

ALTERNATYWNE METODY ROZWIĄZYWANIA SPORÓW W PRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Mgr Łukasz Jankowski

Akademia Kujawsko-Pomorska w Bydgoszczy

e-mail: prawnik@ljankowski.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2568-0386>

Streszczenie: Już od wielu lat alternatywne metody rozwiązywania sporów pozwalają podmiotom uczestniczącym w krajowym, jak również zagranicznym rynku zamówień publicznych na dochodzenie do wspólnego rozwiązywania sporów. Należy zauważyć, że w wielu przypadkach obecnie obowiązujące ustawodawstwo pomaga na wcześniejsze zakończenie sporu pomiędzy stronami w wyniku zastosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Jedną z najbardziej znanych i powszechnie stosowanych metod alternatywnego rozwiązywania sporów jest mediacja. Mediacja jest sposobem poszukiwania rozwiązania na drodze pojednawczej w sytuacji, gdy między stronami zarysowała się różnica zdań lub wręcz doszło do sporu na tle łączącego je stosunku¹.

Słowa kluczowe: metody rozwiązywania sporów, prawo zamówień publicznych, mediacja, koncyliacja, sądy polubowne.

Wprowadzenie

Znaczny udział zamówień publicznych w obrocie gospodarczym łączy się z doniosłymi pod względem prawnym sporami majątkowymi, zwłaszcza z zakresu wykonywania umów na dostawy, usługi lub roboty budowlane zamawiane na potrzeby publiczne. Wzrastające liczebnie i przedłużające się w czasie procesy sądowe, coraz bardziej skomplikowane i uwarunkowane pod wpływem licznych trudności, ostatnio także pandemicznych i zaopatrzeniowych, skłaniają strony do ugodowego ich rozwiązywania². Prawo zamówień publicznych dopuszcza poza-sądowe załatwianie sporów tylko w zakresie spraw majątkowych, związanych z realizacją zamówienia publicznego. Zgodnie bowiem z art. 591 ust. 1 Ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023, poz. 1605 z późn. zm.) w sprawie majątkowej, w której zawarcie ugody jest dopuszczalne, każda ze stron umowy, w przypadku sporu wynikającego z zamówienia, może złożyć wniosek o przeprowadzenie mediacji lub inne polubowne rozwiązanie sporu do Sądu Polubownego

¹ R. Morek, *Mediacja i arbitraż*. Komentarz, Warszawa 2014, s. 31.

² M. Moras, B. Nuzzo, R. Szostak, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2023.

przy Prokuraturii Generalnej RP, wybranego mediatora albo osoby prowadzącej inne polubowne rozwiązanie sporu. Pominięcie bardzo wyjątkowych w zamówieniach publicznych spraw niemajątkowych nie ma większego znaczenia praktycznego, tym bardziej że w ogóle nie mogą być one rozstrzygane w trybie polubownym. Ograniczenie zaś „polubownego rozwiązania sporu” tylko do rozjemstwa prowadzonego w trybie ugodowym, z wyłączeniem możliwości jego rozstrzygnięcia definitywnego przez sąd polubowny zamiast sądu państwowego wynika już z samej nazwy działu X Ustawy Prawo zamówień publicznych poświęconego „pozasądowemu rozwiązywaniu sporów”. Nie ma też przeszkód, aby sąd polubowny prowadził „pozasądowy” tryb ugodowy. Z drugiej strony pominięcie w prawie zamówień publicznych warunków ewentualnego poddania sporu z zakresu zamówień publicznych jurysdykcji sądu polubownego (tytułem zapisu na sąd polubowny) niepotrzebnie komplikuje problem dopuszczalności takiego rozwiązania na tle ogólnych zasad procesowych³.

Głównym założeniem i podstawowym celem niniejszego opracowania jest zwięzłe przedstawienie zasad obowiązujących w zakresie alternatywnych metod i sposobów rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych.

