Uchwała z dnia 11 lutego 2005 r., III CZP 84/04

Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (przewodniczący, sprawozdawca)
Sędzia SN Irena Gromska-Szuster
Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania wykonawców Jacka C. i Urszuli C. prowadzących Biuro Architektoniczne "I.", spółka cywilna w L. przy uczestnictwie zamawiającego Gminy L. o zamówienie publiczne, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 11 lutego 2005 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 30 września 2004 r.:

"1. Czy w sprawie rozpoznawanej przez zespół arbitrów na skutek odwołania na podstawie art. 184-193 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) wyrok zespołu arbitrów, który został ogłoszony, a który nie zawiera podpisów arbitrów pod jego sentencją, gdyż został skonstruowany w taki sposób, że podpisy te znalazły się pod pouczeniem o skardze do sądu, zamieszczonym bezpośrednio po niepodpisanym uzasadnieniu wyroku istnieje w sensie prawnym, czy też wyrok taki, pomimo ogłoszenia, nie istnieje;

2. w razie pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1 – czy zawarcie umowy z wybranym wykonawcą po ostatecznym rozstrzygnięciu protestu innego wykonawcy, lecz przed rozpoznaniem skargi tego innego wykonawcy wniesionej na podstawie art. 194 ust.1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.– Prawo zamówień publicznych (Dz. Nr 19, poz. 177 ze zm.) na wyrok zespołu arbitrów, czyni zbędnym rozstrzygnięcie skargi na wyrok zespołu arbitrów i czy w związku z tym zachodzi podstawa do umorzenia postępowania przed sądem okręgowym, do którego wniesiono skargę;

3. w przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie 2 – czy w razie stwierdzenia podstaw do uwzględnienia skargi na wyrok zespołu arbitrów, w sprawie, w której zamawiający po ostatecznym rozstrzygnięciu protestu, dotyczącego specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zawarł umowę z wybranym wykonawcą przed rozpoznaniem skargi innego wykonawcy, dopuszczalne jest badanie – jako jednej z przesłanek rozstrzygnięcia-ważności umowy zawartej przez zamawiającego z wybranym wykonawcą i czy w związku z

tym, w zależności od wyników tego badania, zmiana zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy może polegać albo na unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia, albo na unieważnieniu czynności zamawiającego polegającej na określeniu konkretnego elementu specyfikacji; czy też badanie ważności umowy jest niedopuszczalne i orzeczenie co do istoty sprawy może polegać wyłącznie na unieważnieniu czynności zamawiającego polegającej na określeniu konkretnego elementu specyfikacji?"

podjął uchwałę:

Wyrok zespołu arbitrów podpisany przez arbitrów w sposób określony przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań (Dz.U. Nr 56, poz. 547) spełnia wymagania formalne;

w pozostałym zakresie odmówił podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne nasunęło się Sądowi Okręgowemu przy rozpoznawaniu skargi wykonawców Jacka i Urszuli C. na wyrok zespołu arbitrów z dnia 13 maja 2004 r. oddalający ich odwołanie od protestu oddalonego przez zamawiającą Gminę L. Wymienieni wykonawcy kwestionowali założenia wielobranżowego projektu budowlano-wykonawczego przebudowy klasztoru w L. przy ul. P. nr 12, ale zarzutów tych zespół arbitrów nie podzielił.

W skardze na wyrok zespołu arbitrów wykonawcy zarzucili naruszenie art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm. – dalej: „Pr.z.p.”), wnosząc o zmianę tego wyroku przez nakazanie zamawiającej Gminie dokonania zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie opisu przedmiotu zamówienia oraz kryteriów oceny ofert, ewentualnie unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia.

Pierwszą z przedstawionych wątpliwości Sąd Okręgowy powziął ustosunkowując się do formy zaskarżonego wyroku, podpisanego przez arbitrów

nie bezpośrednio pod sentencją, a pod pouczeniem o sposobie jego zaskarżenia, zamieszczonym w następnej kolejności, po uzasadnieniu. Wskazując na cechy konstrukcyjne wyroku oraz kwalifikując uzasadnienie tego wyroku jako nie stanowiące jego części składowej, Sąd Okręgowy stwierdził, że „podpisy arbitrów nie mogą się znaleźć dopiero pod pouczeniem o prawie do skargi", gdyż to oznaczałoby brak wyroku, a tym samym brak przedmiotu zaskarżenia. Odmiennego zapatrywania nie uzasadnia rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań (Dz.U. Nr 56, poz. 547) jako sprzecznego z ustawą, ustanawiającą delegację do jego wydania.

Drugie pytanie wiąże się ze stwierdzoną w toku postępowania okolicznością, że zamawiający zawarł w dniu 13 lipca 2004 r. umowę z innym wykonawcą i w tych okolicznościach, zważywszy na wartość zamówienia, protest był ostatecznie rozstrzygnięty z dniem doręczenia wyroku zespołu arbitrów, tj. z dniem 31 maja 2004 r. Podważa to celowość dalszego postępowania, skoro zakres możliwych rozstrzygnięć sądu ogranicza się do tego, co władny jest orzec zespół arbitrów: nakazać dokonanie lub powtórzenie czynności zamawiającego albo ją unieważnić, względnie unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia. Są to w przekonaniu Sądu Okręgowego rozstrzygnięcia o charakterze korygującym, a ich celem jest zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania o udzielenie zmówienia publicznego. Sąd Okręgowy dostrzegł jednakże możliwość kontynuowania postępowania ze skargi, mimo zawarcia umowy przez zamawiającego z wybranym wykonawcą, przez wzgląd na potrzebę stosowania efektywnych środków ochrony prawnej w krajowym porządku prawnym. W przeciwnym wypadku postępowanie ze skargi pozostawałoby w całkowitej zależności od woli zamawiającego. Tymczasem wydane w wyniku rozpoznania skargi orzeczenie mogłoby się okazać prejudykatem w dążeniu wykonawcy do uzyskania odszkodowania, względnie w postępowaniu o ustalenie nieważności umowy zawartej w wyniku wadliwości przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne.

