

Sygn. akt I. Ca., 134/06



WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2006 r.

Sąd Okręgowy w Krośnie, Wydział I Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA Piotr Bartnik (spr.)

Sędziowie: Sędzia SA Anna Pasterz

Sędzia SA Grzegorz ~lecharczyk

Protokolant: apI. sąd. E. Filipek - Sochacka

po rozpoznaniu w dniu 11 kwietnia 2006 r. w Krośnie

na rozprawie

sprawy z udziałem zamawiającego: Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie oraz oferenta: ...

o zamówienie publiczne

na skutek skargi oferenta z dnia 14 lutego 2006 r. - ... skierowanej przeciwko wyrokowi Zespołu Arbitrów z dnia 1 lutego 2006 r. sygn akt. UZP/ZO/O 235/06

Oddala -apelację i zasądza od ...na rzecz Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie kwotę 1800 zł. (jeden ty\$iac osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

UZASADNIENIE wyroku z  
dnia 25 kwietnia 2006r.

.... złożyło w dniu 9 stycznia 2006r. wniosek do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie projektów planów urządzenia lasu dla nadleśnictw Dynów- Olszyce- Radymno w oparciu o przepisy ustawy prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004r. (Dz.U. 04.19.117 z zm.).

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych odmówiła wszczęcia takiej procedury wskazując przepis: art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r, który określa w sposób wyczerpujący, iż "wykonanie prac z zakresu ( ... ) pkt 4 sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych - powierza się przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej" oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji lasu (Dz.U. 05.256.2151 z zm.) a także wytyczne stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia nr 82 z dnia 30 grudnia 2005r. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad planowania i rozliczania kosztów sporządzania planów urządzenia lasu.

Od odmownej decyzji Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych skarżące .... wniosło protest, a wobec jego nie uwzględnienia odwołanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 1 lutego 2006r. Zespół Arbitrów oddalił odwołanie wniesione przez ... uzasadniając, iż skarżący nie wykazał interesu prawnego w świetle art. 179 ustawy prawo zamówień publicznych.

.... w skardze z dnia 14 lutego 2006r. podniosło, iż posiada interes prawny w uzyskaniu zamówienia na wykonywanie prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych wywodząc go z treści przepisów prawa wspólnotowego. Skarżący wykazywał, iż w świetle uregulowań unijnych interes prawny na tle prawa zamówień publicznych rozumiany jest szeroko - jako rzeczywisty interes gospodarczy (por. wyrok ETS z dnia 12 lutego 2004r. C-23 0102). Przywołując jednocześnie treść dyrektywy

Rady 89/665IEWG wskazywał, iż jej uregulowania bezpośrednio zezwalają -na wszczęcie procedur odwoławczych, gdy dany wykonawca nie ma możliwości uzyskania zamówienia. W opinii skarżącego zaskarżony wyrok naruszył przepis art. 179 ustawy prawo zamówień publicznych.

Nadto skarżący podniósł, iż przepisy dyrektywy 2004/18/WE W sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi pozostają w jawnej sprzeczności z prawem polskim i kierując się podstawową normą kolizyjną należałoby dać pierwszeństwo w stosowaniu prawa wspólnotowemu. W przekonaniu skarżącego prawo to zezwala mu na udział w przetargu na wykonywanie prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych. Tym samym wskazuje na naruszenie art. 67 ust 1 pkt 1 lit 6 ustawy prawo zamówień publicznych w związku z art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. jako sprzecznych z art. 86 Traktatu WE.

W kolejnym z zarzutów skarżący wniósł o zbadanie treści § 3 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu pod kątem zgodności z zakresem delegacji ustawowej z art. 25 pkt 1 ustawy o lasach. Zdaniem Odwołującego się Minister Środowiska jest upoważniony jedynie do określania w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków i trybu sporządzenia planu urządzenia lasu, a nie do wskazywania podmiotu, któremu zleca się niniejsze usługi.

