

Wyrok z dnia 13 września 2001 r., IV CKN 381/00

Umowa w sprawie zamówienia publicznego zawarta z pominięciem obowiązkowej procedury przetargowej przewidzianej w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.) jest nieważna bez względu na to, czy przepisy regulujące ten typ umowy przewidują skutek nieważności.

Sędzia SN Filomena Barczewska (przewodniczący)

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (sprawozdawca)

Sędzia SA Krystyna Bilewicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa BIG Banku Gdańskiego S.A. w W. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Zdrowia, Wojewodzie P., Wojewodzie Ł. i Wojewodzie W.-M., z udziałem interwenienta ubocznego – obecnie Powszechnego Banku Kredytowego S.A. w W. o zapłatę, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 13 września 2001 r. na rozprawie kasacji powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 czerwca 1998 r.

oddalił kasację i zasądził od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Zdrowia, Wojewody Ł., Wojewody P. kwotę 6000 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 czerwca 1998 r. oddalił apelację BIG Banku Gdańskiego S.A. w G. od wyroku Sądu Wojewódzkiego w G. z dnia 14 listopada 1997 r., oddalającego powództwo tego Banku o zasądzenie od Skarbu Państwa – reprezentowanego przez wskazane w pozwie jednostki organizacyjne kwoty 29 370 908,68 zł. z odsetkami, stanowiącej wartość sprzętu zakupionego przez te jednostki w 1995 r. od firmy P. AG z siedzibą w Z.

Według dokonanych w sprawie ustaleń, firma P. AG w Z., w następstwie rozmów przeprowadzonych w 1995 r. przez jej przedstawiciela z dyrektorami

państwowych jednostek służby zdrowia, dostarczyła tym jednostkom sprzęt medyczny, za który zapłacić miało Ministerstwo Zdrowia. Wierzytelności wynikające z faktur wystawionych w końcu 1995 r. przez firmę P. AG, co do których dyrektorzy jednostek służby zdrowia złożyli oświadczenia, że są bezsporne i wymagalne – nabył Pierwszy Komercyjny Bank S.A. w L. (interwenient uboczny), który z kolei umowami z dnia 23 lipca i z dnia 11 października 1996 r. przełał je na rzecz Banku Gdańskiego S.A., którego następcą prawnym jest powód.

Sądy obu instancji uznały, że podmiotowi, z którym poprzednik prawny strony powodowej zawarł umowy przelewu, nie przysługiwała wierzytelność, będąca przedmiotem tych umów, bowiem umowy dostawy sprzętu medycznego – jako zawarte z pominięciem procedury przetargowej – były nieważne. Wprawdzie z przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 – dalej "u.z.p."), obowiązującej w czasie zawierania przedmiotowych umów, nie wynika skutek nieważności umów w przypadku gdy zawarte zostały z pominięciem obowiązkowej procedury przetargowej, to jednak zważywszy na treść art. 72 tej ustawy, odsyłającego w sprawach nie uregulowanych do przepisów kodeksu cywilnego, należało – stosując art. 58 § 1 k.c. i dzieląc pogląd wyrażony w doktrynie – przyjąć, że zawarte umowy są nieważne.

W kasacji od powyższego wyroku, opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego, strona powodowa zarzuciła naruszenie art. 58 § 1 k.c. przez jego zastosowanie oraz art. 5 k.c. "przez udzielenie ochrony prawnej pozwanemu, pomimo że ze względu na naruszenie przez pozwanego zasad współzycia społecznego, ochrona ta mu nie przysługiwała". Według autora kasacji, naruszone zostały także art. 7 i art. 87 Konstytucji, bowiem Sąd Apelacyjny zamiast działać na podstawie i w granicach prawa przyjął za podstawę swego rozstrzygnięcia odosobniony pogląd prawny, wyrażony w literaturze prawniczej. We wniosku kasacyjnym zawarte jest żądanie zmiany zaskarżonego wyroku i zasądzenie na rzecz strony powodowej kwoty dochodzonej pozwem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja nie jest zasadna. Sąd Apelacyjny, zgodnie z art. 7 Konstytucji, wydał zaskarżony wyrok na podstawie i w granicach prawa. Zastosował przepisy ustaw, które, jak stanowi art. 87 Konstytucji, są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęta w kasacji teza, że Sąd Apelacyjny, zamiast przepisów prawa, przyjął za podstawę rozstrzygnięcia pogląd prawny

wyrażony w literaturze prawniczej jest więc bezpodstawna i nie może uzasadniać zarzutu naruszenia powołanych przepisów Konstytucji. Odwołanie się przez Sąd Apelacyjny do poglądu zaprezentowanego w doktrynie nie oznacza, jak bezzasadnie przyjął autor kasacji, że rozstrzygnięcie zawarte w wyroku nie ma oparcia w przepisach obowiązującego prawa, skoro sąd – co skarżący przyznaje – zastosował przepisy prawa i dokonał ich wykładni. (...)

Według Sądu Apelacyjnego, przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, dotyczące umów w sprawach zamówień publicznych, mają charakter bezwzględnie obowiązujący. (...)

To czy konkretna norma prawna ma charakter bezwzględnie wiążący, względnie wiążący, czy też jednostronnie bezwzględnie obowiązujący, może wynikać z jej brzmienia. W braku wyraźnej wskazówki w treści normy prawnej, ustalenie jej charakteru jest kwestią wykładni, przy czym dyrektywą interpretacyjną będzie cel społecznoekonomiczny danej normy.