Wątpliwość wyrażoną w trzecim pytaniu Sąd Okręgowy połączył z założeniem, że zawarcie umowy z innym wykonawcą w toku postępowania odwoławczego czyni wprawdzie bezprzedmiotowym ewentualne korygowanie przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia, ale w grę może wchodzić ocena ważności tej czynności. Jeżeli by się okazało, że czynność taka jest dotknięta wadą, to okoliczność ta

przemawiałaby za unieważnieniem postępowania. Przeciwko takiemu stanowisku przemawia jednakże wzgląd na ingerencję w treść stosunku umownego wobec kontrahenta, który nie jest stroną w postępowaniu, brak natomiast ustawowego przyzwolenia na dokonanie stosownego w tych warunkach przekształcenia podmiotowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Unormowania zawarte w Prawie zamówień publicznych należą do szczególnych. Oznacza to, że możliwość odwołania się do reguł ogólnych zachodzi tylko wtedy, gdy ustawa nie zawiera własnych uregulowań lub gdy do tych reguł odsyła. Omawiana ustawa daje temu wyraz w art. 184 ust. 3 w odniesieniu do postępowania odwoławczego, przy czym określony tym przepisem zakres odesłania ogranicza do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o sądzie polubownym. Przepisy o sądzie polubownym nie zawierają jednakże postanowień określających cechy konstrukcyjne wydawanych przez ten sąd wyroków. Taka regulacja usuwa możliwość odwołania się do przepisów art. 316-332 k.p.c., a tym samym do wyrażanych na ich tle zapatrywań w przedmiocie lokowania podpisów pod wyrokiem i skutków stąd wynikających. Dał temu wyraz Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 68/02 (OSNC 2003, nr 7-8, poz. 103), nie dostrzegając w wydanym w postępowaniu odwoławczym przez zespół arbitrów wyroku prostego odpowiednika wyroku sądu państwowego. Jeżeli wobec tego wymagań właściwych wyrokom sądów państwowych nie da się odnieść do wyroków zespołów arbitrów, to nie można też wiązać z nimi takich pojęć jak wyrok lub postanowienie „nieistniejące”, w zależności od miejsca złożenia podpisów. O ile bowiem przyjmuje się, że sentencja i uzasadnienie wyroku (postanowienia) sądu państwowego różnią się procesowo i stanowią odrębne czynności, o tyle wobec wyroku zespołu arbitrów takie założenie nie ma normatywnego uzasadnienia.

Wniosków w tym względzie dostarcza rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań, a przede wszystkim stanowiący jego integralną część załącznik nr 2, określający wzór wyroku postanowienia zespołu arbitrów. W załączniku tym wskazano na części składowe orzeczenia ujęte w trzech punktach, zaznaczając miejsce złożenia podpisów przewodniczącego zespołu arbitrów i arbitrów w ostatniej kolejności, po uzasadnieniu i po pouczeniu o sposobie zaskarżenia. Takie uregulowanie ma

charakter rozstrzygający, skoro nie można mu odmówić znaczenia normatywnego, a innego uregulowania w tej materii brak. Należy przy tym zauważyć, że ani ustawa, ani rozporządzenie wykonawcze nie przewidują czasowego wyodrębnienia czynności uzasadnienia. W myśl § 26 rozporządzenia, uzasadnienie, podobnie jak poprzedzające je inne elementy wyroku, stanowią integralną całość, co różni ten wyrok od wyroku sądu państwowego, który podlega uzasadnieniu w późniejszym terminie. Wskazana odmienność ma zasadnicze znaczenie dla oceny przedstawionego zagadnienia.

Granice kognicji zespołu arbitrów wyznacza treść protestu. W myśl art. 191 ust. 3 Pr.z.p. zespół arbitrów nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w proteście. Uprawnienie zespołu arbitrów w zakresie możliwości nakazania dokonania lub powtórzenia czynności zamawiającego względnie jej unieważnienia (art. 191 ust. 2 Pr.z.p.), w kontekście art. 191 ust. 3 Pr.z.p., określa jedynie sposoby rozstrzygnięć co do zarzutów podniesionych w proteście. Podobnie sąd okręgowy związany jest granicami skargi, skoro art. 194 ust. 2 Pr.z.p. odsyła do przepisów o postępowaniu apelacyjnym. W konsekwencji sąd ten nie może ingerować w treść stosunków, w jakich zamawiający pozostaje z innymi wykonawcami, nawet jeżeli dotyczą one przedmiotu zamówienia. Wyjątki określa ustawa i z tego względu należy je traktować jako stanowiące katalog zamknięty. Z tego wynika, że postępowanie w sprawie nie staje się bezprzedmiotowe w wypadku, w którym zamawiający zawarł umowę z wykonawcą nieuczestniczącym w sporze. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia protestu zamawiającego obowiązuje zakaz zawarcia umowy, a mimo to, w okolicznościach, o jakich mowa w art. 182 ust. 3 i art. 196 ust. 2 Pr.z.p., zamawiający może nie być skrępowany zakazem. Jeżeli w takich wypadkach nie ma przeszkód do kontynuowania postępowania, to przeszkód tych nie można upatrywać także wtedy, gdy zamawiający naruszył zakaz. Wszystko to wynika z treści powołanych i innych przepisów, co czyni zbędnym formułowanie odpowiedzi na pytanie drugie i trzecie.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c. oraz art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.).