Rys historyczny

Przez wiele lat polubowne rozwiązywanie sporów kojarzyło się z działalnością arbitrażową, polegająca na rozstrzyganiu spraw nie przez zawodowe sądy powszechne, lecz przez wyznaczanych prawników, działających jako sąd polubowny (arbitrażowy). Wynikało to z faktu, iż w ustawie z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 1550, dalej jako Kpc) od samego początku wyodrębnione zostały przepisy regulujące m.in. sposób tworzenia, właściwość, postępowanie i orzekanie przez sąd polubowny. Początkowo przepisy te znajdowały się w księdze trzeciej części pierwszej Kpc (art. 695 – 715). Ustawą z 28.7.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 178, poz. 1478) przepisy te zastąpiono nowymi art. 1154 – 1217, zawartymi w części piątej Kpc zatytułowanej „Sąd polubowny (arbitrażowy)”. Przepisy te istnieją w Kpc do chwili obecnej i na ich podstawie działają zarówno doraźne sądy polubowne, powoływane ad hoc dla rozstrzygnięcia konkretnej tylko sprawy, jak i stałe sądy polubowne, działające na podstawie stosownych regulaminów i dysponujące listą osób, spośród których wyznaczani są arbitrzy do składu orzekającego. Przykładem działających obecnie stałych sądów polubownych są: Sąd Polubowny przy Związku Banków Polskich, Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego, Sąd Arbitrażowy przy Konfederacji Lewiatan czy też chyba największy i najbardziej znany Sąd Arbitrażowy przy Krajowej Izbie Gospodarczej. Jednym z takich sądów jest też Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP. Powstał na mocy przepisów ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

3 M. Moras, B. Nuzzo, R. Szostak, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2023, s. 82.

(Dz. U. z 2016 poz. 2261), a utworzony został zarządzeniem nr 010-19/17 Prezesa Prokuratury Generalnej RP z 3 lipca 2017 r. Kognicja tego sądu sprowadza się m. in. do spraw, w których jedną ze stron jest:

- Skarb Państwa,
- jednostka samorządu terytorialnego,
- państwowa osoba prawna,
- osoba prawna z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej,
- spółka kapitałowa z udziałem tych podmiotów⁴.

Zgodnie z Ustawą z 1994 r. o zamówieniach publicznych idea rozwiązywania sporów przez sądy polubowne trafiła też do zamówień publicznych. Jej realizacja miała się ziścić w postaci działalności zespołów arbitrów powołanych na mocy ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344). Ustawa ta nie regulowała nawet w sposób szczegółowy postępowania odwoławczego przed zespołem arbitrów, lecz odsyłała w tym zakresie do odpowiedniego stosowania przepisów Kpc o sądzie polubownym. Konsekwencją było np. wyznaczanie arbitrów przez strony postępowania odwoławczego, czyli przez odwołującego i zamawiającego (przewodniczącego zespołu arbitrów wyznaczał Prezes UZP). Natomiast podstawową różnicą było odejście od zasady dobrowolności, o rozstrzygnięciu sporu przez zespół arbitrów decydowała ustawa o zamówieniach publicznych, nie zaś umowa stron, czyli zapis na sąd polubowny. Początkowo też nie przewidziano szczególnego środka w postaci skargi na wyrok zespołu arbitrów, w związku z czym zastosowanie znalazła jedynie przewidziana w Kpc skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego. Szybko okazało się jednak, że w postępowaniach o zamówienie publiczne nie ma miejsca na polubowne rozwiązywanie sporów, a zawieranie ugód prowadziłyby do omijania procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych. Dlatego rozpoznawanie spraw przez zespoły arbitrów skupiło się na badaniu zgodności podejmowanych przez zamawiającego czynności w postępowaniu z przepisami regulującymi zamówienia publiczne⁵.

W związku z powyższym okazało się jednak, że w postępowaniach o zamówienie publiczne nie ma miejsca na polubowne rozwiązywanie sporów, a zawieranie ugód prowadziłyby do omijania procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych. Dlatego pomimo nazwy działalności zespołów arbitrów w żaden sposób nie można uznać za porównywalną z działalnością sądów arbitrażowych, nie mówiąc już o innych polubownych sposobach rozwiązywania sporów⁶.

