

Uchwała z dnia 16 lipca 2003 r., III CZP 47/03

Sędzia SN Lech Walentynowicz (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Gerard Bieniek

Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi Gminy Miasta P. – Zakładu Budżetowego Wysypiska Odpadów Komunalnych miasta P. przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalno-Transportowych "V." – Iwona K., Rafał K., spółka jawna z siedzibą w P., przy udziale "S.P.", spółki z o.o. z siedzibą w P. o udzielenie zamówienia publicznego, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 16 lipca 2003 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2003 r.:

„Czy oferent, którego oferta została wybrana przez zamawiającego w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. 02.72.664-tekst jednolity), a który nie brał udziału w postępowaniu przed Zespołem Arbitrów przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie wywołanym odwołaniem innego oferenta i został wykluczony z przetargu wyrokiem Zespołu Arbitrów, jest legitymowany do wniesienia od tego wyroku skargi do sądu powszechnego oraz czy występuje wówczas jako interwenient uboczny po stronie zamawiającego i czy jest związany terminem do wniesienia skargi służącym zamawiającemu?”

podjął uchwałę:

Wykonawca, którego oferta została przyjęta przez zamawiającego w postępowaniu o zamówienie publiczne, nie biorący udziału w postępowaniu przed zespołem arbitrów wywołanym odwołaniem innego oferenta, jest legitymowany do wniesienia do Sądu Okręgowego w Warszawie skargi na wyrok zespołu arbitrów, po zgłoszeniu interwencji ubocznej po stronie zamawiającego i wykazaniu interesu prawnego w rozstrzygnięciu skargi na jego korzyść. Jeżeli skarga została złożona po rozpoczęciu biegu terminu do zaskarżenia wyroku zespołu arbitrów przez zamawiającego, wykonawcę wiąże

ten termin.

Uzasadnienie

W postępowaniu o zamówienie publiczne, prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. – dalej "u.z.p."), przetarg nieograniczony na wykonanie usług w zakresie selektywnej zbiórki surowców wtórnych dla dzielnicy J., zorganizowany przez zamawiającego – Gminę Miasta P., wygrał wykonawca – „S.P.”, spółka z o.o. w P. Inny oferent uczestniczący w przetargu, tj. Przedsiębiorstwo Usług Komunalno-Transportowych „V.” – Iwona K. i Rafał K., spółka jawna w P., złożył protest, który nie został uwzględniony przez zamawiającego. Oferent ten wniósł następnie odwołanie, rozpoznane przez zespół arbitrów wybranych z listy prowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r. nakazano zamawiającemu ponowną ocenę ofert, z wyłączeniem oferty spółki z o.o. „S.P.”.

Skargę na ten wyrok złożyła spółka „S.P.”, nie biorąca udziału w postępowaniu odwoławczym przed zespołem arbitrów, zgłaszając jednocześnie interwencję uboczną po stronie zamawiającego. Skarga została wniesiona do Sądu Okręgowego w Warszawie dnia 21 stycznia 2003 r., po uzyskaniu przez skarżącą w dniu 8 stycznia 2003 r. wiadomości o treści wyroku. Zamawiający otrzymał natomiast wyrok z uzasadnieniem w dniu 30 grudnia 2002 r.

Przy rozpoznawaniu skargi wyłoniło się przedstawione – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawienie zagadnienia prawnego przez sąd drugiej instancji następuje przy rozpatrywaniu apelacji (art. 390 § 1 k.p.c.). Sądowa kontrola niesądowych decyzji (orzeczeń) wydawanych w postępowaniu o zamówienie publiczne następuje natomiast na podstawie szczególnej procedury skargowej, do której mają odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji (art. 92c u.z.p.). Po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 813 ze zm.) zmieniła się sądowa procedura odwoławcza w sprawach zamówień publicznych. Dotychczas miały zastosowanie, w zakresie nieuregulowanym ustawą, wszystkie

przepisy kodeksu postępowania cywilnego o sędzię polubownym. Od dnia 26 października 2001 r. przepisy te stosuje się odpowiednio (art. 87 u.z.p.), z wyłączeniem unormowania dotyczącego skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego (art. 712-715 k.p.c.), wprowadzone do ustawy o zamówieniach publicznych przepisy o skardze na wyrok zespołu arbitrów (art. 92a-92h) regulują bowiem procedurę skargową w sposób szczególny i wyłączny. Celem nowelizacji było usprawnienie postępowania skargowego przy zachowaniu kontroli sądowej wykonywanej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Jest to zgodne z dyrektywą Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (89/665/EWG), zalecającą wprowadzenie efektywnych i szybkich procedur odwoławczych.

