



Sygn. akt I NSNc 606/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Michał Jerzy Górski (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa D. S.

przeciwko miastu Gniezno

o zapłatę

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 29 września 2022 r.

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 12 grudnia 2019 r., sygn. X Ga 977/19:

- 1. oddala skargę;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przed Sądem Najwyższym wywołane wniesioną skargą nadzwyczajną.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 27 czerwca 2019 r. Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto w Poznaniu w sprawie X GC 3070/19 z powództwa D. S. przeciwko miastu Gniezno o zapłatę (I) oddalił powództwo oraz (II) kosztami procesu obciążył

powódkę i z tego tytułu zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu wyroku sąd I instancji wskazał, że powódka domagała się od pozwanego 10% odszkodowania w kwocie 13 837 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie z powodu nie zawarcia z nią przez Szkołę w G. umowy o roboty budowlane.

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka jest przedsiębiorcą, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą Z.- D. S., a pozwany jest jednostką samorządu terytorialnego, która jest organem prowadzącym Szkołę w G.. W dniu 27 czerwca 2016 r. powódka złożyła ofertę na wykonanie remontu dachu Szkoły w G. w związku z toczącym się postępowaniem o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego. W formularzu ofertowym zaoferowała realizację przedmiotu zamówienia za kwotę 487 629,81 zł netto (599 784,67 zł brutto). Formularze ofertowe złożyli także wykonawcy: K.- M.K. oraz P. Sp. z o.o. z siedzibą w T.. Wykonawca K.- M.K. w formularzu ofertowym za wykonanie przedmiotowego zamówienia zaoferował cenę w wysokości 274 943,73 zł netto (338 180,79 zł brutto). Jednakże ze złożonego przez niego kosztorysu ofertowego wynikało, że cena robót budowlanych będzie wynosić 441 907,21 zł netto (543 545,87 zł brutto). W toku oceny i analizy ofert, zamawiający pismem z 1 lipca 2016 r., działając na podstawie art. 87 ust. 1 p.z.p. wezwał wykonawcę do złożenia na piśmie wyjaśnień dotyczących rozbieżności między ceną wynikającą z formularza ofertowego, a wyceną z kosztorysu. Pismem z 4 lipca 2016 r. wykonawca wyjaśnił, że w formularzu ofertowym nastąpiła omyłka pisarska, a cena oferty przedstawionej przez K. jest tożsama z ceną wskazaną w kosztorysie. Wraz z wyjaśnieniami złożył poprawiony formularz ofertowy, w którym koszt wykonania zamówienia wynosił 441 907,21 zł netto (543 545,87 zł brutto). Szkoła w G. pismem z 6 lipca 2016 r., działając na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p. sprostowała oczywistą omyłkę pisarską w złożonej ofercie zgodnie z kosztorysem. Pismem z 12 lipca 2016 r. Dyrektor Szkoły w G. poinformował wykonawców, że w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego za najkorzystniejszą uznano ofertę złożoną przez wykonawcę K.-M.K. . Pismem z 14 lipca 2016 r. powódka, działając na mocy art. 181 p.z.p. zawiadomiła Szkołę o czynnościach niezgodnych