4 https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0021/47019/mediacja-PZP, Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych. Mediacja i inne sposoby polubownego rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych, [23.01.2024].

5 https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0021/47019/mediacja-PZP, Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych. Mediacja i inne sposoby polubownego rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych, [23.01.2024].

6 J. Pieróg, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w regulacjach nowego Prawa Zamówień Publicznych*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbsgu3dmoi&refSource=guide#tabs-metrical-info>

Nowe Prawo zamówień publicznych, które zostało uchwalone 11 września 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.) po raz pierwszy wprowadza do zamówień publicznych możliwości zawierania ugód w drodze różnych pozasądowych metod rozwiązywania sporów. Te metody to przede wszystkim mediacja i koncyliacja. Cechą charakterystyczną nowych rozwiązań jest to, że nie ingerują one w żaden sposób w postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzone na podstawie przepisów ustawy. Znajdują zastosowanie dopiero w razie sporów powstałych na etapie realizacji umowy. Nowa ustawa podtrzymuje więc dominujące od samego początku stanowisko, iż nie jest możliwe stosowanie jakichkolwiek polubownych rozwiązań w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷.

Sposoby pozasądowego rozwiązywania sporów

Unormowanie zawarte w art. 591 ust. 1 Pzp wskazuje na trzy zasadnicze sposoby polubownego rozwiązywania sporów dotyczących wykonywania zamówień publicznych. Pierwszy to tryb mediacyjny, drugi – koncyliacyjny, natomiast trzeci polega na przeprowadzeniu zwykłych negocjacji z bezpośrednim zaangażowaniem samych stron, przy ewentualnym udziale eksperta. Poza zasięgiem przepisów art. 591 pozostaje sądowe postępowanie pojednawcze (art. 184 KPC), ponieważ jest ono unormowane w KPC, jako tryb wstępny, zmierzający do zawarcia ugody w istocie sądowej. Wprawdzie ugoda zawarta w wyniku postępowania mediacyjnego zbliża się do ugody sądowej, skoro po zatwierdzeniu przez sąd nabiera mocy prawnej właściwej dla ugody zawartej przed sądem, jednak nie może być uznana za ugody sądową, z uwagi na brak skutków procesowych, za wyjątkiem ugody będącej wynikiem mediacji uruchomionej z inicjatywy sądu. Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić, aby w zamówieniach publicznych, z założenia zarządzanych na zasadach prawidłowej gospodarki, ugoda nie została skierowana do zatwierdzenia przez sąd. W piśmiennictwie od dawna umacnia się trafny pogląd, że już samo podpisanie ugody przez strony poczytywać należy za zgodę na wystąpienie przez mediatora do właściwego sądu z wnioskiem o jej zatwierdzenie. Obecnie kwestia ta jest już objęta nowym art. 183¹² § 2¹ KPC, według którego przez podpisanie ugody strony wyrażają zgodę na wystąpienie do sądu o jej zatwierdzenie, o czym mediator informuje strony. Z wnioskiem występuje mediator – rzecz jasna – w imieniu obu stron, choć nawet prawidłowo skierowana do sądu ugoda nie musi być zatwierdzona, jeśli jest dotknięta wadą. Zatwierdzeniu towarzyszy zazwyczaj opatrzenie ugody klauzulą wykonalności (art. 183¹⁴ § 2 KPC), która przekształca ją w tytuł wykonawczy uprawniający do wszczęcia egzekucji. Wyjątek dotyczy jednak ugody nienadającej się do egzekucji, podlegającej jedynie samemu zatwierdzeniu. Osnowę ugody zawartej przed mediatorem wciąga się do protokołu albo jej treść ustala w osobnym dokumencie. Odpisy ugody, sporządzane z reguły w czterech egzemplarzach, otrzy-

⁷ [https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0021/47019/mediacja-PZP_Profesjonalizacja_kadr_w_zamowieniach_publicznych_Mediacja_i_inne_sposoby_polubownego_rozwiazywania_sporow_w_zamowieniach_publicznych_\[23.01.2024\].](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0021/47019/mediacja-PZP_Profesjonalizacja_kadr_w_zamowieniach_publicznych_Mediacja_i_inne_sposoby_polubownego_rozwiazywania_sporow_w_zamowieniach_publicznych_[23.01.2024].)

mują strony oraz mediator, który jeden egzemplarz przekazuje sądowi kierującemu do mediacji. W przypadku, gdy podstawą mediacji nie było skierowanie do sądu, protokół jest przekazywany sądowi w przypadku wystąpienia strony do sądu z wnioskiem o zatwierdzenie ugody⁸.

