

PRAWO

Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców

CZY ZAMAWIAJĄCY PUBLICZNI POWINNI

OBAWIAĆ SIĘ ZAWIERANIA UGÓD?



■ TOMASZ LATAWIEC

Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców



Inżynier budownictwa lądowego, Politechnika Warszawska, Wydział Inżynierii Lądowej, specjalizacja „Drogi, ulice i lotniska”, studia podyplomowe Politechnika Gdańska, Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska „Kontrakty na roboty budowlane według polskich i międzynarodowych procedur”.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców (SIDiR); Wiceprezes Sądu Arbitrażowego przy SIDiR; Ekspert i Rozjemca z listy SIDiR; Arbiter z listy Sądu Arbitrażowego przy SIDiR; specjalista w zakresie stosowania Warunków Kontraktowych FIDIC w realizacji inwestycji budowlanych, prawa zamówień publicznych, prawa budowlanego oraz zarządzania ryzykiem kontraktowym; Członek Rady Ekspertów powołanej Zarządzeniem nr 25 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 30 maja 2016 r.

Autor licznych opinii eksperckich sporządzanych na zlecenia zamawiających i wykonawców oraz opinii biegłego z postanowień sądów.

Z TEKSTU DOWIESZ SIĘ:

- ☑ czym tak naprawdę jest ugoda,
- ☑ jakie są przesłanki dla polubownego rozstrzygnięcia sporów,
- ☑ dlaczego warto wybrać ugodę jako rozwiązanie sporu.

Aby odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić czym jest ugoda. Przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, jasno definiują to pojęcie. Art. 917 [Istota ugody] brzmi następująco:

Przez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego

między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie albo by uchylić spór istniejący lub mogący powstać.

Tak więc, jeżeli w wyniku wykonania umowy strony mają wobec siebie jakieś roszczenia lub powstał (lub może powstać) na tym

tle spór, mogą zawrzeć ugodę w celu uchylecia takich roszczeń lub zakończenia sporów.

Ten przepis funkcjonuje w polskim systemie prawnym od lat. Zadać należy więc sobie pytanie, dlaczego w przypadku umów o zamówienia publiczne strony tak rzadko zawierają ugody, mimo ich ustawowego funkcjonowania?

Ze sporem strony mają do czynienia wtedy, gdy jedna ze stron umowy formułuje określone roszczenia (żądania), a druga strona nie zgadza się na ich spełnienie.

Odpowiedź na to pytanie wydaje się łatwa – poza kodeksem cywilnym w systemie prawnym funkcjonuje jeszcze szereg innych aktów prawnych, które nakładają na urzędników wydatkujących środki publiczne szczególną dbałość o finanse publiczne. Jak choćby ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, czy ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie można też zapominać o ustawach, na podstawie których działają różne „trzyliterowe” organizacje, mające w zwyczaju pukać o szóstą rano do drzwi obywateli. Czasem nawet nie pukają, tylko te drzwi wyważają...

I w zasadzie mógłbym zakończyć ten artykuł w tym miejscu.

Ale nie zakończę, bo ustawodawca od co najmniej 2015 r. próbuje wprowadzać zmiany w systemie prawnym zmierzające do propagowania pozasądowych metod rozwiązywania sporów, w tym w szczególności do mediacji. I tak ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów wprowadziła szereg zmian regulacyjnych zmierzających do popularyzacji ugodowego załatwiania spraw. Zmiany te miały charakter systemowy i objęły m.in. przepisy kodeksu postępowania cywilnego, Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustaw podatkowych. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Natomiast, od 1 czerwca 2017 r. obowiązuje ustawa z 7 kwietnia 2017 r., która zmieniła ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz o ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zwracam szczególną uwagę na zmianę w ustawie o finansach publicznych – został wówczas dodany art. 54a, zgodnie z którym:

1. Jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej

jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Oczywiście nie jest możliwe zawarcie ugody bezwarunkowo i dalej odnajdujemy ten warunek:

2. Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Natomiast, w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dodano do art. 5 ust. 4, do art. 11 – ust. 2 oraz zmieniono treść art. 15, co skutkuje tym, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- i. wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa;
- ii. dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilno-prawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa;
- iii. zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilno-prawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa.