z prawem. W uzasadnieniu powyższego wskazała, że czynności wykonawcy polegające na wskazaniu dwóch różnych cen w formularzu oraz kosztorysie nie można uznać za oczywistą omyłkę pisarską. Pismem z 14 lipca 2016 r. powódka złożyła do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz do Urzędu Miejskiego w Gnieźnie wnioski o wszczęcie postępowania kontrolnego. Pismem z 19 lipca 2016 r. Szkoła w G. odpowiadając na pismo powódki z 14 lipca 2016 r. wyjaśniła, że nie zgadza się z zarzutami naruszenia art. 82 ust. 1, art. 89, art. 91 ust. 1, art. 8, art. 92 ust. 1 p.z.p. Jej zdaniem oferta wykonawcy K.- M.K. była najkorzystniejsza. W dniu 20 lipca 2016 r. w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na remont dachu Szkoły w G. zamawiający zawarł umowę z wykonawcą K.-M.K.. Pismem z 20 lipca 2016 r. powódka skierowała kolejne pismo do Szkoły w G., w którym wskazała, że podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko i wnosi o wykluczenie wykonawcy K.-M.K. z przedmiotowego postępowania, a w konsekwencji odrzucenia jego oferty oraz wybrania oferty powódki jako najkorzystniejszej. Pismem z 25 lipca 2016 r. Prezydent Miasta Gniezna stwierdził, że przy przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie doszło do naruszenia przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. W odpowiedzi na powyższe pismo powódka podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko i wniosła o wszczęcie postępowania kontrolnego w stosunku do zamawiającego. W piśmie z 9 września 2016 r. Prezydent Miasta Gniezna podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. W dniu 14 czerwca 2017 r. Wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych poinformował o stwierdzonych w wyniku kontroli doraźnej naruszeniach art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p. Od powyższego Dyrektor Szkoły w ustawowym terminie wniósł zastrzeżenia, które nie zostały uwzględnione przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz przez Krajową Izbę Odwoławczą. W wyniku kontroli Urzędu Zamówień Publicznych, stwierdzono naruszenie przez zamawiającego art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p. W dniu 6 listopada 2017 r. i 5 grudnia 2017 r. powódka wezwała Szkołę w G. do zapłaty odszkodowania w kwocie 138 361,84 zł. Pomimo odbioru wezwania zamawiający nie uregulował należności. Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych orzeczeniem z 25 października 2018 r. uchyliła

zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej w I Instancji i uniewinniła obwinioną dyrektorkę Szkoły od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Rejonowy uznał roszczenie powódki za bezzasadne. Zdaniem sądu powódka nie sprostowała obowiązkowi udowodnienia przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej. W ocenie sądu I instancji, zamawiający błędnie zakwalifikował cenę w formularzu ofertowym jako oczywistą omyłkę pisarską w związku z ceną wynikającą z kosztorysu ofertowego, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 i art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p. Jak wskazał, okoliczność ta została stwierdzona zarówno w wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Wiceprezesa Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 154 pkt 11 oraz art. 161 ust. 1 w zw. z art. 165 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, a także na skutek rozpoznania zastrzeżeń wniesionych przez Dyrektora Szkoły w G. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w trybie art. 167 ust. 1 p.z.p., jak i ostatecznie uchwałą Krajowej Izby Odwoławczej z 24 lipca 2017 r. Natomiast, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych 25 października 2018 r. uchyliła orzeczenie Komisji Orzekającej w I instancji i uniewinniła obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Sąd wyżej wymienione dokumenty uznał za wiążące dla sądu I instancji. W ocenie sądu działanie strony pozwanej było bezprawne, ale niezawinione. Powódka nie wykazała w żaden inny sposób, że było inaczej. Zdaniem Sądu Rejonowego powódka nie udowodniła zarówno zaistnienia szkody, jak i jej wysokości. W ocenie sądu powódka nie wykazała, że gdyby zamawiający nie dokonał poprawienia oczywistej omyłki w trybie art. 87 ust. 2 p.z.p., to zamówienie uzyskałaby ona. Nadto, powódka nie udowodniła, że działania dyrektora Szkoły w G., jak i wykonawcy stanowiły bezprawne prowadzenie negocjacji dotyczących treści oferty. Same twierdzenia strony nie były wystarczające dla udowodnienia roszczenia. Ponadto zdaniem sądu, przedstawienie przez powódkę wysokości kosztów poniesionych przez nią w związku z przystąpieniem do przetargu oraz utraconych korzyści w związku z nie zawarciem przez pozwaną umowy nie zostało poparte żadnymi dowodami. Zdaniem sądu, w sprawie nie miał zastosowania art. 70⁴ k.c. Oferta powódki

nie została wybrana, a także nie udowodniono, że w przypadku odrzucenia oferty K.-M.K. doszłoby do wybrania oferty powódki. Tym samym w ocenie sądu nie można było stwierdzić, że zamawiający uchylał się od zawarcia umowy.

