

Uchwała z dnia 14 stycznia 2005 r., III CZP 71/04

Sędzia SN Iwona Koper (przewodniczący)

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania wykonawcy Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowo-Handlowego „L.” sp. z o.o. w R. przy uczestnictwie zamawiającego Skarbu Państwa – Jednostki Wojskowej Nr (...) w D. o zamówienie publiczne, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 14 stycznia 2005 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 16 września 2004 r.:

"1. Czy w sprawie rozpoznawanej przez Zespół Arbitrów na skutek odwołania w trybie 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, gdyż został skonstruowany w taki sposób, że podpisy te znalazły się pod pouczeniem o skardze do sądu, zamieszczonym bezpośrednio po uzasadnieniu wyroku, istnieje w sensie prawnym, czy też „wyrok” taki, pomimo ogłoszenia, nie istnieje;

2. w razie odpowiedzi pozytywnej na pytanie wskazane w pkt I, czy w świetle art. 179 w związku z art. 194 i w związku z art. 196 ustawy powołanej w pkt I, dopuszczalna jest skarga zamawiającego na wyrok Zespołu Arbitrów uwzględniający odwołanie wykonawcy od oddalenia protestu przez zamawiającego i nakazujący zamawiającemu powtórzenie czynności oceny ofert z udziałem oferty odwołującego się?"

podjął uchwałę:

1. 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.

2. Zamawiającemu przysługuje legitymacja do wniesienia skargi do sądu na wyrok zespołu arbitrów.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w sprawie o zamówienie publiczne wszczętej wniesieniem przez zamawiającego skargi na wyrok zespołu arbitrów z dnia 14 czerwca 2004 r., którym uwzględniono odwołanie wykonawcy i nakazano zamawiającemu powtórzenie czynności oceny ofert z udziałem oferty odwołującego się.

Przy rozpoznawaniu skargi zamawiającego Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w zagadnieniu prawnym. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ocena spełniania wymogów formalnych przez wyrok zespołu arbitrów powołanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych musi uwzględniać szczególny charakter unormowań zawartych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm. – dalej: „Pr.z.p.”). Unormowania te stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania cywilnego; przepisy o sądzie polubownym w odniesieniu do postępowania odwoławczego i o apelacji w odniesieniu do postępowania toczącego się wskutek wniesienia skargi mają odpowiednie zastosowanie wówczas, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 184 ust. 3 i art. 194 ust. 2 Pr.z.p.). W orzecznictwie podkreślono już, że wydany w postępowaniu odwoławczym wyrok zespołu arbitrów nie może być postrzegany jako forma orzeczenia w kategoriach zwykłego odpowiednika wyroku sądu państwowego, uzyska on bowiem moc prawną dopiero po zatwierdzeniu jego wykonalności przez sąd państwowy (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 68/02, OSNC 2003, nr 7-8, poz. 103). Skoro zatem wyrok zespołu arbitrów wykazuje

raczej podobieństwo do wyroku sądu polubownego, to oceny wymogów formalnych w zakresie m.in. poszczególnych elementów i struktury tego wyroku należy przede wszystkim poszukiwać w przepisach Prawa zamówień publicznych i w przepisach aktu wykonawczego wydanego na mocy art. 193 pkt 1 tej ustawy, a nie w art. 328-330 k.p.c., które przewidują m.in. że zarówno sentencja wyroku, jak i uzasadnienie podlegają odrębnemu podpisaniu.