Ponadto ..... powzięło poważne wątpliwości co do konstytucyjności przepisu art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy o lasach z dnia 28 września, 1991r .. Jego zdaniem przepis art. 21a ust 1 pkt 4 w/w ustawy w jednoznaczny sposób wskazuje, iż monopol wykonywania prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych został powierzony wyłącznie przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej i jako taki jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji ustanawiającymi zasadę wolności działalności gospodarczej i prawo jej ograniczania jedynie z uwagi na ważny interes publiczny.

W oparciu o te zarzuty ..... w Krakowie wniosło o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i uwzględnienie odwołania oraz zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów powstałych przed Zespołem Arbitrów. Ewentualnie o zawieszenie postępowania i

skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania konstytucyjności przepisu art. 21a ust 1 pkt. 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r ..

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Skarga .... nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd podzielił pogląd orzekającego w sprawie Zespołu Arbitrów i uznał, iż strona skarżąca nie wykazała w świetle art. 179 prawa zamówień publicznych, że jej interes prawny w uzyskaniu zamówienia doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów w/w ustawy. W świetle prawa polskiego Odwołujący nie może mieć interesu prawnego w unieważnieniu przetargu polegającego na tym, że w ewentualnym nowym przetargu (w przyszłości) mógłby uczestniczyć i go wygrać. Interes prawny powinien dotyczyć tego postępowania przetargowego, do którego zgłoszono środki odwoławcze. Nie można się powoływać na przyszły, ewentualny, hipotetyczny interes prawny. Wcale nie ma pewności, że Zamawiający (po unieważnieniu tego postępowania) ponownie ogłosi przetarg (może nie mieć środków) albo, że Odwołujący złoży nową ofertę, i że wygra ten nowy przetarg (por. m.in. komentarz do prawa zamówień publicznych Małgorzaty Stachowiak, Jarosława Jerzykowskiego i Włodzimierza Dzierżanowskiego; Wydanie II Zakamycze 2005; str. 602).

Przedsiębiorstwo Państwowe pod nazwą Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej na mocy aktu normatywnego rangi ustawowej - art. 21a ustawy z dnia 28 września 1991r. oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, a także Zarządzenia 82 Dyrektora Generalnych Lasów Państwowych z dnia 30 grudnia 2005r. w sprawie zasad planowania i rozliczania kosztów sporządzenia planów urządzenia lasów.~ otrzymało wyłączność na wykonywanie prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasów dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych. Stąd też Zamawiający słusznie skorzystał z procedury udzielenia zamówienia z wolnej ręki przewidzianej art. 67 ustawy prawo zamówień publicznych.

Nie może równocześnie znaleźć jednoznacznego potwierdzenia zarzut skarżącego, iż Minister Środowiska w § 3 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego

planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu przekroczył zakres kompetencji przyznany mu na mocy delegacji ustawowej z art. 25 pkt 1 ustawy o lasach.

Naturalnie sytuacja ta zmienia się w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy ustawodawstwem polskim a wspólnotowym. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą WY, I'ażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust 2 Konstytucji). Strona skarżąca wskazywała, iż ustawodawca polski tworząc na rzecz przedsiębiorstwa państwowego Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej monopol na wykonywanie prac w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych naruszył przepis art. 86 ust 2 Traktatu WE - wolność konkurencji. Sąd nie podzielił powyższej argumentacji. Powołany przepis art. 86 Traktatu WE w ust 3 tego aktu mówi, iż Komisja czUwa nad stosowaniem postanowień niniejszego artykułu i w miarę potrzeby skieruje do państw Członkowskich odpowiednie dyrektywy lub decyzje. Na tle prawa zamówień publicznych funkcjonuje szereg dyrektyw wydanych przez różne organy Unii Europejskiej, ale żadna z nich, co zostanie uzasadnione w dalszej części, nie została przez ustawodawcę polskiego w przedmiotowym stanie faktycznym naruszona. Tym samym przepis art. 86 TWE jest w pełni respektowany przez prawo polskie.

W kolejnym z zarzutów Skarżący dowodził możliwości wszczęcia postępowania odwoławczego w oparciu bezpośrednio o przepisy dyrektywy Rady 89/665/EWG w sytuacji, gdy dany wykonawca nie ma możliwości uzyskania zamówienia .