Wyrokiem z 12 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu w sprawie X Ga 977/19 z powództwa D. S. przeciwko miastu Gniezno o zapłatę na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu z 27 czerwca 2019 r., X GC 3070/19 (1) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że: (a) w punkcie I, zasądził od pozwanej na rzecz powódki 13 836,16 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 16 listopada 2017 r. do dnia zapłaty, (b) w punkcie II, zasądził od pozwanej na rzecz powódki 4860 zł z tytułu kosztów postępowania, oraz (2) zasądził od pozwanej na rzecz powódki 2492 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu w instancji odwoławczej.

W ocenie sądu II instancji apelacja powódki okazała się zasadna. Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego uznając je za własne. Prawidłowy był wniosek Sądu Rejonowego, że pozwana jako zamawiająca dopuściła się naruszenia prawa w ramach organizowanego przez siebie postępowania o udzielenie zamówienia. Pozwana dokonując zmiany wynagrodzenia poprzez poprawienie ceny w formularzu ofertowym złożonym przez M. K. naruszyła art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 oraz 87 ust. 2 punkt 1 p.z.p., czego konsekwencją był wybór niewłaściwej oferty z niewłaściwą ceną za realizację zamówienia, zaś poprawienie oferty przez zamawiającego stało w sprzeczności z zasadą niezmienności oferty w postępowaniu publicznym i z zasadami uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Sąd Okręgowy podzielił wnioski informacji o wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Zamówień Publicznych z 14 czerwca 2017 r. potwierdzone uchwałą Krajowej Izby Odwoławczej z 24 lipca 2017 r. Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia kosztorys ofertowy był co prawda elementem oferty, ale cena została określona przez wykonawcę w formularzu ofertowym. Określenie tej ceny własnoręcznie nie stanowiło oczywistej omyłki, która mogła podlegać poprawieniu przez zamawiającego w trybie art. 87 ust. 2 p.z.p. Stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Krajowej Izby Odwoławczej było prawidłowe. Prawidłowe działanie zamawiającego wymagało

uznania pierwotnej oferty M. K. bowiem późniejsza zmiana ceny była niedopuszczalna. W takiej sytuacji wobec wysokości ceny wskazanej przez M. K. w formularzu ofertowym po stronie zamawiającego powstałby obowiązek wdrożenia procedury z art. 90 p.z.p. w związku z podejrzeniem rażąco niskiej ceny. Ewentualne wyjaśnienia M. K. w trybie art. 90 ust. 1 dotyczące błędów w określeniu ceny i odwołanie się do ceny z kosztorysu nie mogłoby prowadzić do zmiany ceny wynikającej z formularza ofertowego na cenę z kosztorysu. Zamawiający musiałby kierować się ceną z formularza ofertowego, która jako zawierająca rażąco niską cenę zostałaby odrzucona art. 90 ust. 3 p.z.p. W przypadku odrzucenia tej oferty jako rażąco niskiej kolejno najkorzystniejszą ofertą była oferta powódki, która otrzymała 86,09 punktów i która winna była zostać wybrana. Pozwana byłaby zatem obowiązana do zawarcia umowy z powódką. Gdyby zatem nie doszło do naruszenia prawa przez zamawiającego, a zamawiający postępowaliby zgodnie z prawem zamówień publicznych to powódka wygrałaby przedmiotowe postępowanie o zamówienie publiczne i z nią musiałaby zostać zawarta umowa. W ocenie sądu II instancji Sąd Rejonowy błędnie przyjął, że powódka miała możliwość zaskarżenia do Krajowej Izby Odwoławczej czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. W czasie, kiedy toczyło się to postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego do zamówień o wartości niższej niż wskazana w art. 11 ust. 8 tej ustawy nie przysługiwało odwołanie wobec czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. Artykuł 180 ust. 2 pkt 6 wszedł w życie 28 lipca 2016 r., przy czym zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw do przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jako wszczętego przed wejściem w życie tej ustawy stosowało się przepisy dotychczasowe, a zatem nieprzewidujące możliwości odwołania od czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. Powódka nie mogła zatem wnieść odwołania do KIO, a mogła jedynie skorzystać z instrumentu przewidzianego w art. 181 p.z.p., co też uczyniła. Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że powódka dochodziła naprawienia szkody powstałej w wyniku naruszenia przez pozwaną przepisów prawa o zamówieniach publicznych i w konsekwencji niewybrania oferty powódki. Powódka jako podstawę prawną żądania wskazała art. 70⁴ § 2 k.c. Przepis ten nie mógł znaleźć stosowania w niniejszej sprawie, bowiem