Ugoda mediacyjna niezatwierdzona przez sąd właściwy, z braku wniosku albo z powodu sprzeczności z prawem bądź dotknięta innymi uchybieniami (art. 183¹⁴ § 3 KPC) pozostaje co najwyżej zwykłą umową nadającą się do dobrowolnego wykonania, jeśli jest ważna. Oczywiście możliwe jest też wytoczenie powództwa w razie niewykonania lub nienależytego wykonania tak ugodzonych powinności. Status zwykłej ugody pozasądowej ma przede wszystkim ugoda zawarta w wyniku postępowania koncyliacyjnego, z braku podstaw prawnych do przypisania jej dodatkowych skutków prawnych. Odpada żądanie zatwierdzenia jej przez sąd w celu wyposażenia w atrybuty tytułu egzekucyjnego lub wykonawczego. To samo dotyczy ugody wynegocjowanej bezpośrednio przez same strony⁹.

Koncyliacja prowadzona jest na podstawie dokumentów i informacji przekazanych koncyliatorowi przez strony, które co do zasady nie uczestniczą czynnie w postępowaniu. Koncyliator może prosić strony o dodatkowe dokumenty, informacje czy dowody, ale nie przeprowadza dowodów ze świadków, z przesłuchania stron czy z opinii biegłego. Natomiast o mediacyjnym charakterze takiego postępowania decyduje to, iż koncyliator nie rozstrzyga sporu, a jedynie przedstawia propozycję jego rozwiązania. W odniesieniu do propozycji koncyliacyjnej strony mogą: przyjąć propozycję, zawrzeć ugodę i tym samym zakończyć spór, zawrzeć ugodę po dokonaniu modyfikacji propozycji koncyliacyjnej, przy czym modyfikacja może być jeszcze poprzedzona bezpośrednimi negocjacjami stron, nie przyjmując propozycji koncyliacyjnej, co zakończy postępowanie mające na celu polubowne rozwiązanie sporu¹⁰.

W świetle art. 183¹⁵ KPC, jeżeli zawarto ugodę przed mediatorem, sąd na wniosek strony niezwłocznie przeprowadza postępowanie co do zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem. Jeżeli ugoda podlega wykonaniu w drodze egzekucji, sąd zatwierdza ją przez nadanie jej klauzuli wykonalności. W przeciwnym przypadku sąd zatwierdza ugodę postanowieniem. Sąd odmawia nadania klauzuli wykonalności albo zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem, w całości lub części, jeżeli ugoda jest sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierza do obejścia prawa, a także gdy jest niezrozumiała lub zawiera sprzeczności. Ugoda zawarta przed mediatorem, po jej zatwierdzeniu przez sąd, ma moc prawną ugody zawartej przed sądem. Ugoda zawarta przed mediatorem,

8 J. Pieróg, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w regulacjach nowego Prawa Zamówień Publicznych*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbsgu3dmoi&refSource=guide#tabs-metrical-info>

9 M. Moras, B. Nuzzo, R. Szostak, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2023, s. 94.

10 J. Pieróg, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w regulacjach nowego Prawa Zamówień Publicznych*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbsgu3dmoi&refSource=guide#tabs-metrical-info>

którą zatwierdzono przez nadanie jej klauzuli wykonalności, jest tytułem wykonawczym (art. 183¹⁶ § 1 KPC)¹¹.