Przepisy Prawa zamówień publicznych nie zawierają szczególnej regulacji dotyczącej struktury wyroku zespołu arbitrów i miejsca złożenia na nim podpisów przez arbitrów. Odróżnia to Prawo zamówień publicznych od przepisów kodeksu postępowania cywilnego, na tle których rozwinęło się najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące wyroków i postanowień nieistniejących (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 25 i z dnia 13 marca 2002 r., III CZP 12/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 17 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., III CZP 84/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 140). W świetle tych przepisów jest oczywiste, że sporządzenie i podpisanie sentencji orzeczenia oraz sporządzenie i podpisanie jego uzasadnienia stanowi dwie odrębne czynności procesowe, z których każda musi odpowiadać obowiązującym wymaganiom procesowym (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2002 r., III CZP 12/02). Jednakże w postępowaniu odwoławczym przed zespołem arbitrów w sprawie o zamówienie publiczne nie ma podstaw nawet do odpowiedniego zastosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących zasady sporządzania wyroku, art. 184 ust. 3 Pr.z.p. pozwala bowiem na odpowiednie zastosowanie jedynie przepisów tego kodeksu o sądzie polubownym, a więc przepisów zawartych w art. 705-715, a nie zamieszczonych w art. 316-332. Ponadto, nie ma w Prawie zamówień publicznych regulacji zasad sporządzania i wydawania wyroku przez zespół arbitrów. Brak ten został uzupełniony przepisami § 24-26 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań (Dz.U. Nr 56, poz. 547 – dalej: „rozporządzenie”), które wykazują jednak daleko idący brak spójności w przedmiocie wyraźnego i jednoznacznego określenia elementów składowych orzeczenia zespołu arbitrów (wyroku lub postanowienia), a w szczególności uznania uzasadnienia za jeden z elementów takiego orzeczenia. Z § 25 ust. 2 wynika z kolei, że uzasadnienie zdania odrębnego powstaje przed ogłoszeniem wyroku, a trudno przyjąć, aby uzasadnienie zdania odrębnego mogło

powstać jeszcze przed sporządzeniem uzasadnienia samego wyroku, skoro przegłosowany arbiter musi przed jego sporządzeniem poznać motywy większości, z którymi się nie zgadza.

W tej sytuacji, mimo nieprecyzyjnych, a nawet wewnętrznie sprzecznych, unormowań zawartych w § 24 ust. 1 i w § 26 ust. 1 rozporządzenia, przyjąć należy, że wyrok zespołu arbitrów obejmuje zarówno samo rozstrzygnięcie o żądaniach odwołującego się i o kosztach postępowania, jak również jego uzasadnienie; oba te elementy są sporządzane przed jego ogłoszeniem i niezwłocznym doręczeniem (art. 192 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy Pr.z.p.).

Brak w Prawie zamówień publicznych regulacji dotyczących określenia miejsca wyroku na złożenie przez arbitrów swoich podpisów wymaga i w tym przedmiocie sięgania do przepisów rozporządzenia. Co prawda § 26 ust. 1 pkt 5 wymienia podpisy wszystkich arbitrów jako element składowy orzeczenia zespołu arbitrów, ale nie rozstrzyga wprost o miejscu ich złożenia. Dopiero załącznik nr 2 do rozporządzenia, stanowiący jego integralną część, a więc mający tę samą moc normatywną co rozporządzenie, zawiera wzór wyroku (postanowienia) zespołu arbitrów określający strukturę i kształt tego orzeczenia. Wynika z niego jednoznacznie, że podpisy przewodniczącego zespołu arbitrów oraz obu pozostałych arbitrów zespołu orzekającego powinny znaleźć się na końcu wyroku, nawet po wcześniej zamieszczonym pouczeniu o możliwości wniesienia skargi do sądu okręgowego. W rezultacie można więc przyjąć, że podpisy wszystkich arbitrów powinny zostać złożone na końcu wyroku zespołu arbitrów, skoro ani przepisy ustawy, ani przepisy rozporządzenia nie przewidują odrębnego podpisywania samego rozstrzygnięcia stanowiącego odpowiednik sentencji wyroku w sądowym postępowaniu cywilnym. Odpowiedź na pierwsze z pytań przedstawionych w ramach zagadnienia prawnego sprowadza się więc do stwierdzenia, że wyrok zespołu arbitrów podpisany przez arbitrów w sposób określony przepisami rozporządzenia spełnia wymogi formalne postępowania odwoławczego przed zespołem arbitrów.

W kwestii przysługiwania zamawiającemu legitymacji do wniesienia skargi na wyrok zespołu arbitrów, uwzględniający odwołanie wykonawcy od oddalenia protestu przez zamawiającego, istnieje w piśmiennictwie rozbieżność poglądów. Stanowisko sprzeciwiające się uznaniu zamawiającego za legitymowanego do wniesienia skargi bazuje głównie na językowej wykładni art. 179 ust. 1 Pr.z.p.,

zwolennicy odmiennego poglądu uważają natomiast, że legitymacja procesowa do wniesienia skargi przysługuje każdej ze stron postępowania odwoławczego przed zespołem arbitrów, a stroną tego postępowania jest bezspornie zamawiający.

