

## Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., III CKN 1320/00

1. Wynikające z art. 76 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) ograniczenie zasady wolności umów (art. 353<sup>1</sup> k.c.), pozostaje bez wpływu na uprawnienie do odstąpienia od umowy przez przyjmującego zamówienie.

2. Brak środków pieniężnych na realizację umowy o roboty budowlane, zawartej w trybie zamówienia publicznego, nie stanowi "niemożliwości świadczenia" w rozumieniu art. 493 w związku z art. 475 k.c.

*Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Barbara Myszka*

*Sędzia SN Henryk Pietrkowski (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Wenacjusza M. i Andrzeja W. – współników spółki cywilnej "P.U.M." w K. przeciwko Gminie S. w S. o rozwiązanie umowy, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 10 kwietnia 2003 r. na rozprawie kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 czerwca 2000 r.

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 2 czerwca 2000 r. oddalił apelację pozwanej Gminy od wyroku z dnia 15 marca 2000 r., na podstawie którego Sąd Okręgowy (Gospodarczy) w Krakowie, uwzględniając powództwo, ustalił, że łącząca strony umowa z dnia 19 czerwca 1997 r. na skutek odstąpienia od niej przez powodów, uległa rozwiązaniu z dniem 24 czerwca 1999 r.

Według dokonanych ustaleń strony zawarły w dniu 19 czerwca 1997 r., zachowując procedurę przetargową, przewidzianą w ustawie z dnia 10 czerwca

1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. – dalej: "u.z.p.") umowę, na podstawie której powodowie, prowadzący w formie spółki cywilnej przedsiębiorstwo budowlane, zobowiązali się na zlecenie pozwanej Gminy wykonać obiekt w postaci budynku szkolnego. Inwestycja miała być zrealizowana w okresie od dnia 14 lipca 1997 r. do dnia 14 lipca 1999 r. za wynagrodzeniem w kwocie 4 701 546 zł. W umowie ustalono, że środki finansowe w kwocie 1 050 000 zł na realizację robót przewidzianych w 1997 r. zapewni Wojewoda K. W następnych latach „realizacja na każdy rok będzie ustalana w formie aneksu do umowy” zważywszy na fakt, że „wysokość dotacji na kolejne lata będzie przekazywana odrębnie i może ulec zmianie”. Pieniądze przeznaczone na rok 1997 zostały wykorzystane na roboty zaplanowane i wykonane w 1997 r. W kwietniu 1998 r. z powodu braku środków finansowych powodowie wstrzymali roboty i zaproponowali zmianę terminów wykonania prac oraz warunków rozliczeń, na co pozwana Gmina nie wyraziła zgody. Strona pozwana nie posiadając środków finansowych na kontynuowanie prac – poza przeznaczoną na 1998 r. kwotą 463 000 zł – przejęła dozоровanie placu budowy.

Wiosną 1999 r. pozwana Gmina zaproponowała wykonanie w 1999 r. robót o wartości 450 000 zł., a ponadto przedłużenie terminu wykonania obiektu do 30 sierpnia 2002 r. z zachowaniem waloryzacji cen i wskaźników przyjętych w umowie. Powodowie w piśmie z dnia 24 czerwca 1999 r. odstąpili od umowy.

Sąd Apelacyjny uznał, że brak środków finansowych po stronie pozwanej Gminy na realizację zadania inwestycyjnego, zleconego w trybie zamówienia publicznego, oznacza niemożność świadczenia wzajemnego, za które strona pozwana ponosi odpowiedzialność. Przesłanka odstąpienia od umowy została więc spełniona (art. 493 § 1 k.c.). Oświadczenie powodów o odstąpieniu od umowy spowodowało jej rozwiązanie.

W kasacji od powyższego wyroku, opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego, strona pozwana zarzuciła naruszenie art. 72 ust. 1, art. 73 i art. 76 ust. 1 u.z.p. oraz art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 778), a także art. 493 § 1 k.c. i art. 189 k.p.c. Wnosiła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące spornej w doktrynie kwestii, czy umowy o zamówienie publiczne są pozakodeksowym typem umowy nazwanej, podnieść należy, że powstanie i realizacja zamówienia publicznego następuje przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 72 u.z.p. do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Takie uregulowanie może oznaczać, że nie było wolą ustawodawcy wyodrębnianie samodzielnego typu umowy nazwanej. Do umów o zamówienie publiczne powinno się zatem stosować poszczególne typy umów nazwanych, przewidzianych w kodeksie cywilnym oraz przepisy ogólne dotyczące zobowiązań z uwzględnieniem uregulowań przyjętych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Przyjmując zatem, że strony łączyła umowa o roboty budowlane, zawarta w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, rozważenia wymagała kwestia znaczenia uregulowania przyjętego w art.76 u.z.p. przy ocenie skuteczności odstąpienia przez powodów od tej umowy. W art. 76 ust. 1 u.z.p. wprowadzony został zakaz zmian postanowień zawartej umowy oraz zakaz wprowadzania nowych postanowień do umowy, niekorzystnych dla zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano wyboru oferenta, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Stosownie do ust. 2 zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 1 jest nieważna. W przypadku przytoczonego uregulowania mamy niewątpliwie do czynienia z ograniczeniem zasady wolności umów (art. 353<sup>-1</sup> k.c.). Ograniczenie to, odnoszące się do zmiany treści umowy, nie może dotyczyć, wynikających z przepisów kodeksu cywilnego, uprawnień stron do odstąpienia od umowy. Skuteczności dokonanego na podstawie przepisów kodeksu cywilnego odstąpienia od umowy o roboty budowlane, zawartej w trybie zamówienia publicznego, nie można więc oceniać – jak uczyniła to strona skarżąca w kasacji – przez pryzmat unormowania przyjętego w art. 76 u.z.p. Odstąpienie od umowy badać należy w płaszczyźnie przesłanek wskazanych w przepisach kodeksu cywilnego, z wyjątkiem przypadku odstąpienia od umowy przez zamawiającego, o jakim mowa w art. 77 u.z.p. (wystąpienie istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy

nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy).

Przyczyną odstąpienia powodów od umowy nie była odmowa strony pozwanej wprowadzenia zmian, których art. 76 u.z.p. zakazuje (z tej przyczyny odstąpienie od umowy byłoby oczywiście bezskuteczne), lecz brak środków finansowych uniemożliwiający wykonanie umowy w uzgodnionym terminie. Sąd Apelacyjny uznał, że brak środków finansowych po stronie pozwanej Gminy na realizację inwestycji w pełnym zakresie i w ustalonym terminie, spowodowany wstrzymaniem dotacji przez ówczesnego Wojewodę Krakowskiego, stanowi niemożliwość świadczenia wynikłą z okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność, a zatem – jak podkreślił Sąd Apelacyjny – spełniona została przesłanka odstąpienia od umowy (art. 493 k.c.). W ocenie tego Sądu „doszło do rozwiązania umowy i nie mają tu zastosowania przepisy dotyczące umowy o roboty budowlane, a w szczególności odpowiednio stosowany art. 632 k.c., którego zresztą pozwany nie powoływał”.

Z tak kategoryczną kwalifikacją prawną zaprezentowaną w zaskarżonym wyroku nie można się zgodzić z kilku powodów. Po pierwsze: niepowołanie przez stronę właściwych przepisów prawa nie zwalnia sądu od obowiązku ich stosowania. Po drugie: w sytuacji, gdy strony łączyła umowa o roboty budowlane, stwierdzenie, że przepisy dotyczące takiej umowy „nie mają zastosowania”, jest bezzasadne. Po trzecie: ocena prawna Sądu Apelacyjnego oderwana jest od treści umowy, którą strony były związane. Po czwarte: w podstawie faktycznej rozstrzygnięcia przyjętego w zaskarżonym wyroku brak jest ustaleń uzasadniających zastosowanie art. 493 k.c.

Koncentrując uwagę na dwóch ostatnich stwierdzeniach, z pominięciem pierwszego i drugiego – jako oczywistych, zauważyć należy, że dłużnik z umowy wzajemnej ponosi odpowiedzialność za niemożliwość obciążającego go świadczenia, jeśli nie zachował należytej staranności, chyba że coś innego wynika ze szczególnego przepisu ustawy lub z czynności prawnej. Przyjmuje się, że nie ma znaczenia, czy u podstaw niemożliwości świadczenia tkwią okoliczności faktyczne, czy też prawne. Nie budzi wątpliwości, że niewypłacalność dłużnika, czy też brak u niego środków pieniężnych na realizację rozpoczętej inwestycji jest okolicznością, za którą dłużnik ponosi odpowiedzialność. Dłużnik zawsze odpowiada za swą zdolność płatniczą. Brak środków pieniężnych na realizację umowy nie może

jednak być kwalifikowany w kategoriach „niemożliwości świadczenia” w rozumieniu art. 493 w związku z art. 475 k.c. Prowadziłoby to do dezawuowania zasady *pacta sunt servanda*, stanowiącej fundament obrotu cywilnoprawnego w zakresie zobowiązań.

W umowie strony ustaliły, że „ze względu na fakt, iż wysokość dotacji na kolejne lata będzie przekazywana odrębnie i może ulec zmianie w następnych latach, realizacja na każdy rok ustalana będzie w formie aneksu do niniejszej umowy” (§ 4 pkt 3). Uzgodniły ponadto, że zakres prac objętych przetargiem „może ulec zmianie z powodu wysokości otrzymanych środków finansowych na realizację inwestycji”, wprowadzając jednocześnie zastrzeżenie, że „wykonawca nie będzie wnosił roszczeń do zamawiającego w razie zmniejszenia lub rozszerzenia robót” (§ 5 pkt 2 i 3). Przy tak ukształtowanych prawach i obowiązkach stron brak środków finansowych na realizację inwestycji ocenić należy w płaszczyźnie możliwości powstrzymania się ze spełnieniem świadczenia ze względu na stan majątkowy drugiej strony (art. 490 § 1 i 2 k.c.), czy też opóźnienia lub zwłoki dłużnika w wykonaniu zobowiązania, z konsekwencjami przewidzianymi w prawie cywilnym, którymi notabene objęte jest także odstąpienie od umowy (art. 491 § 1 k.c.).

Skoro więc zarzut dokonania błędnej wykładni i w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 493 k.c. okazał się zasadny, należało orzec, jak w sentencji (art. 393<sup>-13</sup> § 1 k.c. i art.108 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.).