

Sygn. akt I CZ 64/17

POSTANOWIENIE

Dnia 21 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Barbara Myszka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego z udziałem:
zamawiającego Zarządu Oczyszczania Miasta w W.
przy uczestnictwie D. A.
na skutek skargi Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych
o udzielenie zamówienia publicznego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 21 lipca 2017 r.,
zażalenia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych
na postanowienie Sądu Okręgowego w W.
z dnia 8 lutego 2017 r.,

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. postanowieniem 8 lutego 2017 r. odrzucił skargę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 listopada 2016 r. o zwrocie odwołania D. A. oraz o zwrocie odwołującemu kwoty 15 000 zł wniesionej tytułem opłaty od odwołania. Stwierdził, że Prezes Krajowej Izby Odwoławczej postanowieniem z dnia 17 listopada 2016 r. zwrócił odwołanie wniesione przez D.A. w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, wskazując jako przyczynę bezskuteczny upływ terminu do usunięcia braków formalnych. W skardze złożonej na to postanowienie Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wniósł o jego zmianę przez rozpoznanie odwołania oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego i nieobciążenie żadnej ze stron kosztami postępowania skargowego zgodnie z art. 102 k.p.c. Zarzucił naruszenie art. 187 ust. 6 w związku z art. 187 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm. – dalej: „Pr.z.p.”) oraz § 9 i § 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpoznawaniu odwołań (Dz.U. z 2014 r., poz. 964 ze zm. – dalej: „rozporządzenie”).

Sąd Okręgowy uznał skargę za niedopuszczalną. Stwierdził, że – zgodnie z art. 198a ust. 1 Pr.z.p. – stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu na orzeczenie Izby, czyli Krajowej Izby Odwoławczej. W niniejszej sprawie natomiast skarga została wniesiona na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej o zwrocie odwołania, wydane na podstawie art. 187 ust. 6 Pr.z.p. Z tej przyczyny Sąd Okręgowy, powołując się także na poglądy prezentowane w doktrynie, na podstawie art. 198e ust. 1 Pr.z.p. postanowił, jak w sentencji.

W zażaleniu na to postanowienie Prezes Urzędu Zamówień Publicznych zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 198e ust. 1 w związku z art. 198a ust. 1 Pr.z.p. przez odrzucenie skargi pomimo braku ku temu podstaw prawnych. W konkluzji wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 187 ust. 1 w związku z art. 180 ust. 1 Pr.z.p., odwołanie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy podlega rozpoznaniu, jeżeli nie zawiera braków formalnych i jeżeli uiszczono wpis. Według art. 187 ust. 2 Pr.z.p., wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania, a dowód jego uiszczenia dołącza się do odwołania.

Jeżeli odwołanie nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, niezłożenia pełnomocnictwa lub nieuiszczenia wpisu, Prezes Izby wzywa odwołującego pod rygorem zwrócenia odwołania do poprawienia lub uzupełnienia odwołania lub złożenia dowodu uiszczenia wpisu w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 187 ust. 3 Pr.z.p.). W przypadku nieuiszczenia wpisu w terminie oraz po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 3 i 5, Prezes Izby zwraca odwołanie w formie postanowienia (art. 187 ust. 6 Pr.z.p.).

Jeżeli odwołanie odpowiada warunkom formalnym, Prezes Izby wyznacza w drodze zarządzenia skład orzekający oraz termin posiedzenia do dokonania niezbędnych czynności formalnoprawnych i sprawdzających (§ 11 ust. 1 rozporządzenia). Skład orzekający jest wyznaczany przez Prezesa Izby z alfabetycznej listy członków Izby, jawnej dla stron postępowania odwoławczego (art. 188 ust. 1 i 2 Pr.z.p.). Skład orzekający dokonuje na posiedzeniu niejawnym niezbędnych czynności formalnoprawnych i sprawdzających (§ 13 ust. 1 rozporządzenia).

Jeżeli skład orzekający Izby stwierdzi niezachowanie warunków formalnych lub niezłożenie pełnomocnictwa, stosuje się przepisy art. 187 ust. 1 – 6, z tym że kompetencje Prezesa Izby przysługują składowi orzekającemu Izby (art. 187 ust. 7 Pr.z.p.). Oznacza to, że w takich wypadkach skład orzekający Izby wzywa odwołującego pod rygorem zwrócenia odwołania do usunięcia braków w terminie 3 dni, a po bezskutecznym upływie terminu zwraca odwołanie w formie postanowienia.

Na posiedzeniu niejawnym skład orzekający, w zależności od poczynionych ustaleń, może skierować odwołanie do rozpoznania na posiedzeniu z udziałem stron, uczestników postępowania odwoławczego, świadków lub biegłych albo do rozpoznania na rozprawie (§ 13 ust. 2). Po zamknięciu rozprawy lub zakończeniu posiedzenia skład orzekający wydaje orzeczenie (§ 30 ust. 1 rozporządzenia). O oddaleniu odwołania lub jego uwzględnieniu Izba orzeka w wyroku. W pozostałych przypadkach Izba wydaje postanowienie (art. 192 ust. 1 Pr.z.p.).

