

UCHWAŁA

Dnia 26 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)

SSN Barbara Myszka

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej z siedzibą w W.

przeciwko Bankowi [...] S.A. z siedzibą w W.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 26 listopada 2014 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 12 lutego 2014 r.,

"a) Czy jednostka badawczo-rozwojowa działająca na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (t. jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.) podlega ograniczeniom co do możliwości zaciągania zobowiązań finansowych w sposób określony w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.);

b) w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie - czy czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu określonego w art. 85 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych jest nieważna?"

podjął uchwałę:

Umowa zawarta przez jednostkę badawczo-rozwojową, działającą na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (tekst jedn.: Dz.U.

z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.), z naruszeniem zakazu określonego w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) jest nieważna.

UZASADNIENIE

Powódka Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa w W. domagała się zasądzenia od pozwanej Banku [...] Spółki Akcyjnej w W. kwoty 24.622.267 zł z odsetkami ustawowymi od określonych kwot składających się na tę należność i terminów ich płatności, tytułem zwrotu świadczenia spełnionego na podstawie nieważnych umów opcji walutowych oraz umów z nimi związanych, zawartych w 2008 r.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 28 marca 2013 r. oddalił powództwo, przyjmując, że do oceny ważności zawartych przez strony umów opcji walutowych nie ma zastosowania art. 58 § 1 k.c. w związku art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Powódka w chwili zawierania tych umów nie miała statusu jednostki sektora finansów publicznych, gdyż - poza otrzymywanymi dotacjami - nie była w żaden sposób powiązana z budżetem państwa; osiągnęte przez nią dochody oraz ponoszone koszty nie mogły więc wpłynąć na wysokość długu publicznego. Nie można zatem traktować powódki będącej jednostką badawczo-rozwojową - w zakresie przychodów własnych - tak, jak innych podmiotów wymienionych w ustawie o finansach publicznych.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając apelację powódki, opartą na zarzutach kwestionujących powyższą ocenę, powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne wiąże się z oceną ważności siedmiu umów opcji walutowych zawartych przez strony w 2008 r.; jego rozstrzygnięcie wymaga zatem przeprowadzenia analizy przepisów obowiązujących w chwili dokonania tych czynności.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego odnoszą się do dwóch kwestii. Pierwsza dotyczy tego, czy powódka, jako jednostka badawczo-rozwojowa, podlegała - w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań finansowych - ograniczeniom przewidzianym w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach

publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), druga zaś - konsekwencji prawnych ewentualnego naruszenia tych ograniczeń.

Z ustaleń dokonanych w sprawie bezspornie wynika, że powódka w chwili zawierania przedmiotowych umów była jednostką badawczo-rozwojową podlegającą przepisom ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.; dalej: „u.j.b.r.”). Była więc państwowa jednostką organizacyjną wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, utworzoną w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego (art. 1 ust. 1). Do zadań jednostek badawczo-rozwojowych należało prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników prowadzonych prac do zastosowania w praktyce i upowszechnianie wyników tych prac oraz realizacja zadań związanych z prowadzonymi przez nią badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi, określonych w statucie jednostki (art. 2 ust. 1). Potrzeba realizacji powyższych zadań stanowiła zasadniczy cel tworzenia tych jednostek, choć mogły one prowadzić również inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.). Były one wyposażone w osobowość prawną (art. 1 ust. 3), występowały w obrocie prawnym we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 14 ust. 1); odpowiadały tylko za swoje zobowiązania, nie odpowiadały zaś za zobowiązania Skarbu Państwa i innych osób prawnych, przy czym Skarb Państwa nie ponosił odpowiedzialności za zobowiązania tych jednostek (art. 14 ust. 1 pkt 2 i 3). Jednostki badawczo-rozwojowe, gospodarując przydzielonymi jej i nabytymi składnikami mienia ogólnonarodowego, mogły uzyskiwać przychody z dotacji budżetowej zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 6).