. Jak wynika z preambuły do dyrektywy odwoławczej, celem jej wprowadzenia było zasadnicze wzmocnienie gwarancji dla przejrzystości i braku dyskryminacji w zamówieniach publicznych w Unii Europejskiej oraz zapewnienie skutecznego funkcjonowania na poziomie krajowym procedur. rozstrzygania sporów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Nie jest celem dyrektywy 89/665/EWG pełna harmonizacja przepi\$ów i stworzenie jednolitej procedury odwoławczej w skali całej Unii, lecz raczej określenie wspólnego zbioru minimalnych warunków, które muszą spełniać procedury odwoławcze stosowane w każdym z krajów członkowskich.

Zgodnie z postanowieniami art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665/EWG (odpowiednio art. 1 ust. 3 dyrektywy 92/13/EWG) odwołanie może wnieść co najmniej każdy podmiot, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia publicznego [ ... ]. Przesłanką złożenia odwołania może być naruszenie w trakcie postępowania przez podmiot zamawiający właściwych uregulowań prawa wspólnotowego (bądź też krajowych przepisów implementacyjnych), w rezultacie którego podmiot skarżący doznał lub zagraża mu doznanie

uszczerbku. Sformułowanie powyższego przepisu pozwala na dość szeroki wykładnię i .tym samym rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do składania odwołań.

Ustawa zamówienia publiczne w art. 179 ust 1 (w sposób wskazany przez dyrektywę) określiła zbiór podmiotów legitymowanych do wnoszenia środków odwoławczych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zarówno dyrektywa jak i ustawa wskazują na konieczność istnienia po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz kumulatywnie musi zaistnieć uszczerbek lub zachodzić niebezpieczeństwo jego powstania w majątku odwołującego. Pojawiające się rozbieżności interpretacyjne skarżącego na tle ustawy zamówienia publiczne i dyrektywy Rady 89/665/EWG - odnoście rozumienia "interesu" nie pozwalają na bezpośrednie zastosowanie dyrektywy i przyjęcie jak wskazuje skarżący wykładni dyrektywy dokonanej przez prawo niemieckie.

W odróżnieniu od rozporządzeń, dyrektywy nie wiążą w całości, lecz jedynie "co do skutku". Oznacza to, że dyrektywy nakładają na państwa członkowskie obowiązek uregulowania danej materii w sposób w nich określony, pozostawiając jednak swobodę w zakresie środków prawnych do osiągnięcia określonego celu. Ustawodawca polski zgodnie z celem dyrektywy, opracowując ustawę prawo zamówień publicznych wcielił ją w życie, określając niemalże identycznie katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia środków odwoławczych. Odmienna interpretacja pojęcia "interesu prawnego" na tle dyrektywy Rady 89/655/EWG niż W prawie polskim nie znajduje uzasadnienia. ETS w swoich orzeczeniach wielokrotnie wskazywał, aby sądy krajowe szukały wyjaśnienia wszelkich pojawiających się wątpliwości w rodzimych systemach prawnych, zachowując jednocześnie ducha dyrektywy.

W tym przypadku przyjęcie interpretacji skarżących o spowodowałoby rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zaskarżania procedur zamówień publicznych między innymi o podmioty, które z mocy innych przepisów zostały pozbawiane możliwości uzyskania tego zamówienia. Taka sytuacja prowadziłaby do absurdu. a odwołania skarżących podmiotów, nawet gdyby były rozpatrywane i tak nie mogłyby zostać uwzględnione.

Ponadto, co należy stanowczo podkreślić, dyrektywę można stosować bezpośrednio, jeżeli są kumulatywnie spełnione następujące przesłanki (zgodnie z wyrokiem ETS C236/92): "zawsze gdy przepisy dyrektywy okazują się, gdy dotyczy to ich przedmiotu, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, przepisy te mogą być powołane przez jednostkę przeciwko państwu, gdy państwo nie implementuje (wykona) dyrektywy do prawa krajowego do upływu terminu przewidzianego lub gdy nie wykona tej dyrektywy należycie." W omawianym stanie faktycznym te przesłanki nie zostały spełnione, bowiem ustawodawca należycie wcielił w życie cele dyrektywy Rady 89/665/EWG.