pozwana nie dokonała, choć błędnie, wyboru oferty powódki i nie uchylała się od zawarcia umowy. Pomiedzy stronami nie doszło do zawarcia umowy, tym samym nie zachodziła podstawa do odpowiedzialności kontraktowej pozwanej art. 471 k.c. i następne. Prawidłowo zdaniem sądu Okręgowego, sąd I instancji rozważał odpowiedzialność pozwanej na zasadzie przepisów o czynie niedozwolonym, przy czym podstawą odpowiedzialności deliktowej pozwanej jako osoby prawnej stanowi art. 416 k.c., który należało w sprawie zastosować. W ocenie Sądu Okręgowego pozwana dokonując naruszenia przepisów prawa o zamówieniach publicznych dopuściła się bezprawnego zachowania. Pozwanej, to jest działającym w jej imieniu osobie można również przypisać winę, bowiem skoro dopuściła się zachowania bezprawnego, to jej działania należy ocenić ujemnie. Można jej postawić zarzut, że zachowała się w sposób sprzeczny z normą postępowania w sytuacji, gdy miała możliwość dania posłuchu tej normie. Zwrócić należy bowiem uwagę, że powódka pismem z 14 lipca 2016 r. w trybie art. 181 p.z.p. zawiadomiła zamawiającego o czynnościach niezgodnych z prawem jakie miały miejsce w toku przedmiotowego postępowania przetargowego. Pozwana mogła uznać zasadność przekazanej informacji i podjąć działania zgodnie z art. 181 ust. 2 p.z.p., ale tego nie uczyniła. Powódka wykazała, zatem okoliczności, które dają podstawę do postawienia zarzutu zawinionego działania pozwanej. Odnośnie do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych z 25 października 2018 r. Sąd Okręgowy uznał, iż orzeczenie to dotyczy kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem odrębnej kwestii. Kwestia winy pozwanej z punktu widzenia odpowiedzialności deliktowej nie była w tym orzeczeniu analizowana, a jedynie przyjęto, inaczej niż w ramach kontroli dokonanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, że nie można działań pozwanej uznać za bezprawne, które to stanowisko w świetle wcześniejszych uwag w ocenie sądu II instancji było niezasadne. Wniosek Sądu Rejonowego o braku winy po stronie pozwanej był zatem dowolny. W ocenie Sądu Okręgowego należało też przyjąć swoiste domniemanie faktyczne co do zdolności piastunów pozwanej do ponoszenia winy. To na osobie prawnej spoczywać winien ciężar wykazania, że jej piastunowie, czyli te osoby, które działały w imieniu tej osoby prawnej, w chwili wyrządzenia

