

Uchwała z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 85/05

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

Sędzia SN Antoni Górski

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania Konsorcjum Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Jan L. Zakład Pracy Chronionej i Zakład Instalacji Elektrycznych C. Marian C. przeciwko Gminie B. o udzielenie zamówienia publicznego, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 24 listopada 2005 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Katowicach postanowieniem z dnia 14 lipca 2005 r.:

"1) Czy w sprawie, w której wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza wskazanych w art. 182 ust. 2 pkt 2 b PZP a wyrok zespołu arbitrów uwzględniając odwołanie unieważnił wszystkie czynności zamawiającego – wyrok taki podlega wykonaniu przez zamawiającego mimo, że wniósł on od niego skargę a w związku z tym – czy zasadny jest protest wykonawcy kwestionujący fakt podjęcia w toku postępowania ze skargi przez zamawiającego czynności nakazanych innym wyrokiem zespołu arbitrów wydanym w związku z tym samym postępowaniem o zamówienie publiczne, jeśli ten drugi wyrok zespołu arbitrów nie został zaskarżony;
a w wypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie o wykonalność wyroku zespołu arbitrów

2) czy w przypadku wartości przedmiotu zamówienia niższych, niż wskazane w art. 182 ust. 2 pkt 2 b PZP a więc, gdy ostateczne rozstrzygnięcie protestu następuje z dniem doręczenia orzeczenia zespołu arbitrów a – zgodnie z art. 181 ust. 1 PZP bieg terminu związania ofertą ulega zawieszeniu do tej daty może być w toku postępowania sądowego ze skargi zamawiającego dowolnie przedłużony przez zamawiającego i wykonawców termin związania ofertą – niezależnie od terminów wynikających z ustawy (art. 85 ust. 1 PZP) i SIWZ oraz trybu unormowanego w art. 85 ust. 2 PZP a jeśli nie – czy upływ terminu związania ofertą wiążący się z doręczeniem orzeczenia zespołu arbitrów uzasadnia unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 PZP czy ewentualnie – umorzenie postępowania przez Sąd jako bezprzedmiotowego – w związku z art. 94 PZP, wg

którego zamawiający zawiera umowę nie później, niż przed upływem terminu związania ofertą?"

podjął uchwałę:

1. Skuteczny lub wykonalny jest wyrok zespołu arbitrów, unieważniający wszystkie czynności zamawiającego, od którego wniesiono skargę do sądu, wydany w sprawie w której wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza wartości wskazanych w art. 182 ust. 2 pkt 2b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.);

2. W sytuacji określonej w punkcie 1 termin związania ofertą ulega przedłużeniu o czas, w jakim bieg tego terminu był zawieszony na skutek wniesienia protestu (art. 181 ust. 1 tej ustawy); wniesienie do sądu skargi na wyrok zespołu arbitrów wydany po rozpoznaniu protestu nie stanowi podstawy do przedłużenia tego terminu, jednakże stwierdzenie jego upływu prowadzi do unieważnienia przez sąd postępowania o udzielenie zamówienia.

Uzasadnienie

Zagadnienie przedstawione do rozstrzygnięcia powstało przy rozpoznawaniu skargi Gminy B. na wyroki zespołu arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2005 r. i z dnia 25 kwietnia 2005 r. Z uzasadnienia postanowienia Sądu Okręgowego wynika, że w dniu 4 listopada 2004 r. zespół arbitrów wydał wyrok unieważniający wszystkie czynności zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający wniósł skargę od tego wyroku, uwzględnioną przez Sąd Okręgowy w Katowicach, który wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2005 r. wyrok zespołu arbitrów zmienił i oddalił odwołanie. W tym samym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający dokonał czynności, która została zaskarżona do zespołu arbitrów. Na skutek tej skargi zespół arbitrów wyrokiem z dnia 18 listopada 2004 r. nakazał zamawiającemu powtórzenie czynności pod kątem badania rażąco niskiej ceny, a zamawiający – uznając, że wyrok z dnia 4 listopada 2004 r., jako zaskarżony skargą, nie podlega wykonaniu – przystąpił do wykonania czynności nakazanych mu wyrokiem z dnia

18 listopada 2004 r. Wykonawca wniósł kolejny protest, kwestionując dopuszczalność podejmowania tych czynności i domagając się unieważnienia postępowania wobec istnienia wcześniejszego wyroku zespołu arbitrów. Zespół arbitrów uznał, że wyrok z dnia 4 listopada 2004 r. powinien być wykonany, stanowi bowiem ostateczne rozstrzygnięcie protestu, a wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje jego wykonania. Z tego względu uznał, że zamawiający w sposób niedopuszczalny kontynuował postępowanie, które jako obarczone wadą podlega unieważnieniu. Podobne stanowisko i rozstrzygnięcie dotyczyło protestu w przedmiocie odrzucenia oferty i wyboru oferty przez zamawiającego.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał za konieczne przesądzenie kwestii, czy wyrok zespołu arbitrów uwzględniający odwołanie podlega wykonaniu także w wypadku złożenia skargi przez zamawiającego, czy też w takiej sytuacji, gdy wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza progu określonego w art. 182 ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19, poz. 177 ze zm. – dalej: "Pr.z.p.") zamawiający nie ma interesu prawnego we wniesieniu skargi, a przedmiot orzekania przez sąd nie istnieje. Wątpliwości wzbudził także termin związania ofertą, skoro wobec ostatecznego rozstrzygnięcia protestu i upływu tego terminu zawarcie umowy nie jest już dopuszczalne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, obowiązująca od dnia 2 marca 2004 r., przewiduje trzy środki ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – protest do zamawiającego (art. 180 ust. 1), odwołanie do zespołu arbitrów (art. 184 ust. 1) i skargę do sądu (art. 194 ust. 1). Jak wynika z art. 181, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia protestu zamawiający nie może zawrzeć umowy, gdyż do tego czasu bieg terminu związania ofertą ulega zawieszeniu, to zaś, kiedy protest jest ostatecznie rozstrzygnięty, wynika z art. 182 ust. 2 Pr.z.p. Następuje to z chwilą upływu terminu do wniesienia odwołania (art. 182 ust. 2 pkt 1), a w przypadku wniesienia odwołania – z dniem doręczenia postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze albo wyroku zespołu arbitrów (art. 182 ust. 2 pkt 2a), albo z dniem wydania wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez sąd okręgowy, dotyczy to jednak wypadków, gdy wartość przedmiotu zamówienia jest wyższa niż wyrażona w złotych kwota 10 000 euro, a dla dostaw lub usług – 5000 euro (art. 182 ust. 2 pkt 2b). W okolicznościach rozpoznawanej sprawy wartość przedmiotu zamówienia

