twierdzeniom pozwanego nie mogły być zatem traktowane wyłącznie jako akt wewnętrzny, niewywierający skutku wobec osób zgłaszających wnioski o takie dofinansowanie.

W ocenie Sądu Najwyższego słuszna jest konstatacja Sądu Apelacyjnego, że odstąpienie przez zarząd pozwanego od dotychczasowej praktyki drugiego etapu postępowania nie znajdowało oparcia w przepisach, w tym w wewnętrznych aktach prawnych, oraz nie miało żadnego racjonalnego uzasadnienia. Decyzja zarządu o poddaniu wniosku kolejnej merytorycznej ocenie, mimo uprzedniego udzielenia promesy, została oparta na całkowicie błędnym przekonaniu, że oświadczenie woli złożone przez zarząd w poprzednim składzie nie wiąże. Sąd Apelacyjny miał zatem prawo ocenić postępowanie zarządu pozwanego względem powódki jako nielojalne i nieuczciwe, a przez to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Przechodząc do zarzutów odnoszących się podstawy prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej, w ocenie Sądu Najwyższego z uwagi na fakt, że pozwany wykonuje zadania z zakresu władzy publicznej, znaleźć winien zastosowanie art. 417 k.c. jako podstawa jego odpowiedzialności. Przepis ten przewiduje jednak surowszą, obiektywną zasadę odpowiedzialności, stąd też zastosowanie przez Sąd Apelacyjny łagodniejszej, opartej na zasadzie winy,

podstawy odpowiedzialności w postaci art. 415 i 416 k.c., nie może prowadzić do zmiany lub uchylenia wyroku.

Zdaniem Sądu Najwyższego postępowanie zarządu pozwanego miało znamiona bezprawności, będącej przesłanką zastosowania art. 417 k.c. Zachowanie polegające na odmowie podpisania umowy o finansowanie zadania, w okolicznościach uprzedniego wystawienia promesy i spełnienia przez powódkę warunków uzyskania takiego finansowania, było przejawem nielojalności wobec drugiej strony.

Należy przy tym przyjąć, że skoro wykonując zadania z zakresu władzy publicznej pozwany odwołuje się do środków o charakterze cywilnoprawnym, ocena jego postępowania jako zgodnego lub niezgodnego z prawem, musi uwzględniać kryteria właściwe dla stosunków cywilnoprawnych. Słusznie zatem Sąd Apelacyjny dokonując oceny zachowania pozwanego nie ograniczył się wyłącznie do wskazania sprzeczności tego zachowania z pozytywnym przepisem prawa, ale odwołał się także do zasad współżycia społecznego, które poprzez tzw. klauzule generalne umieszczone w kodeksie cywilnym wyznaczają standard zachowania strony stosunku cywilnoprawnego (art. 56, 354 § 1 k.c.). W świetle ustalonych faktów naruszenie tych zasad nie może budzić wątpliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., oddalił skargę kasacyjną. O kosztach procesu Sąd Najwyższy orzekł zaś na podstawie art. 98 k.p.c.

r.g.

[ms]