szkody znajdowali się w stanie uniemożliwiającym ponoszenie odpowiedzialności na zasadzie winy. Pozwana na to się w ogóle nie powoływała. Sąd Okręgowy uznał, że sąd cywilny nie był związany ustaleniami Głównej Komisji Orzekającej stwierdzającymi brak naruszenia przepisów Prawa o zamówieniach publicznych. Stanowisko tej komisji w ocenie Sądu Okręgowego było nieprawidłowe. Następstwem działania pozwanej była szkoda w majątku powódki, na którą składały się poniesione w związku z udziałem w przetargu wydatki, oraz utracone korzyści w związku z nie zawarciem przez pozwaną umowy. W ocenie Sądu Okręgowego zgodnie z art. 210 § 2 k.p.c. obowiązkiem pozwanej było wypowiedzenie się co do powyższych twierdzeń powódki. Pozwana nie odniosła się do twierdzeń powódki dotyczących tak opisanej szkody. Nie odniosła się do przedstawionych przez powódkę wydatków oraz powołanych utraconych korzyści. W odpowiedzi na pozew pozwana ustosunkowując się do wysokości odszkodowania, odniosła się jedynie do kwestii szkody i ograniczyła się do wskazania, że rozliczenie szkody zawarte w pozwie nie stanowi rozliczenia ujemnego interesu umownego. Nie zaprzeczyła, że opisane przez powódkę wydatki zostały poniesione oraz że opisany zysk nie znajdował odzwierciedlenia w kosztorysie ofertowym powódki. Nie można zatem uznać, że stanowiło to zaprzeczenie twierdzeń o poniesieniu wydatków oraz utraconych korzyściach. Twierdzenia powódki co do wysokości szkody należało uznać, na kanwie tej sprawy w tym stanie procesowym, za bezsporne art. 230 k.p.c., a tym samym niewymagające dowodzenia. Sąd Okręgowy zauważył, że powódka wskazała w pozwie, iż dochodzi 10% całej opisanej szkody. Nie wskazała jednak, które pozycje wskazane w pozwie przy opisie szkody obejmuje dochodzone 10%. W związku z tym sąd uznał, że powódka dochodziła w niniejszym postępowaniu 10% z każdej pozycji z opisanych w punkcie trzecim uzasadnienia pozwu. Żądanie to było zasadne w oparciu o przepisy o odpowiedzialności deliktowej, w szczególności art. 416 k.c. Powództwo zasługiwało zatem na uwzględnienie, a wyrok Sądu Rejonowego podlegał na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmianie.

Prokurator Generalny skargą nadzwyczajną z 22 czerwca 2021 r. zaskarżył w całości wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 12 grudnia 2019 r., X Ga 977/19

zmieniający wyrok Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu z 27 czerwca 2019 r., X GC 3070/19. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

I. naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy opartego na zasadzie zaufania do państwa i jego organów oraz przewidywalności postępowania organów państwa (sądu), poprzez uznanie przez sąd roszczeń powódki na skutek przyjęcia bezprawności w działaniu pozwanego i winy jego organu w sytuacji, gdy w obrocie prawnym obowiązuje wiążąco sąd powszechny, orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 25 października 2018 r. wskazujące na zgodność działań pozwanego z procedurami prawa zamówień publicznych i uniewinniające jego organ od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

II. rażące naruszenie przepisów proceduralnych, tj. art. 2 § 3 k.p.c. i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 k.p.a. i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie przez sąd skutków prawnych ostatecznego orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 25 października 2018 r., co ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są wskazane wyżej przepisy i dokonaniu własnych ustaleń, sprzecznych z wymienionym wyżej, ostatecznym orzeczeniem administracyjnym;

III. rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 416 k.c. w zw. z art. 6 k.c. poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że powódka wykazała zasadność swego roszczenia, podczas gdy w istocie nie wykazała ona bezprawności działania ani winy w działalności organu pozwanego, a także wysokości szkody, a z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że powołany do tego organ – Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych uznała działania pozwanego za zgodne z prawem, w związku z czym w toku postępowania sądowego działania te nie mogły zostać uznane za bezprawne, a organowi pozwanego nie można było przypisać winy, bezzasadne jest także uznanie przez sąd, że to na pozwanym spoczywał ciężar udowodnienia braku winy w działalności jego organu.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator Generalny wniósł o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 12 grudnia 2019 r., X Ga 977/19 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

Strona pozwana w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną z 8 lipca 2021 r. wniosła o uwzględnienie w całości skargi nadzwyczajnej i uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 12 grudnia 2019 r., X Ga 977/19 w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Powódka w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną z 12 lipca 2021 r. wniosła o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od Prokuratora Generalnego na rzecz powódki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga nadzwyczajna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t. j. Dz.U. 2021, poz. 154 ze zm., dalej: „u.s.n.”) w art. 89 i następnych, wprowadziła oraz uregulowała nowy, nadzwyczajny środek zaskarżenia, mający zapewnić zgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Skarga nadzwyczajna jest szczególnym środkiem zaskarżenia, którego funkcją jest korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych dotkniętych istotnymi wadami prawnymi. Celem skargi nadzwyczajnej jest zapewnienie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczeń w sposób oczywisty wadliwych, które nie powinny zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej: naruszających prawa i wolności człowieka i obywatela określone w konstytucji RP, rażąco naruszających inne niż Konstytucja RP przepisy prawa lub opierających się na istotnych ustaleniach faktycznych oczywiście sprzecznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Skarga nadzwyczajna realizuje tym sposobem konstytucyjną zasadę rzetelności działania instytucji publicznych (wyrażoną