Komentowany przepis tj. art. 592 Pzp określa jedną z okoliczności, którą strony zawierające umowę oraz sąd ją zatwierdzający powinni brać pod uwagę podczas odpowiednio: zawierania umowy lub dokonywania oceny jej zgodności z prawem. Umowa nie może prowadzić do naruszenia przepisów określających zasady dopuszczalności dokonywania zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego, tj. art. 454 i 455 PZP. W świetle art. 454 ust. 1 PZP niedopuszczalna jest istotna zmiana zawartej umowy. Potrzeba dokonania takiej zmiany stanowi podstawę do przeprowadzenia nowego postępowania i udzielenia nowego zamówienia (zawarcia nowej umowy). Bez przeprowadzenia nowego postępowania możliwe jest dokonanie jedynie zmian określonych w art. 455 PZP. Zawarcie umowy wymaga również porozumienia stron i złożenia oświadczeń woli modyfikującego stan wynikający z umowy, a zatem umowa może stanowić niedozwoloną przepisami zmianę umowy zawartej w reżimie PZP¹². Zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie umowy w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej niezgodnie z przepisami prawa stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. art. 15 ust. 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czynnem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych jest także dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie umowy w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej nie zgodnie z przepisami prawa, tj. art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³.

Jeśli chodzi o Trybunał Sprawiedliwości UE to stanowisko TSUE w powyższej sprawie można znaleźć w wyroku z dnia 7.9.2016 r. w sprawie C-549/14, Finn Frogne A/S v. Rigspolitiet ved Center for Beredskab-skommunikation (EU:C:2016:634). TSUE stwierdził, że nie można do udzielonego już zamówienia publicznego wprowadzić istotnej zmiany, nie wszczynając przy tym nowej procedury udzielania zamówień, nawet wówczas, gdy ta zmiana stanowi, obiektywnie rzecz biorąc, rodzaj umowy obejmującej obopólne zrzeczenie się przez jej obie strony pewnych uprawnień, mające na celu zakończenie sporu, którego wynik jest niepewny, a który powstał wskutek trudności związanych z wykonaniem tego zamówienia. Inaczej byłoby tylko wówczas, gdyby w dokumentacji tego zamówienia przewidziane zostało uprawnienie do dostosowania, już po udzieleniu zamówienia, jego pewnych, nawet istotnych, warunków, a także szczegółowe warunki wykonania tego uprawnienia¹⁴.

W świetle powyższych rozważań mogą również zaistnieć przesłanki do unieważnienia umowy, co w sferze profesjonalnych zamówień publicznych nieważność bezwzględna umowy należy do rzadkości. Nawet gdy już zaistnieje, dotyczy treści samych uzgodnień i ogranicza się do częściowej bezskuteczności pojedynczych postano-

11 M. Jaworska, *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz, Wydanie V, Warszawa 2023, s. 531.

12 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.7.2017 r., V SA/Wa 2230/16.