W orzecznictwie trafnie zwrócono uwagę, że zasadniczym kryterium zaliczenia państwowych osób prawnych do sektora finansów publicznych jest warunek finansowania tych podmiotów ze środków publicznych w sposób stały, przejściowy lub nawet jednorazowy (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2001 r., FPS

11/01, ONSA 2002, nr 2, poz. 17). Jednostki badawczo-rozwojowe warunkiem ten spełniały. W art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, podobnie jak w obowiązującym poprzednio art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014), zostały one wprost zaliczone do kręgu podmiotów tworzących ten sektor. Przepisy te nie budziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2003 r., III SA 1690/02, nie publ. oraz postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 stycznia 2008 r., II GZ 8/08, nie publ. i z dnia 30 maja 2008 r., II GZ 101/08, nie publ.). Wyłączenie jednostek badawczo-rozwojowych z sektora finansów publicznych nastąpiło z dniem 1 stycznia 2010 r., tj. w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Należy również wspomnieć, że w związku z wejściem w życie z dniem 1 października 2010 r. ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.) powódka utraciła status jednostki badawczo-rozwojowej. Zmiany te nie mają jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia rozważanego zagadnienia prawnego, dotyczącego zdarzeń z okresu poprzedzającego ich wprowadzenie.

Jednostki tworzące sektor finansów publicznych zostały poddane ograniczeniom w zakresie swobody planowania i dysponowania środkami publicznymi z uwagi na ważny interes publiczny – stabilność finansów publicznych i konieczność ograniczenia długu publicznego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, środkami publicznymi były m.in. przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz z innych źródeł. Stosownie zaś do art. 85 ust. 1 tej ustawy, obowiązującego do dnia 31 grudnia 2009 r., jednostki te - z wyjątkiem Skarbu Państwa - nie mogły zaciągać zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Z treści tego ostatniego przepisu wynika jednoznacznie, że przewidziany w nim zakaz dokonywania określonych transakcji dotyczył wszystkich - poza wskazanym wyjątkiem - jednostek sektora finansów publicznych; obejmował on zatem również jednostki badawczo-rozwojowe. Stanowisko takie zostało zaaprobowane w piśmiennictwie. Również

w orzecznictwie podkreślono, że podmioty zaliczone do sektora finansów publicznych zostały poddane w całości reżimowi ustawy o finansach publicznych (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2001 r., FPS 11/01, ONSA 2002, nr 2, poz. 17). Zwrócono przy tym uwagę, że art. 85 ust. 1 nie odnosił się w żaden sposób do celu, w jakim zostało zaciągnięte określone w nim zobowiązanie; przepis ten wprowadził jedynie ograniczenie, które jednostka sektora finansów publicznych musiała brać pod uwagę przy zaciąganiu zobowiązań finansowych - obowiązek ustalenia wartości nominalnej tych zobowiązań należnych do zapłaty już w dniu zawierania transakcji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 października 2009 r. I SA/Gd 613/2009, nie publ.). Przepis ten nie uzależniał stosowania przewidzianego w nim ograniczenia od podmiotowości prawnej jednostki sektora finansów publicznych.

W art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, określającym zobowiązania składające się na państwowy dług publiczny, nie wymieniono wprost umów o charakterze opcyjnym. Nie oznacza to jednak – co trafnie dostrzegł Sąd Apelacyjny - że zobowiązania wynikające z wymienionych umów zostały z tego katalogu generalnie wyłączone, skoro niewątpliwie kształtowałyby one dług publiczny w przypadku, gdyby jednostka sektora finansów publicznych uznała je za bezsporne albo gdyby zostały stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 11 ust. 1 pkt 4).