w preambule do Konstytucji RP), zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 2 statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Na treść wspomnianej zasady składa się szereg wartości, wywodzonych wprost z art. 2 lub też takich, które nie zostały ujęte *expressis verbis* w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Wartości te tworzą pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego (por. P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 222, nb. 19).

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża między innymi konieczność zapewnienia pewności co do prawa. Postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu prawomocnych orzeczeń sądowych, dotyczyć powinny tylko najistotniejszych i najbardziej rażących wad wyroków bądź postanowień, a także takich wad postępowania. Nie mogą one bowiem zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2021 r., I NSNc 9/21; wyrok NSA z 5 października 2017 r., II FSK 1286/17), co odpowiadać powinno konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności.

Realizacja zasady proporcjonalności w kontekście art. 89 § 1 u.s.n. winna z jednej strony uwzględniać dążenie do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), nakazujące eliminować istotne wady prawomocnych orzeczeń sądu powszechnego lub wojskowego stypizowane w punktach 1-3 tego przepisu, z drugiej zaś strony musi uwzględniać istotną, konstytucyjną wartość pewności prawa, której immanentnym elementem jest ochrona powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) służąca ochronie stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji RP). Rozpatrując zatem konieczność zmiany lub uchylenia prawomocnego wyroku jako wymogu płynącego z obowiązywania zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zauważyć należy konflikt wartości, który musi zostać rozstrzygnięty poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności, przy czym

kluczowe znaczenie będzie miała proporcjonalność *sensu stricto* wyrażająca się w wyważaniu między koniecznością ochrony powagi rzeczy osądzonej, a koniecznością ochrony integralnie rozumianej zasady demokratycznego państwa prawnego jako przestrzeni urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20). O ile więc ocena spełnienia przesłanek szczegółowych sprowadza się, w dużym uproszczeniu, do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; z 15 września 2021 r., I NSNc 9/21).

Skarga nadzwyczajna nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, a jej przesłanka funkcjonalna, nakazująca ocenę dopuszczalności ingerencji jurysdykcyjnej w prawomocne orzeczenie sądów powszechnych lub wojskowych poprzez ustalenie, czy jest to konieczne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej, czyni z niej środek służący skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20).

Rolą Sądu Najwyższego w przeprowadzanej konkretnej kontroli konstytucyjnej nie jest eliminowanie z obrotu wszelkich wadliwych orzeczeń, a jedynie tych, które godzą w podstawy umowy społecznej będącej fundamentem demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a zatem dotyczą określonego kształtu relacji pomiędzy jednostką, a władzą publiczną (przedmiotowa strona zasady demokratycznego państwa prawnego) (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 12 maja 2021 r., I NSNk 4/20; z 15 września 2021 r., I NSNc 9/21).

Stosownie do art. 89 § 2 u.s.n. skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji

Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Artykuł 89 § 3 u.s.n. przewiduje, że skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania.

Nie ulega wątpliwości, że skarżący – Prokurator Generalny – jest legitymowany do wniesienia skargi nadzwyczajnej w przedmiotowej sprawie zgodnie z art. 89 § 2 u.s.n. Podobnie, brak jest wątpliwości co do tego, że zaskarżony wyrok wydany przez Sąd Okręgowy w Poznaniu 12 grudnia 2019 r. w sprawie X Ga 977/19 jest prawomocny. Orzeczenie sądu II instancji jest prawomocne z chwilą jego ogłoszenia, albowiem nie przysługuje od niego żaden zwyczajny środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia (art. 365 § 1 k.p.c.). Wyrok nie może również zostać wzruszony w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Zachowany został przewidziany w art. 89 § 3 u.s.n. termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Zaskarżone w przedmiotowej sprawie orzeczenie stało się prawomocne 12 grudnia 2019 r. Skarga nadzwyczajna w przedmiotowej sprawie wniesiona została 22 czerwca 2021 r., a zatem przed upływem terminu, o którym mowa w art. 89 § 3 u.s.n.

