

POSTANOWIENIE

Dnia 7 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie ze skargi P. spółki akcyjnej w W.

z udziałem M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.

o udzielenie zamówienia publicznego,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 września 2023 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

na skutek skargi kasacyjnej P. spółki akcyjnej w W. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 126/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

P. spółka akcyjna w W. (dalej: „zamawiający” lub „skarżący”), prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest „Pełnienie nadzoru nad opracowaniem dokumentacji projektowej i robotami budowlanymi w ramach projektu [... P. «Prace na linii kolejowej C-[...] na odc. C.– T. – K. – I. – B. – M., dla zadań inwestycyjnych: a) [...] C – Prace na liniach kolejowych nr [...]1, [...]2, [...]3, [...]4 na odcinku K. (km 66,800) – R. (km 137,500), b) [...] D – Prace na liniach kolejowych nr [...]1, [...]5, [...]6 na odcinku R.(km 137,500) – Z. (km 170,212)»]”.

W dniu 1 lipca 2022 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: R. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. i P.1

spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w O. (dalej: „odwołujący” lub „przeciwnik skargi”) zostało wniesione odwołanie.

Odwołujący zarzucił skarżącemu naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 146 ust. 6 oraz w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 1843, dalej: „PZP2004”) poprzez unieważnienie postępowania, pomimo że nie jest ono obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, co wynika, zdaniem odwołującego, wprost z uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z 14 marca 2022 r. sygn. akt [...]. Odwołujący argumentował, że po przeprowadzeniu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli, w wyniku której stwierdzono naruszenia przepisów PZP2004, zamawiający złożył zastrzeżenia, w związku z czym Krajowa Izba Odwoławcza wydała uchwałę o sygn. akt [...]. W uchwale Izba potwierdziła, że naruszenia w postępowaniu wystąpiły, wskazując zarazem, że naruszenia te nie mają wpływu na wynik postępowania. Zamawiający mimo to postępowanie unieważnił.

Odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

W dniu 14 marca 2022 r. Krajowa Izba Odwoławcza wydała uchwałę w sprawie o sygn. akt [...], w której wyraziła opinię co do zastrzeżeń zamawiającego. W sentencji Izba wskazała, że „zastrzeżenia zamawiającego z dnia 18 lutego 2022 r. do informacji o wyniku kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 11 lutego 2022 r. nie zasługują na uwzględnienie”.

Pismem z 16 marca 2022 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „Prezes UZP”) poinformował zamawiającego, że zgodnie z art. 610 ust. 4 w zw. z art. 617 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych opinia Krajowej Izby Odwoławczej jest dla niego wiążąca, w związku z czym nie uwzględnił zastrzeżeń zamawiającego od wyniku kontroli.

W dniu 28 marca 2022 r. zamawiający skierował do Prezesa UZP wniosek o rewizję ostatecznych wyników kontroli uprzedniej oraz do Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o sprostowanie uchwały.

W odpowiedzi na wniosek o rewizję ostatecznych wyników kontroli uprzedniej Prezes UZP przekazał zamawiającemu postanowienie KIO z dnia 11 kwietnia 2022 r. o sygn. akt [...]. W przedmiotowym postanowieniu Izba odrzuciła wniosek zamawiającego o sprostowanie uchwały z uwagi na brak w przepisach procedury sprostowania treści uchwały Krajowej Izby Odwoławczej.

W konsekwencji istniejącego (niezmienionego mimo wniosku zamawiającego) zalecenia Prezesa UZP zamawiający uznał, że zmuszony był unieważnić postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 PZP2004, co ostatecznie uczynił 14 czerwca 2022 r., przyjmując, że postępowanie przetargowe obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Wyrokiem z 21 lipca 2022 r. Krajowa Izba Odwoławcza w sprawie o sygn. akt [...], na skutek odwołania wniesionego przez wykonawcę M. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. w postępowaniu prowadzonym przez P. spółkę akcyjną w W. uwzględniła odwołanie i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania.

Skargę od powyższego wyroku wywiódł zamawiający zaskarżając w całości orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej z 21 lipca 2022 r.

