

Uchwała z dnia 23 września 2004 r., III CZP 51/04

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi oferenta-uczestników Konsorcjum: Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego i Ogólnego „R.” S.A. w R., „S.A.5” sp. z o.o. w K., „E.-R.” S.A. w R. i Biura Techniczno-Handlowego „E.T.” Ewa i Marek P. sp.j. w P. przeciwko zamawiającemu – Miastu Stołecznemu W. o zamówienie publiczne, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 września 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 2 czerwca 2004 r.:

„Czy pomimo sformułowania w art. 92 d ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.) wśród wymogów formalnych skargi, że powinna ona zawierać wniosek o zmianę wyroku w całości lub w części należy stosować, przez art. 92c tej ustawy, odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, w tym wypadku – art. 368 pkt 5, który nakłada na skarżącego obowiązek zaznaczenia zakresu żądanej zmiany?”

podjął uchwałę:

Skarga przewidziana w art. 92d ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) powinna spełniać wymagania określone w tym przepisie.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne powstało przy rozpatrywaniu przez Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie art. 92a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst Dz.U. Nr 72 z

2002 r., poz. 664, ze zm. – dalej: „u.z.p.”), skargi wniesionej przez oferenta na wyrok zespołu arbitrów oddalający odwołanie oferenta od rozstrzygnięcia zamawiającego, wydanego w następstwie protestu wniesionego przez oferenta.

W odwołaniu wniesionym do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oferent wnosił o uwzględnienie odwołania i uchylenie oprotestowanych czynności zamawiającego oraz nakazanie mu powtórzenia oceny ofert, natomiast w skardze wniesionej do Sądu Okręgowego w Warszawie żądał zmiany zaskarżonego wyroku zespołu arbitrów.

Sąd Okręgowy, mając na względzie art. 92c u.z.p., powziął wątpliwości przytoczone w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Przychylając się do udzielenia odpowiedzi pozytywnej podkreślił, że kwestia, czy skarżący w skardze oprócz wniosku o zmianę zaskarżonego wyroku powinien także zaznaczyć zakres żądanej zmiany, ma w praktyce doniosłe znaczenie, skoro stosownie do art. 92e u.z.p., sąd odrzuca skargę, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga wniesiona na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych inicjuje postępowanie przed sądem powszechnym, do którego – zgodnie z art. 92c u.z.p. – stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy rozdziału 8 u.z.p. nie stanowią inaczej. W rozdziale 8 u.z.p. jest art. 92d, określający wymagania skargi. Przepis ten stanowi, że skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego wyroku, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wniosek o zmianę wyroku w całości lub w części. Takie samo uregulowanie zawiera art. 196 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177), którego wejście w życie spowodowało utratę mocy obowiązującej ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

W kodeksie postępowania cywilnego wymagania apelacji wskazane zostały w art. 368 § 1, który stanowi, że apelacja powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać oznaczenie wyroku, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest on zaskarżony w całości czy w części, zwięzłe przedstawienie zarzutów, uzasadnienie zarzutów, powołanie, w razie potrzeby, nowych faktów i dowodów oraz wykazanie, że ich powołanie w

postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie było możliwe albo że potrzeba powołania się na nie wynika później, a także wniosek o zmianę lub o uchylenie wyroku z zaznaczeniem zakresu żądanej zmiany lub uchylenia. Z § 2 wynika, że w sprawach o prawa majątkowe należy oznaczyć wartość przedmiotu zaskarżenia.

Nietrudno zauważyć, że o ile w art. 368 § 1 k.p.c. rozdzielony został zakres zaskarżenia (pkt 1) od wniosków apelacji (pkt 5), o tyle w art. 92d u.z.p. wniosek skargi ograniczony został do żądania „zmiany wyroku w całości lub w części”. Na tle tego porównania rodzi się pytanie o treści przytoczonej w przedstawionym zagadnieniu prawnym, a zatem czy w skardze – stosując odpowiednio art. 368 § 1 k.p.c. – skarżący powinien także zaznaczyć zakres żądanej zmiany lub uchylenia.

Porównanie zakresu regulacji przyjętej w obu ustawach (ustawa o zamówieniach publicznych oraz kodeks postępowania cywilnego) prowadzi do wniosku, że unormowania ustawy o zamówieniach publicznych stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz że unormowanie apelacji zawarte w kodeksie ma do postępowania skargowego tylko odpowiednie zastosowanie. Wobec tego, że sądowa kontrola orzeczeń wydanych w postępowaniu o zamówienie publiczne przebiega przy zastosowaniu szczególnej procedury skargowej, zachodzi konieczność uwzględnienia szczególnego charakteru i swoistości postępowania wywołanego skargą. W postępowaniu tym przewidziana jest tylko forma orzeczenia w postaci wyroku, niezależnie od tego, czy jego przedmiotem są kwestie procesowe, czy też merytoryczne. W ramach tak ukształtowanego systemu orzekania konieczne było wprowadzenie, co też ustawodawca uczynił, uniwersalnego środka zaskarżenia w postaci skargi. Znamienne jest, że w art. 92a ustawodawca użył przyimka "na" w wyrażeniu "skarga na wyrok". Ma on różnorodne zastosowanie składniowe i znaczeniowe, niemniej w połączeniach z rzeczownikami tworzy m.in. terminy oznaczające zakres ich zastosowania, sama zatem ustawa przewiduje dopuszczalność skargi na wyrok zespołu arbitrów, bez rozróżnienia części, której dotyczy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 68/02, OSNC 2003, nr 7-8, poz. 103). Wyrok zespołu arbitrów łączy w sobie elementy wyroku i postanowienia wydawanego według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, skarga zaś kumuluje elementy apelacji i zażalenia. Jest więc środkiem prawnym szczególnym, którego struktura, zważywszy na wspomniany uniwersalny charakter skargi, nie powinna wyróżniać się dużym stopniem sformalizowania.

Dokonując wykładni art. 92d u.z.p. nie można pominąć okoliczności, że celem nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych było usprawnienie postępowania skargowego – zgodnie 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 robot budowlane (89/665/EWG), zalecającą wprowadzenie efektywnych i szybkich procedur odwoławczych. Mając ten cel na względzie ustawodawca w przepisach określających wymagania skargi wprowadził rozwiązania szczególne, odbiegające od tych, które zawarte są w przepisach kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Skoro są to uregulowania odrębne, nie ma podstaw do rozszerzania wymagań skargi przez odpowiednie stosowanie przepisu o apelacji, nakładającego na skarżącego obowiązek zaznaczenia we wniosku skargi zakresu żądanej zmiany lub uchylecia.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).