Jak wynika z treści art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Przepis ten, z mocy art. 95 pkt 1 u.s.n. stosuje się w postępowaniu w sprawie skargi nadzwyczajnej.

Jednocześnie, w przedmiotowej sprawie nie zachodzą ograniczenia, o których mowa w art. 90 u.s.n.

W pierwszym z podniesionych zarzutów Prokurator Generalny wskazywał na naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez uwzględnienie przez sąd roszczenia powódki na skutek przyjęcia

beprawności w działaniu pozwanego i winy jego organu w sytuacji, gdy w obrocie prawnym obowiązuje wiążąco sąd powszechny, orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 25 października 2018 r. wskazujące na zgodność działań pozwanego z procedurami prawa zamówień publicznych i uniewinniające jego organ od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zarzut ten w ocenie Sądu Najwyższego jest nieuzasadniony.

Przypomnieć należy, że w stanie faktycznym sprawy Wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych 14 czerwca 2017 r. poinformował o stwierdzonych w wyniku kontroli doraźnej naruszeniach art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p. Od powyższego Dyrektor Szkoły w ustawowym terminie wniósł zastrzeżenia, które nie zostały uwzględnione przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz przez Krajową Izbę Odwoławczą. W wyniku kontroli Urzędu Zamówień Publicznych, stwierdzono naruszenie przez zamawiającego art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p. w toczącym się postępowaniu o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie remontu dachu Szkoły w G..

Przeciwko dyrektorowi Szkoły w G. jako kierownikowi jednostki organizacyjnej gminy (a nie jak każdorazowo wskazuje w skardze nadzwyczajnej Prokurator Generalny – organowi gminy) toczyło się postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych orzeczeniem z 25 października 2018 r. uchyliła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej w I Instancji i uniewinniła obwinioną dyrektorkę Szkoły od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz.U. 2015, poz. 2164 ze zm.). Ustawa ta określała zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie (art. 1). W trybie przepisów ww. ustawy toczyła się kontrola Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie przetargu nieograniczonego na wykonanie remontu dachu Szkoły w G.. Stosownie do postanowień ustawy Prezes Urzędu przeprowadzał kontrolę

udzielania zamówień. Celem której było sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy (art. 165 i nast.). W przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy stanowiącego czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych Prezes Urzędu zawiadamiał właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (art. 168a). W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przez zamawiającego art. 7 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 1 p.z.p., zaś stanowisko to zostało potwierdzone przez Krajową Izbę Odwoławczą. W toku postępowania przez Prezesem UZP i KIO zapadły zatem orzeczenia administracyjne stwierdzające naruszenie przez zamawiającego przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.

Innym postępowaniem, jakie miało miejsce w sprawie było postępowanie przed Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Postępowanie to regulowane było przepisami ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j. Dz.U. 2017, poz. 1311 ze zm.). Ustawa określała zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 1). Istotą postępowania było stwierdzenie czy kierownik jednostki organizacyjnej gminy – dyrektor Szkoły naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1, 1b i 1ba, jeżeli miało ono wpływ odpowiednio na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia lub zawarcia umowy ramowej. W pierwszej instancji, dyrektora szkoły uznano za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zaś w drugiej uniewinniono od zarzucanego czynu.

W świetle powyższego uznać należy, że powyższe postępowania, choć częściowo ze sobą powiązane, mają zupełnie odmienny przedmiot (stwierdzenie naruszenia przepisów ustawy prawo zamówień publicznych i stwierdzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych). Ponadto kompetencję do stwierdzenia naruszenia ustawy prawo zamówień publicznych posiada Prezes