tego progu nie przekracza, zatem o ostatecznym rozstrzygnięciu protestu stanowił dzień doręczenia wyroku zespołu arbitrów.

Przedstawione przez Sąd Okręgowy wątpliwości wywołał fakt wydania przez zespół arbitrów sprzecznych wyroków; pierwszy unieważnił wszystkie czynności zamawiającego, podczas gdy następne nakazywały powtórzenie niektórych nich, a kolejne, będące przedmiotem skargi do sądu, unieważniły postępowanie dotyczące tych czynności. Wyroki te ponadto zaskarżone zostały skargą do Sądu Okręgowego. Brzmienie przytoczonych przepisów nie pozostawia jednak wątpliwości odnośnie do tego, że w wypadku, w którym wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza określonego w art. 182 ust. 2 pkt 2b progu, pomimo zaskarżenia wyroku zespołu arbitrów do sądu, jest on, w zależności od jego treści, wykonalny albo skuteczny, skoro to właśnie ten wyrok, a nie wyrok sądu, jest ostatecznym rozstrzygnięciem protestu. Także zatem wyrok unieważniający całe postępowanie albo tylko niektóre czynności musi być uznany za skuteczny.

Powstaje więc pytanie, czy wniesienie na taki wyrok skargi do sądu nie jest bezprzedmiotowe, tym bardziej, że postępowanie sądowe nie może w tej sytuacji doprowadzić do zagwarantowania podstawowego celu Prawa zamówień publicznych, jakim jest zapewnienie dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty zawarcia umowy na wykonanie prac finansowanych ze środków publicznych. Nie jest to możliwe, gdyż termin związania ofertą upłynął. Terminy związania wykonawcy ofertą określone są w art. 85 Pr.z.p., zgodnie zaś z art. 94 ust. 1, zamawiający zawiera umowę nie później niż przed terminem związania wykonawcy ofertą, a zawieszenie biegu tego terminu dotyczy tylko czasu, w jakim trwało postępowanie wywołane wniesieniem protestu i tylko o ten czas termin związania ofertą ulega przedłużeniu. W doktrynie wyrażone zostały poglądy, że w takiej sytuacji wniesienie skargi do sądu może okazać się jedynie podstawą do toczenia bezprzedmiotowych sporów, a co za tym idzie, bezprzedmiotowe jest także postępowanie sądowe.

Takiego poglądu nie można podzielić. Sam fakt, że wyrok zespołu arbitrów rozstrzygający protest i nakazujący powtórzenie czynności albo unieważniający czynność lub całe postępowanie jest wykonalny lub skuteczny nie oznacza bezprzedmiotowości postępowania sądowego wszczętego skargą na taki wyrok. Należy zwrócić uwagę, że ustawa przyznaje prawo do skargi niezależnie od wartości przedmiotu zamówienia, chociaż tylko przy wyższej wartości wyrok

zespołu arbitrów nie jest wykonalny. Skarga do sądu powszechnego jest przewidzianym w ustawie środkiem odwoławczym, wprowadzonym do polskiego systemu prawnego koniecznością dostosowania prawa krajowego do wymogów prawa unijnego, do czego zobowiązywały dyrektywy 89/665/EEC i 92/13/EEC, nakazujące wprowadzenie efektywnego systemu procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane. Kontrola sądowa byłaby iluzoryczna przy uznaniu, że w wypadku, w którym umowa nie może być zawarta wobec upływu terminu związania ofertą po ostatecznym rozstrzygnięciu protestu, wniesienie skargi jest bezprzedmiotowe. Takie stanowisko zakłada też nieracjonalność ustawodawcy. Trzeba jednak dodać, że niemożność zawarcia umowy wobec upływu terminu związania ofertą stanowi okoliczność określoną w art. 93 ust. 1 Pr.z.p., nakładająca na zamawiającego obowiązek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. Stwierdzenie z urzędu takiej okoliczności przez sąd stanowi przesłankę uchylenia orzeczenia zespołu arbitrów i unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2005 r., III CZP 78/04, OSNC 2005, nr 12, poz. 202 oraz z dnia 14 października 2005 r., III CZP 73/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 121).

Wobec powyższego orzeczono, jak uchwałe (art. 390 k.p.c.).