Skarga na wyrok zespołu arbitrów (art. 92a ust. 1 u.z.p.) jest zwykłym środkiem odwoławczym, rozpoznawanym przez Sąd Okręgowy w Warszawie w postępowaniu apelacyjnym (art. 92c). Mimo odrębności postępowania skargowego, nie zostało wyłączone stosowanie art. 390 k.p.c. (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1993 r., III CZP 5/93, OSNCP 1993, nr 11, poz. 213).

Nawiązując do przedstawionego przez Sąd Okręgowy zagadnienia prawnego, należy potwierdzić konieczność zapewnienia uczestnikom postępowania o zamówienie publiczne możliwości zaskarżenia wyroku zespołu arbitrów, jeżeli wyrok narusza ich prawa. Właściwym środkiem zaskarżenia jest skarga, gwarantująca – w myśl obowiązujących standardów – prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 2 ust. 8 dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 grudnia 1989 r., 89/665/EWG). Trafnie jednak Sąd Okręgowy zauważył, że uprawnienie uczestnika do wniesienia skargi nie zostało w ustawie uregulowane w odniesieniu do sytuacji, w której nie brał on udziału w postępowaniu przed zespołem arbitrów. Ma to związek z niejednorodnym charakterem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Postępowanie dotyczące wyboru ofert oraz postępowanie odwoławcze wywołane wniesieniem protestu są zbliżone do postępowania nieprocesowego. O proteście zawiadamia się wszystkich uczestniczących dostawców i wykonawców (art. 83 ust. 1 u.z.p.). Mogą oni w terminie trzech dni przystąpić do protestu pod rygorem utraty niektórych

zarzutów, zawsze jednak są uczestnikami postępowania (art. 83 ust. 2 i 3 u.z.p.). W tej fazie postępowania zamawiający występuje w roli „decydenta”.

Postępowanie odwoławcze przed zespołem arbitrów ma inny charakter, bliski postępowaniu procesowemu. Ma ono charakter dwustronny i stosują się do niego odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o sądzie polubownym (art. 87 u.z.p.). Postępowanie toczy się przed organem usytuowanym w roli zbliżonej do sądu polubownego, natomiast uczestnikami są odwołujący się i zamawiający.

Określenie kręgu uczestników postępowania odwoławczego ma znaczenie także dla późniejszego postępowania skargowego, przede wszystkim dla stwierdzenia legitymacji do wniesienia skargi. W roli uczestników ustawa sytuuje tylko odwołującego się i zamawiającego, którzy współdecydują o wyborze arbitrów do składu orzekającego; im udziela się głos na rozprawie i tylko im doręczany zostaje z urzędu wyrok z uzasadnieniem, warunkujący wniesienie skargi do Sądu Okręgowego w Warszawie (art. 88 ust. 1, art. 89 ust. 1, art. 89a i 90 ust. 3 u.z.p. oraz § 1, 10, 14 ust. 2 i § 25 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielanie zamówień publicznych, Dz.U. Nr 85, poz. 772).

Przepis art. 92a u.z.p. stanowi, że na wyrok zespołu arbitrów przysługuje skarga, którą wnosi się za pośrednictwem Prezesa Urzędu w terminie 14 dni od dnia doręczenia wyroku z uzasadnieniem. Niewskazanie w tym przepisie osoby legitymowanej do wniesienia skargi jest pozorne, skoro ma tu miejsce wskazanie „odbierającego” wyrok z uzasadnieniem; w tej roli występuje wyłącznie odwołujący się i zamawiający (por. § 25 rozporządzenia wykonawczego). O legitymacji do wniesienia odwołania będzie też – z przyczyn oczywistych – decydował interes prawny w zaskarżeniu konkretnego wyroku. Należy nadmienić, że legitymowanym do wniesienia skargi, na szczególnych zasadach, jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (art. 92b u.z.p.).