Wyrokiem z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 126/22, Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił skargę i rozstrzygnął o kosztach postępowania skargowego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosły P. S.A., zaskarżając orzeczenie w całości. Skarżący zarzucił naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy tj.:

1. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie oceny dowodów w sposób nieodpowiadający zasadom logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego w postaci stwierdzenia, że skarżący nie uprawdopodobnił, że przesunięcie terminu składania ofert w postępowaniu, mogłoby spowodować rozszerzenie kręgu wykonawców składających oferty, ponieważ jest to fakt negatywny dotyczący sytuacji hipotetycznej, a zatem niemożliwy do przeprowadzenia w toku postępowania sądowego, co doprowadziło do wyciągnięcia przez Sąd Okręgowy w Warszawie błędnych wniosków istotnie wpływających na wynik postępowania, jakoby:

1. skarżący nie wykazał, ani nie uprawdopodobnił, że naruszenie przepisów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego miało lub mogło mieć wpływ na wynik przetargu;

2. skarżący zgadzał się ze stanowiskiem Krajowej Izby Odwoławczej, a celem wniesionej skargi było usunięcie rozbieżności w stanowiskach Krajowej Izby Odwoławczej oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;

3. art. 231 k.p.c. poprzez wyprowadzenie błędnych wniosków z ustalonych faktów istotnie wpływających na wynik postępowania poprzez uznanie, że działania skarżącego podjęte w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie mogły ograniczać prawa żadnego z wykonawców do złożenia ofert w tym postępowaniu, podczas gdy prawidłowe wyprowadzenie wniosków powinno doprowadzić Sąd Okręgowy w Warszawie do ustalenia, że brak przedłużenia terminu na złożenie ofert mógł doprowadzić do bezpośredniego ograniczenia prawa wykonawców do złożenia ofert.

Ponadto skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 93 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 12a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 146 ust. 6 oraz w zw. z art. 7 ust. 1 PZP2004 poprzez niewłaściwe niezastosowanie tych przepisów i przyjęcie, że nie doszło do ograniczenia prawa żadnego z wykonawców do złożenia ofert, a przez to w postępowaniu nie było podstaw do jego unieważnienia, podczas gdy w przedmiotowym postępowaniu doszło do stwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych naruszenia przepisów ustawy PZP2004, które miało wpływ na wynik postępowania, co stanowi podstawę do unieważnienia postępowania przez zamawiającego ze względu na wystąpienie niemożliwej do usunięcia wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, co skutkowało naruszeniem zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, którzy wobec zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i złagodzenia warunków udziału w postępowaniu mogli wziąć w nim udział.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

1) przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazując, na podstawie art. 398⁹ § 1 k.p.c., że w sprawie występuje konieczność rozważenia istotnych zagadnień prawnych, tj.:

1. sposobu i konieczności udowodnienia oraz uprawdopodobnienia faktów negatywnych w zakresie kręgu wykonawców mogących złożyć ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności w przypadku nieprawidłowego zaniechania przesunięcia terminu składania ofert;

2. rozbieżności w stanowiskach dwóch organów ustawowo właściwych w sprawach zamówień publicznych tj. Krajowej Izby Odwoławczej oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie wpływu naruszenia art. 12a ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez skarżącego na wynik postępowania, co doprowadziło do sytuacji, w której wykonanie wyroku Krajowej Izby Odwoławczej prowadziłoby do zawarcia umowy, która mogłaby podlegać unieważnieniu na wniosek Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zgodnie z art. 146 ust. 6 ustawy PZP2004.

3. uwzględnienie skargi kasacyjnej i uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Okręgowego w Warszawie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi, a w przypadku stwierdzenia podstaw – o uchylenie w całości zaskarżonego pierwotnie orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej i przekazanie sprawy do rozpoznania temu organowi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie co do istoty, stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tak ujęta instytucja tzw. przedsądu jest zgodna z normami konstytucyjnymi, a także ze sformułowanymi przez Radę Europy zaleceniami dopuszczającymi wprowadzenie środków

eliminujących dostęp do sądu najwyższego szczebla. Podkreślić przy tym należy, że skarga kasacyjna stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego zasadniczym celem jest ochrona interesu publicznego poprzez zapewnienie jednolitości wykładni i stosowania prawa. Konsekwentnie przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy powinny być te skargi kasacyjne, które dotyczą spraw najpoważniejszych, wpływających na rozwój i kształtowanie systemu prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., SK 26/02).