13 M. Jaworska, *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz, Wydanie V, Warszawa 2023, s. 533.

14 Ibidem.

wień sprzecznych z prawem, na zasadzie art. 58 § 3 KC. O wiele większe znaczenie w praktyce ma wadliwość ugody uzasadniająca jej wzruszalność w trybie oficjalnego unieważnienia lub odwołania. Krąg ustawowych podstaw nieważności bezwzględnej jest zamknięty, wynika zwłaszcza z art. 58 KC lub z przepisów o formie lub wadach oświadczeń woli, który w odniesieniu do ugody sądowej pokrywa się w zasadzie z podstawami wyróżnionymi w art. 203 § 4 KPC, na wypadek konieczności obalenia tego rodzaju ugody. Drobne różnice, także terminologiczne, np. co do ugód sprzecznych z „ustawą” lub szerzej z „prawem” nie mają większego znaczenia praktycznego, a przypadek „obejścia ustawy” nie wyklucza możliwości zrównania skutków takiej wadliwości ze sprzecznością z prawem w szerszym znaczeniu. Jedynie sprzeczność ugody z zasadami współżycia społecznego słusznie postrzega się jednolicie bez względu na rodzaj ugody. Różnice dotyczą jednak nieważności częściowej, a także braku nakazanej formy, lecz sąd nie może dopuścić do zatwierdzenia ugody częściowo nieważnej lub uchylającej wymaganej formie. Odmienność następstw nieważności bezwzględnej, zapadającej ex lege, charakterystycznej dla ugód pozasądowych, w stosunku do analogicznej nieważności uzasadniającej wadliwość procesu sądowego, wymagającej obalenia postanowienia sądu o zatwierdzeniu ugody, jest oczywista. Wyraźna bowiem specyfika ugody sądowej polega na tym, że strony godzą się na zakończenie procesu przez jego umorzenie, choć przed uprawomocnieniem się postanowienia każda z nich może w drodze zażalenia przyczynić się do obalenia skutków ugody, podnosząc zarzuty kwestionujące zgodność ugody z prawem lub wskazujące na wady oświadczenia woli uzasadniające jego odwołanie, wyklucza się zatem możliwość zniweczenia skutków bez uzasadnionych przyczyn, z powodu samego niezadowolenia. Zniweczenie skutków materialnoprawnych ugody sądowej po prawomocnym zakończeniu (umorzeniu) sprawy cywilnej może nastąpić w drodze powództwa o ustalenie nieważności bezwzględnej ugody (skutkującej ipso iure), na podstawie stosownych przesłanek ustawowych. To samo dotyczy ugody zawartej z udziałem mediatora zatwierdzonej przez sąd w trybie art. 183¹⁴ KPC. Wprawdzie kontrola sądowa nad dopuszczalnością ugody zawartej w trybie mediacyjnym nie może sprowadzać się do merytorycznego rozpoznania sporu, jednak weryfikacja przesłanek skuteczności ugody powinna być pogłębiona i rzetelna. Dopuszczenie zaś do ugody dotkniętej nieważnością uzasadnia możliwość jej podważenia w trybie zażalenia na orzeczenie sądu, a po jego uprawomocnieniu w drodze powództwa o ustalenie nieważności ugody niepotrzebnie zatwierdzonej przez sąd. Dodatkowa przesłanka uzasadniająca odmowę zatwierdzenia ugody, lecz niekoniecznie pociągająca nieważność bezwzględną, a mianowicie gdy postanowienia ugody są niezrozumiałe lub zawierają sprzeczności, nasuwa nieco odmienną kwalifikację prawną. Na ogół tego rodzaju uchybienia dadzą się usunąć w drodze właściwej interpretacji oświadczeń woli stron (art. 65 KC), a dopiero w przypadku realnej niezgodności z ustawą pociągają nieważność bezwzględną pojedynczych postanowień bądź całej czynności. W razie nieważności bezwzględnej ugody obowiązują postanowienia umowy podstawowej w pierwotnej treści, bez wprowadzonych modyfikacji¹⁵.