Z przytoczonych unormowań wynika, że procedura sanacyjna przewidziana w art. 187 ust. 3 Pr.z.p. może być wdrożona zarówno przez Prezesa Izby, jak i przez skład orzekający Izby. Jeżeli braki odwołania nie zostaną usunięte w terminie, odwołanie podlega zwrotowi w formie postanowienia wydanego odpowiednio przez Prezesa Izby lub przez skład orzekający Izby.

Zgodnie z art. 198a ust. 1 Pr.z.p., na orzeczenie Izby stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu. Skargę na orzeczenie Izby może wnieść także Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (art. 198b ust. 4 Pr.z.p.). Wniesienie skargi inicjuje postępowanie przed sądem powszechnym, do którego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy rozdziału 3 Prawa zamówień publicznych nie stanowią inaczej (art. 198a ust. 2 Pr.z.p.).

Z art. 198a ust. 1 Pr.z.p. wynika, że skarga do sądu przysługuje na orzeczenie Izby, brak natomiast w prawie zamówień publicznych przepisu dopuszczającego skargę do sądu na postanowienie o zwrocie odwołania wydane przez Prezesa Izby. Zgodnie z art. 187 ust. 6 Pr.z.p., odwołanie zwrócone nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Prezesa Izby. Konsekwencje postanowienia o zwrocie odwołania, bez względu na to, czy zostało ono wydane przez Prezesa Izby, czy przez skład orzekający Izby, są identyczne.

Z analizy przepisów prawa zamówień publicznych wynika, że ustawodawca rozróżnił kompetencje Prezesa Izby i kompetencje Izby. Prezes Izby kieruje pracami Izby, reprezentuje Izbę na zewnątrz, przewodniczy zgromadzeniu ogólnemu, ustala terminy posiedzeń składów orzekających Izby, zarządza łączne

rozpoznanie odwołań, wyznacza skład orzekający do rozpoznania odwołania, w tym jego przewodniczącego, czuwa nad sprawnością pracy Izby, przedkłada Prezesowi Urzędu roczną informację o działaniu Izby (art. 172 ust. 3 Pr.z.p.), określa wewnętrzny regulamin organizacji Izby (art. 172 ust. 3a Pr.z.p.) i podejmuje inne czynności wskazane w poszczególnych przepisach prawa zamówień publicznych (np. art. 187 ust. 3 i 4, art. 188 ust. 1, art. 188 ust. 9, art. 195 ust. 2 Pr.z.p.). Izba natomiast rozpoznaje odwołania, przeprowadza postępowanie dowodowe, wydaje i ogłasza orzeczenia, sporządza uzasadnienia orzeczeń i podejmuje inne czynności wskazane w poszczególnych przepisach prawa zamówień publicznych (np. art. 189, art. 190, art. 192 i art. 196 Pr.z.p.).

Skarżący ma rację podnosząc, że brak przekonujących argumentów przemawiających za zróżnicowaniem ochrony prawnej w zależności od tego, czy postanowienie o zwrocie odwołania zostało wydane przez Izbę, czy przez Prezesa Izby. Również w doktrynie krytycznie ocenia się przyjętą regulację, dopuszczającą skargę do sądu jedynie na orzeczenie Izby, a tym samym wyłączającą możliwość wniesienia skargi na postanowienie o zwrocie odwołania wydane przez Prezesa Izby. Jest to stan niepożądany, tym bardziej że ze względu na krótkie terminy ponowne wniesienie odwołania w odniesieniu do niektórych czynności będzie bardzo utrudnione, a nawet nierealne (art. 182 Pr.z.p.).

Nie można jednak – wbrew odmiennej ocenie skarżącego – poszukiwać rozwiązania tej sytuacji przez sięganie do analogii. Przepisy procesowe, a taki charakter ma art. 198a ust. 1 Pr.z.p, należą do dziedziny prawa publicznego i – inaczej niż w prawie cywilnym materialnym – zasadniczo mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Dopuszczalne są w związku z tym jedynie czynności sądowe i procesowe wyraźnie przewidziane w ustawie.

Skoro ustawodawca rozróżnił w ustawie kompetencje Prezesa Izby i kompetencje Izby, a w art. 198a ust. 1 Pr.z.p. dopuścił skargę do sądu wyłącznie na orzeczenie Izby, to wszelkie próby wykładni rozszerzającej przez dopuszczenie skargi do sądu również na postanowienie Prezesa Izby o zwrocie odwołania musiałyby prowadzić do wyjścia poza tekst powołanego przepisu. Dokonywana przez sąd wykładnia przepisów prawa, będąca elementem ich stosowania,

nie może natomiast przeradzać się w tworzenie pożądanego stanu prawnego (zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 29/01, OSNC 2001, nr 12, poz. 171 i z dnia 25 lipca 2002 r., III CZP 46/02, OSNC 2003, nr 7 - 8, poz. 98, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7 - 8, poz. 137).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. postanowił, jak w sentencji.

kc

aj