Nie budzi wątpliwości, że celem rozwiązań prawnych przyjętych w przepisach ogólnych ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych jest zagwarantowanie równego traktowania wszystkich uczestników postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, wyeliminowanie zjawisk o charakterze korupcyjnym i w konsekwencji ochronę rynku, który powinien być zorganizowany przy zachowaniu zasady równości wszystkich uczestniczących w nim podmiotów. Celem norm zawartych w ustawie o zamówieniach publicznych jest zatem zapewnienie ochrony interesu publicznego, mają one więc charakter publicznoprawny. W prawie publicznym podział norm na imperatywne, dyspozytywne i semidyspozytywne z oczywistych względów nie występuje. Analizowanie zatem norm tego prawa z punktu widzenia wskazanego podziału – jak to uczynił skarżący – jest bezcelowe. (...)

Dokonana przez Sąd Apelacyjny trafna ocena, według której przepisy ustawy o zamówieniach publicznych w części dotyczącej umów (rozdział 7) mają charakter *iuris cogentis* również nie wyjaśnia występującego w sprawie zagadnienia, skoro w rozdziale 7 ustawy brak normy prawnej, określającej skutki zawarcia umowy bez zachowania obowiązkowego trybu przetargowego.

Istota zagadnienia występującego w sprawie tkwi w tym, czy i jakie znaczenie dla oceny ważności umowy dotyczącej zamówienia publicznego ma okoliczność, że

naruszone zostały, mające charakter publicznoprawny, przepisy określające postępowanie poprzedzające zawarcie takiej umowy.

Rozważając tę kwestię trzeba zauważyć, że powstanie i realizacja zamówienia publicznego następuje przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych. Umowę o zamówienie publiczne – mimo występujących zastrzeżeń, na które zwraca się uwagę w piśmiennictwie prawniczym – uznać należy za pozakodeksowy typ umowy nazwanej. Zgodnie z art. 72 u.z.p., do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności, chyba że przepisy szczególne wymagają innej formy szczególnej; zawarte zostają z chwilą podpisania przez obie strony (art. 73 i 74 u.z.p.). Przepisy rozdziału 7 zatytułowanego "Umowy w sprawach zamówień publicznych" nie zawierają – jak już zaznaczono – rygoru nieważności umowy w przypadku pominięcia obowiązkowej procedury przetargowej. Brak takiego unormowania nie oznacza, że zaniechanie obowiązku przeprowadzenia przetargu nie rodzi skutku w postaci nieważności umowy dotyczącej zamówienia publicznego.

Nieważnością, o jakiej stanowi art. 58 § 1 i 2 k.c., dotknięta jest czynność prawna sprzeczna z nakazem lub zakazem zawartym w każdym bezwzględnie obowiązującym przepisie prawnym. Badając zatem – przy zastosowaniu przesłanek z art. 58 § 1 i 2 k.c. – ważność umowy dotyczącej zamówienia publicznego uwzględnić trzeba nie tylko bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa prywatnego, ale także nakazy i zakazy zamieszczone w normach prawa publicznego, regulującego postępowanie poprzedzające zawarcie takiej umowy.

Umowa w sprawie zamówienia publicznego zawarta z pominięciem obowiązkowej procedury przetargowej niweczy wskazany wyżej cel i charakter zamówienia publicznego. Celem takiej wadliwie zawartej umowy jest obejście ustawy. Nie może zatem budzić wątpliwości, że jest nieważna (art. 58 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 71 u.z.p.). Okoliczność, że dopiero ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 778) wprowadziła skutek nieważności umowy (jeżeli w postępowaniu o zamówienie publiczne, poprzedzającym jej zawarcie doszło do naruszenia przepisów określonych w ustawie lub aktach wykonawczych), nie może oznaczać – wbrew stanowisku zaprezentowanemu w kasacji – że umowy zawarte przed wejściem w życie tej noweli, pomimo że dotknięte są wskazaną wadą, nie można kwalifikować

jako nieważne. W świetle przedstawionych argumentów umowa w sprawie zamówienia publicznego, zawarta z pominięciem obowiązkowej procedury przetargowej jest nieważna bez względu na to, czy przepisy regulujące ten typ umowy przewidują skutek nieważności.

Z dokonanych ustaleń, nie zakwestionowanych w kasacji, którymi Sąd Najwyższy jest związany, wynika, że sprzęt medyczny dostarczony został w następstwie rozmów przeprowadzonych przez przedstawiciela firmy P. AG z dyrektorami państwowych jednostek opieki zdrowotnej. W świetle takich ustaleń uznać należało, że nie została zachowana forma pisemna umowy. Niezachowanie tej formy powoduje, co uszło uwagi Sądu Apelacyjnego, że umowy są nieważne (art. 74 u.z.p.).

Wobec tego, że umowy dostawy sprzętu medycznego były nieważne z powodu pominięcia obowiązkowego przetargu oraz niezachowania formy pisemnej, wierzytelności z tytułu ceny za dostarczony sprzęt, jako nieistniejące, nie mogły być – jak trafnie uznał Sąd Apelacyjny – skutecznie zbyte w drodze przelewu.

Z przytoczonych względów należało kasację, jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, oddalić na podstawie art. 393¹² k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono zgodnie z art. 98 § 1 i 3, art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 393¹⁹ k.p.c.