15 M. Moras, B. Nuzzo, R. Szostak, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2023, s. 102.

Wykonanie ugody w zamówieniach publicznych

Ugoda jako umowa obligacyjna podlega wykonaniu zgodnie z zasadami realizacji zobowiązań z umów wzajemnych. Z założenia nie tworzy ona nowego zobowiązania, lecz jedynie modyfikuje i stabilizuje stosunek wynikający z umowy o zamówienie publiczne, nie licząc ewentualnego wzbogacenia jej o zastrzeżenia dodatkowe, takie jak termin, warunek, czy nawet kara umowna. W zasadzie nie stanowi zatem nowego tytułu obligacyjnego, a roszczenia nią objęte związane są ze stosunkiem podstawowym, np. co do przedawnienia. Obowiązuje zasada ciągłości stosunku (np. co do biegu terminu realizacji zamówienia, czynności przygotowawczych, rozliczonych już części zamówienia itd.), tym bardziej że w odniesieniu do umów o zamówienia publiczne wszelkie zmiany, uzupełnienia i inne modyfikacje nie mogą przecież prowadzić do naruszenia tożsamości zamówienia ani charakteru umowy. W przypadku dozwolonej zmiany powinności w trakcie ich realizacji wraz z odpowiadającymi im roszczeniami, aż do momentu zmiany należy je rozliczyć według dyspozycji pierwotnych, natomiast po zmianie zgodnie z nowymi regułami. W istocie bowiem wykonanie ugody polega na wykonaniu stosunku podstawowego w zmodyfikowanej postaci, a nawet zakładając samodzielność ugody w ramach odrębnego typu kontraktowego, jej wykonanie należałoby łączyć z równoległą realizacją ugodzonych roszczeń z umowy podstawowej, które bynajmniej nie odrywają się od niej tak dalece, żeby zostały transferowane do odrębnej typologicznie umowy ugody. W konsekwencji wykonanie ugody odbywa się na zasadach właściwych dla zobowiązania podstawowego, jednak z pełnym uwzględnieniem wszystkich konsekwencji płynących z modyfikacji wprowadzonych do jego treści na mocy ugody, co do rozmiaru roszczeń, biegu terminu ich zaspokojenia, przesłanek odpowiedzialności za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie itd. Wprawdzie już samo rozpoczęcie negocjacji zmierzających do zawarcia ugody, utożsamiane bywa z uznaniem roszczenia, przerywa zatem bieg przedawnienia roszczeń ze stosunku pierwotnego, bez względu na wynik pertraktacji, wprawdzie przedawnienie biegnie od początku, ale nie są to nowe roszczenia. Jedynie w razie wzbogacenia ugody o określone powinności dodatkowe stron wyjątkowo może ona kreować nowe roszczenia, realizowane na właściwych dla nich zasadach, z ewentualnie odrębnym tytułem przedawnienia. Dochodzenie bowiem roszczeń, zarówno zmodyfikowanych w wyniku ugody, jak i nowo wykreowanych, odbywa się przy poszanowaniu natury każdego z nich¹⁶.

Określenie charakteru prawnego ugody jest konsekwencją ustalenia jej celu i „podpowiedzianego” przez ustawodawcę w art. 917 KC sposobu osiągnięcia tego celu. Według przyjętego w tym przepisie założenia ugoda ma charakter „wtórny” względem pierwotnego stosunku prawnego, nie jest „pierwszą” relacją między stronami, gdyż może być zawarta tylko między podmiotami jakiegoś, już „istniejącego między nimi stosunku prawnego”. Co więcej, z hipotezy przepisu wynika,

16 M. Moras, B. Nuzzo, R. Szostak, *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2023, s. 105.

że relacja ta budzi wątpliwości: strony spierają się co do przysługujących im praw i ciążących na nich obowiązków albo powątpiewają, czy umowa zostanie wykonana, świadczenia spełnione itp. Celem stron jest ustalenie treści relacji i stworzenie jasnej, bezpiecznej sytuacji prawnej oraz zapewnienie zaspokojenia roszczeń. Wyraźnie stwierdza to Sąd Najwyższy w tezie wyroku z dnia 25.02.2022 r.: „*Umowa ugody (art. 917 KC) ma charakter ustalający i zmierza do przekształcenia stosunku prawnego, co do którego istnienia lub treści strony mają wątpliwości, w stosunek bezsporny, o zgodnie określonym i stabilnym kształcie*”¹⁷. Sposobem osiągnięcia wskazanego celu są wzajemne ustępstwa. Stanowią one niejako cenę płaconą przez każdą ze stron za osiągnięcie jasnej i stabilnej pozycji prawnej. Nie ulega więc wątpliwości dwustronnie zobowiązujący charakter ugody. Ustępstwo należy ujmować szeroko, jako jakąkolwiek rezygnację z pierwotnie zajmowanego stanowiska. Ustępstwo jednej strony stanowi odpowiednik ustępstwa drugiej; każda ze stron dokonuje ustępstwa po to, by uzyskać wzajemne ustępstwo (obligandi vel acquirendi causa)¹⁸.