Z przedstawionych przyczyn wykonawca, nie będący uczestnikiem postępowania odwoławczego przed zespołem arbitrów, nie jest samodzielnie legitymowany do wniesienia skargi na podstawie art. 92a u.z.p.. Podstawą prawną takiej legitymacji nie może być również art. 79 ust. 1 u.z.p., upoważniający dostawców lub wykonawców, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego określonych w ustawie zasad udzielania

zamówień, do złożenia środków odwoławczych i skargi. Wzmianka o skardze została dodana do tego przepisu ustawą nowelizującą z dnia 22 czerwca 2001 r. w sposób przypadkowy, nieadekwatny do jego treści, jest bowiem oczywiste, że przesłanką skargi nie są uchybienia zamawiającego, lecz wadliwość wyroku zespołu arbitrów.

Przedstawione przez Sąd Okręgowy zagadnienie prawne zakotwiczone zostało w konkretnej sytuacji procesowej, w której interes prawny w zaskarżeniu wyroku zespołu arbitrów na korzyść zamawiającego upoważnił wykonawcę, nie będącego uczestnikiem, do zgłoszenia interwencji ubocznej połączonej z wniesieniem skargi. Należy uznać, że wykonawca jest uprawniony do takiego działania. Skarga jest środkiem odwoławczym wszczynającym postępowanie sądowe, do którego stosuje się przepisy o apelacji (art. 92a u.z.p.), a więc nie tylko przepisy apelacyjne w sensie ścisłym (art. 367-391 k.p.c.), lecz również – przez dalsze odesłanie (art. 391 § 1 k.p.c.) – przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Już postępowanie przed zespołem arbitrów wykazuje podobieństwo do postępowania procesowego, tym bardziej zatem do postępowania sądowego w sprawach o zamówienie publiczne będą miały zastosowanie przepisy procesowe (art. 13 § 2 k.p.c.). Możliwe jest więc posłużenie się w tym postępowaniu instytucją interwencji ubocznej (art. 76-83 k.p.c.), której zgłoszenie można połączyć z wniesieniem skargi na wyrok zespołu arbitrów (art. 77 § 2 k.p.c.). Obowiązuje również termin do zgłoszenia interwencji (art. 76 k.p.c.).

Od momentu zgłoszenia interwencji ubocznej należy doręczać interwenientowi korespondencję sądową na zasadach właściwych dla strony (art. 80 k.p.c.). Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której obowiązek doręczenia powstał przed zgłoszeniem interwencji. W świetle wykładni przyjętej w doktrynie i judykaturze, zgłoszenie interwencji ubocznej w czasie biegu terminu dla strony, do której interwenient przystąpił, termin ten obowiązuje interwenienta (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 1955 r., III CR 163/54, OSN 1956, nr 1, poz. 11). Nie ma racjonalnych przyczyn, dla których powyższy pogląd należałoby zweryfikować przy obliczaniu terminu do wniesienia skargi przez interwenienta ubocznego w postępowaniu o zamówienie publiczne, prowadziłoby to bowiem do kolizji z przepisem ustawy (art. 92a ust. 2 u.z.p.) i stwarzałoby zagrożenie nieuprawomocnienia się wyroku zespołu arbitrów w czasie nieokreślonym.

Profesjonalizm dostawców i wykonawców – przy współdziałaniu z zamawiającym – stwarza gwarancje zabezpieczenia ich interesów w postępowaniu o zamówienie publiczne. W postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie funkcjonuje instytucja przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej (art. 92f u.z.p.), odnosząca się również do interwenienta ubocznego (por. art. 79 k.p.c.).

Z omówionych przyczyn Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).