Wniosków wynikających z zaprezentowanej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 6 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie podważają skutecznie wątpliwości Sądu Apelacyjnego co do ich zgodności z postanowieniami Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. WE Nr L 310 z 30 listopada 1996 r. s. 1 i nast.) odnoszącymi się do tzw. systemu ESA 95. W powołanym Rozporządzeniu przewidziano bowiem wyraźnie, że nie zobowiązuje ono żadnego Państwa Członkowskiego do stosowania ESA przy sporządzaniu rachunków do jego własnych celów (art. 1 ust. 3). Na marginesie wypada zauważyć, że również obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

w zakresie regulującym krąg jednostek tworzących sektor finansów publicznych, nie w pełni implementowała zasady rachunkowości i sprawozdawczości ESA 95. Przyjęte w tej ustawie rozwiązanie wyłączające z tego sektora jednostki badawczo rozwojowe (instytuty naukowe) nie może zatem determinować wykładni przepisów art. 4 ust. 1 pkt 6 i art. 85 ust. 1 poprzedniej regulacji.

Uznanie, że ograniczenie zaciągania zobowiązań przewidziane w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych odnosi się również do jednostek badawczo-rozwojowych stawia na porządku dziennym kwestię konsekwencji prawnych naruszenia tego ograniczenia.

Z jednoznacznego brzmienia powołanego przepisu wynika zakaz zaciągania określonego rodzaju zobowiązań; jego konstrukcja wskazuje na wolę ustawodawcy wyłączenia dopuszczalności zawiązania stosunku prawnego naruszającego wyrażoną w nim normę publicznoprawną. Norma ta ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Naruszenie normy prawa publicznego powinno – w zasadzie - skutkować zastosowaniem sankcji określonych w odpowiednich gałęziach prawa. W piśmiennictwie i orzecznictwie zwrócono jednak uwagę, że w sytuacji, w której celem określonej normy jest zapobieżenie ukształtowania stosunku prawnego w sposób sprzeczny nią, czynność prawna naruszająca tę normę jest bezwzględnie nieważna z mocy art. 58 § 1 k.c. (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 listopada 2002 r., V CKN 445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47; z dnia 13 lutego 2003 r., III RN 11/02, OSNP 204, nr 5, poz. 72; z dnia 23 lutego 2006 r., 101/5, nie publ. i z dnia 22 stycznia 2014 r., III CSK 55/13, nie publ.). Brak wyraźnego zastrzeżenia w ustawie o finansach publicznych skutku nieważności umowy zawartej z naruszeniem analizowanego zakazu nie wyłącza zatem zastosowania tej sankcji; przeciwnie - wskazuje na założenie, że kwestia ta została uregulowana wystarczająco w prawie cywilnym (art. 58 k.c.).

Zakaz przewidziany w art. 85 ust. 1 skierowany został do jednostek sektora finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że zawarte przez strony niniejszego procesu umowy opcyjne były sprzeczne z ustawą jedynie wskutek działania powódki. W orzecznictwie dostrzeżono, że cel umowy sprzeczny z ustawą nie

musi być wspólny dla obu stron; wystarczy, że do jego osiągnięcia dąży jedna strona umowy, a druga jest lub - biorąc pod uwagę okoliczności zawarcia umowy oraz jej treść - powinna być tego świadoma (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2014 r., II CSK 290/13, Biul. SN 2014, nr 5, poz. 15).

Pozwanej, będącej profesjonalnym uczestnikiem obrotu finansowego, był – a przynajmniej powinien być - znany status prawny powódki uregulowany ustawą o finansach publicznych z 2005 r., w tym wyłączenie dopuszczalności zaciągania przez nią zobowiązań określonych w art. 85 ust. 1 tej regulacji. Trzeba zatem uznać, że w rozważanym przypadku działanie obu stron było sprzeczne z ustawą, gdyż pozwana pozostawała świadoma naruszenia przez powódkę zakazu ustawowego, czym naruszyła zasady współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.). Podstawy nieważności przedmiotowych umów należy jednak upatrywać w art. 58 § 1 k.c., gdyż punkt wyjścia do rozważań prowadzących do takiego wniosku stanowi naruszenie wspomnianego zakazu ustawowego.

Maksymalny poziom długu publicznego stanowi wartość chronioną konstytucyjnie (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Sankcja nieważności umów zawartych z zakazu przewidzianego w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie pozostaje w kolizji z tą ochroną; przeciwnie, zapewnia tej ochronie większą efektywność.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. orzekł, jak w uchwale.