Stąd też powoływanie się przez skarżącego na jej treść nie może odnieść skutku nawet w przypadku ewentualnego naruszenia przez Zamawiającego prawa krajowego bądź prawa wspólnotowego.

Zarzut skarżącego dotyczący naruszenia przez ustawodawstwo polskie w omawianym zakresie prawa wspólnotowego a konkretnie dyrektywy Rady 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi należy również uznać jako nieuzasadniony.

Sąd podzielił w tej kwestii stanowisko Zamawiającego, iż stosownie do postanowień rozdziału III dyrektywy zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku II A udziela się zgodnie z przepisami art. 22 do 55 dyrektywy, natomiast do postępowań o udzielenie zamówień wymienionych w załączniku II B stosuje się wyłącznie przepisy art. 23 i 35 ust. 4 dyrektywy. Usługi w zakresie sporządzenia planu urządzenia lasu nie zostały wymienione w załączniku II A, stąd też należy je zakwalifikować do kategorii 27 załącznika II B jako "inne usługi". Zatem zgodnie z art. 21 dyrektywy do tego typu usług stosuje się wyłącznie przepisy art. 23 i 35 ust 4 dyrektywy. Żaden z tych przepisów nie nakłada na Zamawiającego obowiązku stosowania trybów konkurencyjnych przewidzianych w art. 22 i następnie do udzielania zamówień na wskazane usługi.

Dodatkowo każda kategoria usług wymienionych w załączniku II A i II B dyrektywy 2004/18/WE podlega ścisłemu przyporządkowaniu klasyfikacji statystycznej oznaczonej numerem CPC i CPV zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady i Parlamentu nr 2195/2002 z dnia 5 listopada 2002r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień. Rozwinięcie szczegółowej klasyfikacji CPV nie uzasadnia zaliczenia usług na wykonywania prac z zakresu sporządzania planów urządzenia do którejkolwiek z 16 kategorii usług wymienionych w załączniku II A dyrektywy 2004/18/WE.

Biorąc zatem powyższe pod uwagę Sąd stanął na stanowisku zgodności prawa wspólnotowego z prawem krajowym w omawianej materii i uznał, iż wyłącznie prawo polskie należy stosować do niniejszego stanu faktycznego, (poza art. 23 i 35 ust 4 dyrektywy Rady 2004/18/WE) czemu dał wyraz na wstępie merytorycznej części tego uzasadnienia.

Wysuwany przez skarżącego zarzut niekonstytucyjności przepisu art. 21 a ust 1 pkt. 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r. i wniosek o wystąpienie przez Sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego nie zostały przez Sąd uwzględnione.

Sąd wnikliwie zbadał treść art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. analizując odpowiednie przepisy konstytucyjne pod kątem dopuszczalności ograniczenia prawa wolności działalności gospodarczej. W ich treści nie dopatrył się

poważnych wątpliwości uzasadniających konieczność wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, mając na uwadze również dokonujące się właśnie zmiany ustawy o zamówieniach publicznych. Stworzenie przez ustawodawcę monopolu w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych na rzecz przedsiębiorstwa państwowego Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej służy zapewne zagwarantowaniu należytego wykonania przedmiotowych planów, a tym samym ochrony interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej w świetle art. 22 Konstytucji jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy (co też ustawodawca uczynił - art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r.) i tylko ze względu na ważny interes publiczny (dotyczy Lasów Państwowych). Uwzględniając zatem powyższą argumentację Sąd przyjął, iż konstytucyjność przepisu art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r. nie budzi poważnych wątpliwości i nie uwzględnił wniosku skarżącego.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Okręgowy na podstawie art. 198 ust 2 ustawy prawo zamówień publicznych oddalił skargę .... jako bezzasadną.

Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 98 kpc w związku z 391 § 1 kpc i art. 194 ust. 2 prawo zamówień publicznych.