UZP, zaś Komisje Orzekające w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, do stwierdzania, czy podmioty wymienione w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dopuściły się naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Sądu Najwyższego rację miał Sąd Okręgowy w Poznaniu wskazując, że orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczyły kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem odrębnej kwestii, niż rozstrzygana w ramach kontroli dokonanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w toku której stwierdzono naruszenie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, a które to naruszenie stanowiło podstawę faktyczną powództwa wywiedzonego przez powódkę. Bezprawność i wina w postępowaniu kontrolnym przed Prezesem UZP oraz przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, choć mogące sprawiać wrażenie tożsamyh, były zupełnie odmienne. Z tych wszystkich względów fakt, że w obrocie prawnym funkcjonowało orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych z 25 października 2018 r. nie miało w zasadzie znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed Sądem Rejonowym i Sądem Okręgowym. Za niezasadny należało zatem uznać pierwszy z podniesionych zarzutów skargi nadzwyczajnej.

W świetle powyższych rozważań, za niezasadny należało uznać drugi z podniesionych zarzutów. Prokurator Generalny, zarzucał Sądowi Okręgowemu w Poznaniu rażące naruszenie przepisów proceduralnych, tj. art. 2 § 3 k.p.c. i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 k.p.a. i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie przez sąd skutków prawnych ostatecznego orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 25 października 2018 r. Jak już wskazano, orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczyły kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem odrębnej kwestii, niż rozstrzygana w ramach kontroli dokonanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Z tego też względu, nie miały one charakteru „prejudycjalnego” dla postępowania toczącego się przed Sądem Okręgowym

w Poznaniu. Niezależnie od powyższego, uwzględnieniu zarzutu sprzeciwiałyby się również braki skargi nadzwyczajnej w kontekście podniesionego naruszenia przepisów. Prokurator Generalny nie wskazał bowiem w jego uzasadnieniu, dlaczego w jego ocenie, sąd II instancji dopuścił się rażącego naruszenia przepisów prawa procesowego, a jeżeli taki zarzut już formułuje to należało go w tej części uzasadnić, tak aby umożliwić Sądowi Najwyższemu należytą kontrolę wskazywanego naruszenia i ocenę czy naruszenie miało charakter rażący, czy też nie.

Nietrafny był również trzeci z podniesionych zarzutów. Skarżący w zarzucie wskazywał na brak zastosowania przez sąd prawa materialnego w postaci art. 416 w zw. z art. 6 k.c., przy czym treść uzasadnienia Sądu Okręgowego w Poznaniu wskazuje, że przepis ten został właśnie zastosowany przez sąd II instancji i stanowił podstawę zasądzonej kwoty. Uzasadnienie zarzutu wskazuje natomiast, iż Prokuratorowi Generalnemu chodzić może o niewłaściwe zastosowanie ww. przepisów, jednak takiego zarzutu nie sformułował. Widoczna jest zatem ewidentna rozbieżność pomiędzy zarzutem, a jego uzasadnieniem, która uniemożliwia jego uwzględnienie. Jak już wyżej wskazano, Sąd Najwyższy związany jest zarzutami skargi nadzwyczajnej. Czym innym jest naruszenie przepisów przez ich niezastosowanie, a czym innym naruszenie przepisów poprzez ich błędne zastosowanie. Nie miał zatem racji skarżący, iż sąd nie stosował art. 416 w zw. z art. 6 k.c. Ponadto także w ramach trzeciego z zarzutów Prokurator Generalny ponownie nie wskazał, dlaczego w jego ocenie, sąd dopuścił się rażącego naruszenia przepisów prawa procesowego.

Stwierdzenie bezzasadności podniesionych przez Prokuratora Generalnego w skardze nadzwyczajnej zarzutów, zwalnia Sąd Najwyższy od obowiązku badania ziszczenia się w niniejszej sprawie przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej, o której mowa w art. 89 § 1 *in principio* u.s.n., tj. konieczności wzruszenia zaskarżonego nią prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 91 § 1 *in fine* u.s.n., wobec stwierdzenia bezzasadności skargi, oddalił ją (pkt 1 wyroku).

O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł w punkcie 2 wyroku na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c., zgodnie z którym w razie wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka koszty procesu w postępowaniu kasacyjnym podlegają wzajemnemu zniesieniu. Powołany przepis z mocy art. 95 pkt 1 u.s.n. stosuje się również do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[as]