Przedstawienie skutków ugody można by ograniczyć do prostego stwierdzenia, że są one zgodne z wolą stron. Ugoda prowadzi do ukształtowania wiążącego strony stanu praw i obowiązków. Słuszne jest stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w powołanym już wyroku z dnia 25.02.2022 r., zgodnie z którym: „*Mimo, że ugoda może nawet znacząco ingerować w pierwotną treść praw i obowiązków stron, nie tworzy ona zazwyczaj inaczej niż odnowienie (art. 506 KC) - nowego stosunku prawnego, będącego samodzielną i odrębną podstawą zobowiązania. Podstawą tą jest w dalszym ciągu stosunek prawny objęty ugodą, jakkolwiek w zmienionym kształcie*”¹⁹.

Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP – zasady funkcjonowania

Zasady funkcjonowania Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP, zostały uregulowane w przepisach ustawy z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2180 ze zm.). Sąd Polubowny tworzony jest przez Prezesa Prokuraturii Generalnej w sprawach sporów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych oraz spółek kapitałowych z udziałem tych podmiotów. Każda ze stron umowy o zamówienie publiczne może wystąpić z wnioskiem o:

- 1) rozstrzygnięcie sporu,
- 2) przeprowadzenie mediacji lub inne polubowne rozwiązanie sporu²⁰.

17 Wyrok pod sygn. akt II CSKP 72/22, lex nr 3405166.

18 M. Pyziak-Szafnicka, *Ugoda (art. 917-918 KC) w prawie cywilnym i w prawie zamówień publicznych*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbvgiytqnq&refSource=guide#tabs-metrical-info>

19 Ibidem

20 M. Sieradzka (red.), *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz, Warszawa 2022.

W drodze zarządzenia, Prezes Prokuratury Generalnej określa regulamin Sądu. Sąd jest niezależny od Prokuratury oraz innych organów państwowych, w zakresie orzekania i wykonywania innych czynności związanych z prowadzonymi postępowaniami, chyba że powszechnie obowiązujące przepisy prawa stanowią inaczej. Jednocześnie, Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za działania Sądu, w zakresie jakim zachowuje on niezależność (Regulamin Sądu i Postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – tj. na 1.1.2021 r.)²¹.

Wnioski końcowe

Podsumowując powyższą analizę przedstawioną w niniejszym artykule należy zauważyć, że spory rozstrzygane na drodze postępowania sądowego mogą prowadzić do znacznych opóźnień w realizacji zamówień publicznych. Jednak wprowadzenie nowych zapisów o alternatywnych metodach rozwiązywania sporów w ustawie Prawa zamówień publicznych, uważam że należy odebrać pozytywnie. Powyższe pozwoli na przyspieszenie rozstrzygnięcia sporów, a jednocześnie pozwoli spojrzeć ze strony środowiska wykonawców przychylniejszym okiem na startowanie, a następnie realizowanie procesów zamówieniowych.

Piśmiennictwo

- Morek R., *Mediacja i arbitraż*. Komentarz, Warszawa 2014.
- Moras M., Nuzzo B., Szostak R., *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2023.
- Pieróg J., *Pozasądowe rozwiązywanie sporów w regulacjach nowego Prawa Zamówień Publicznych*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbsgu3dmoi&refSource=guide#tabs-metrical-info>.
- Jaworska M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydanie V, Warszawa 2023.
- Pyziak-Szafnicka M., *Uгода (art. 917-918 KC) w prawie cywilnym i w prawie zamówień publicznych*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbvgyitqnq&refSource=guide#tabs-metrical-info>.
- Sieradzka M. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022.

ALTERNATIVE METHODS OF RESOLVING DISPUTES IN PUBLIC PROCUREMENT LAW

21 Ibidem.

Summary: For many years, alternative dispute resolution methods have allowed entities participating in the domestic and foreign public procurement market to jointly resolve disputes. It should be noted that in many cases the current legislation helps to resolve the dispute between the parties earlier by using alternative dispute resolution methods. One of the most famous and widely used methods of alternative dispute resolution is mediation. Mediation is a way of seeking a conciliatory solution in a situation where there is a difference of opinion between the parties or even a dispute arises over the relationship between them.

Key words: dispute resolution methods, public procurement law, mediation, conciliation, arbitration courts.