W ocenie Sądu Najwyższego, za trafne należy uznać stanowisko, że zamawiającemu przysługuje legitymacja do wniesienia skargi do sądu na wyrok zespołu arbitrów, gdyż wykładnia językowa art. 179 ust. 1 i 2 Pr.z.p. nie może zostać uznana za decydującą. Sprzeciwia się jej wynik wykładni językowej i systemowej art. 196 ust. 2 Pr.z.p., z którego jednoznacznie wynika, że ustawodawca zakładał, iż zamawiający jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi, skoro posłużył się zwrotem „zamawiający w skardze”. Zawarta w art. 196 ust. 2 Pr.z.p. wzmianka o ograniczonym uprawnieniu zamawiającego w przedmiocie określenia treści skargi wiąże realizację tego uprawnienia z wystąpieniem przesłanek określonych tym przepisem i nie może być rozumiana jako przedmiotowe ograniczenie uprawnienia zamawiającego do wnoszenia skargi tylko do sytuacji wystąpienia przesłanek określonych tym przepisem. Innymi słowy, art. 196 ust. 2 powinien być rozumiany jedynie jako źródło ograniczenia konkretnego uprawnienia strony do określenia treści skargi, a mianowicie uprawnienia do żądania w skardze uchylenia zakazu zawarcia umowy. W ten sposób przepis ten potwierdza wręcz, że zamawiający, będąc stroną postępowania odwoławczego przed zespołem arbitrów, ma legitymację do wniesienia skargi tak jak każda inna strona tego postępowania, natomiast zawiera określenie uprawnienia zamawiającego w przedmiocie zgłoszenia w skardze określonych wniosków.

Również art. 197 ust. 1 i 2 Pr.z.p. wiąże uprawnienie do wniesienia skargi z posiadaniem statusu strony w postępowaniu odwoławczym, a nie wyłącznie z osobą odwołującego się, czyli podmiotu wnoszącego wcześniej odwołanie do zespołu arbitrów. Operowanie w tych przepisach pojęciem „strona” oznacza więc tak odwołującego się, jak i zamawiającego, co oznacza, że zamawiający jest również legitymowany do wniesienia skargi.

Również pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz.177 ze zm.), w której stan normatywny w omawianej kwestii był podobny do obecnego, przyjmowano w piśmiennictwie i w orzecznictwie, że zamawiający był legitymowany do wniesienia skargi na wyrok zespołu arbitrów. Podkreślano, że postępowanie odwoławcze przed zespołem arbitrów toczy się przed organem usytuowanym w roli

zbliżonej do sądu polubownego, natomiast stronami tego postępowania są odwołujący się i zamawiający, a taki ich status określa krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi. Postępowanie wszczęte wskutek wniesienia skargi ma zapewnić zachowanie kontroli sądowej wykonywanej przez sąd okręgowy właściwy dla siedziby albo miejsca zamieszkania zamawiającego (art. 195 ust. 1 Pr.z.p.), co jest 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 (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2003 r., III CZP 47/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 150). Ponieważ wyrok zespołu arbitrów rozstrzyga o sytuacji prawnej zarówno odwołującego, jak i zamawiającego, to każdy z tych podmiotów uznać należy za legitymowany do wniesienia skargi od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez zespół arbitrów, zgodnie z zasadą określoną w art. 78 Konstytucji. Wyjątek od tej zasady musiałby być wyraźnie wskazany w ustawie, jego istnienia bowiem nie można domniemywać, także w drodze zastosowania wnioskowania *a contrario* z brzmienia art. 179 Pr.z.p. (...)

Powyższa argumentacja uzasadnia tezę, że zamawiającemu przysługuje legitymacja do wniesienia skargi do sądu okręgowego na wyrok zespołu arbitrów. Tezy tej nie podważa okoliczność, że art. 195 ust. 4 Pr.z.p. przyznał odrębną legitymację do wniesienia skargi także Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, do którego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o prokuratorze. Z przepisów tych wynika, że przyznanie prokuratorowi legitymacji do wnoszenia środków zaskarżenia nie jest równoznaczne z pozbawieniem strony legitymacji w tym zakresie. Przyznanie Prezesowi Urzędu uprawnienia do wniesienia skargi na wyrok zespołu arbitrów ma umożliwić udział czynnika publicznego w kontroli wyroku zespołu arbitrów, a nie służyć usuwaniu negatywnych konsekwencji pozbawienia zamawiającego legitymacji do wniesienia skargi.

Z przytoczonych powodów przedstawione zagadnienia prawne rozstrzygnięto, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).