Skarżący oparł wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance wskazanej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., czyli na wystąpieniu w sprawie istotnego zagadnienia prawnego. W odniesieniu do wskazanej przesłanki przyjmuje się, że oparcie na niej wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania implikuje konieczność jasnego sformułowania zagadnienia prawnego, a także przedstawienia argumentów prawnych, które wykazują możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Dodatkowo wymaga się, aby zagadnienie prawne: (1) było sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy, wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń, (2) zostało przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, a zatem możliwej do zastosowania przy rozstrzyganiu innych sporów, (3) pozostawało w związku z rozpoznawaną sprawą, a także (4) dotyczyło zagadnienia budzącego poważne wątpliwości.

Stosownie do powyższego wymaga się, aby skarżący przytoczył argumenty prawne uzasadniające tezę o „istotności” danego zagadnienia. Nie wystarczy więc samo wskazanie przepisu prawa, którego dotyczy zagadnienie prawne, konieczne jest przedstawienie pogłębionej analizy prawnej wykazującej powyższe (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 maja 2001 r., II CZ 35/01; 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01; 28 listopada 2003 r., II CK 324/03; 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07; 23 sierpnia 2007 r., I UK 134/07; 20 lutego 2019 r., IV CSK 351/18). Na ocenę stopnia istotności zagadnienia wpływ ma istnienie rzeczywistych i poważnych wątpliwości interpretacyjnych, które nie doczekały się wykładni w orzecznictwie sądów, jak również istnienie orzeczeń wskazujących

na występowanie rozbieżności na tle interpretowanych przepisów prawa (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 17 czerwca 2015 r., III CSK 59/15; 20 lutego 2019 r., V CSK 351/18).

Okolicznościami świadczącymi o braku istotnego zagadnienia prawnego w sprawie są m.in.: powszechne uznanie w orzecznictwie i literaturze wykładni przepisu prawa, która została uwzględniona przez sądy obu instancji (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 października 2001 r., I PKN 129/01), zagadnienie prawne ma charakter kazuistyczny i służy uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej pewnych szczególnych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 kwietnia 2016 r., III CSK 70/16; 11 kwietnia 2018 r., IV CSK 514/17), jak również sytuacja, gdy do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego wystarczająca jest zwykła wiedza prawnicza i zastosowanie obowiązujących reguł wykładni bądź proste zastosowanie prawa (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 lutego 2018 r., I CSK 635/17; 21 marca 2018 r., II PK 10/17).

Przekładając powyższe na realia rozpatrywanej skargi kasacyjnej po pierwsze należy zauważyć, że skarżący nie wskazał przepisów prawnych, których dotyczą podniesione w skardze zagadnienia prawne, zaś rolą Sądu Najwyższego nie jest poszukiwanie w systemie prawa norm, z którymi skarżący wiązać może istotne zagadnienie prawne. Po drugie skarżący nie przedstawił jakichkolwiek argumentów prawnych, które potwierdzałyby możliwość różnorodnej oceny podniesionych problemów prawnych. Po trzecie skarżący nie wykazał, a w istocie nawet nie zasugerował, że w sprawie występują realne i poważne trudności związane ze stosowaniem jakichkolwiek przepisów. W szczególności brak jest podstaw do uznania, że wskazane zagadnienia prawne, stwarzać mogą trudności w ramach sądowego stosowania prawa. Po czwarte – co po części stanowi konsekwencję powyższego i co jednoznacznie wynika z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej – sformułowane przez skarżącego zagadnienia mają charakter kazuistyczny. Po piąte, zważywszy na treść uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, w szczególności zastosowane przez Sąd reguły wykładni oraz klarowność wyводу, a także brak jakiegokolwiek alternatywnej

argumentacji skarżącego, uznać należy, że do rozstrzygnięcia podniesionych zagadnień prawnych wystarczająca jest zwykła wiedza prawnicza i zastosowanie obowiązujących reguł wykładni bądź proste zastosowanie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę nie można uznać, że w sprawie występują istotne zagadnienia prawne, uzasadniające podjęcie przez Sąd Najwyższy kroków w celu zapewnienia jednolitości wykładni i stosowania prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

[D.Z.]

[ms]