Jakby tego było mało, to w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych (dalej: „uPzp”), obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. znalazł się cały Dział X [Pozasądowe rozwiązywanie sporów].

Z art. 591 uPzp wynika, że ugoda jest preferowanym sposobem rozstrzygnięcia sporów wynikających z umów o zamówienia publiczne. Przy czym muszą zostać spełnione następujące przesłanki dla polubownego rozstrzygnięcia sporów:

1. Musi powstać spór.

Ze sporem strony mają do czynienia wtedy, gdy jedna ze stron umowy formułuje określone roszczenia (żądania), a druga strona nie zgadza się na ich spełnienie. Ta przesłanka nie jest zatem jeszcze spełniona, gdy strona nie sformułuje jednoznacznie swoich żądań lub gdy sformułuje je ogólnikowo i nie wskaże podstaw swojego roszczenia.

2. Spór musi odnosić się do spraw majątkowych.

Przy czym sprawy majątkowe to nie tylko sprawy o roszczenia pieniężne. Należy mieć na uwadze także inne spory o prawa majątkowe o charakterze niepieniężnym.

3. Zdątność ugodowa.

Rozpatrywana pod kątem tego, czy w okolicznościach danej sprawy zawarcie ugody jest dopuszczalne. I tu wracamy do innych przepisów, w tym w szczególności do art. 184 Kodeksu postępowania cywilnego [Dopuszczalność ugody]:

Sprawy cywilne, których charakter na to zezwala, mogą być uregulowane drogą ugody zawartej przed wniesieniem pozwu. Sąd uzna ugodę za niedopuszczalną, jeżeli jej treść jest niezgodna z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierza do obejścia prawa.

Zdątność ugodową należy zatem określać przez pryzmat tego, czy gdyby spór podlegał rozpoznaniu przez sąd powszechny, strony mogłyby co do spraw będących jego przedmiotem zawrzeć ugodę sądową, pamiętając o wymaganiach wynikających z art. 54a ustawy o finansach publicznych, który zezwala jednostkom sektora finansów publicznych na zawieranie ugód w spornych należnościach cywilnoprawnych.

Zgodnie z prawem zamówień publicznych ugoda jest preferowanym sposobem rozstrzygnięcia sporów wynikających z umów o zamówienia publiczne.



Sprawy majątkowe to nie tylko sprawy o roszczenia pieniężne. Należy mieć na uwadze także inne spory o prawa majątkowe o charakterze niepieniężnym.

Widać, że ustawodawcy zależy na tym, by jak najwięcej sporów było rozstrzyganych metodami pozasądowymi. To nie są puste słowa – proszę zapoznać się z Opracowaniem Urzędu Zamówień Publicznych *Mediacja i inne sposoby polubownego rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych*¹ oraz z *Rekomendacjami dot. postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów* Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej².

Z tej ostatniej publikacji posłużę się tylko jednym grafem (rys. 1).

Pora zatem na odpowiedź na pytanie postawione w tytule tego artykułu.

Zmiany legislacyjne wprowadzane w ostatnich latach zmierzają do tego, by urzędnicy dysponujący środkami publicznymi, w przypadku zaistnienia sporu z umowy o zamówienie publiczne, nie obawiali się zawierania ugód. Nie ma znaczenia sam sposób doprowadzenia do zawarcia ewentualnej ugody. Zwłaszcza nowa ustawa Prawo zamówień publicznych daje nadzieję na realne upowszechnienie się pozasądowych metod rozstrzygania sporów. Wydaje się, że nieufność zamawiających publicznych do takich metod powinna ustępować na korzyść wybierania odpowiednich środków – czy to ośrodków mediacji, negocjatorów, czy wreszcie zapisów na sądy arbitrażowe.

W tym miejscu muszę jeszcze zarekomendować usługi działającego przy Stowarzyszeniu Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców Arbitrażowego Sądu Budowlanego, dedykowanego sporom w inwestycjach budowlanych oraz Ośrodka Mediacji – gwarantujemy wysoką jakość usług polubownego rozwiązywania sporów. I nie jest tak, jak

wielu myśli, że uPzp narzuca konieczność korzystania z Sądu Arbitrażowego przy Prokuraturii Generalnej RP.

Pozostaję zatem z nadzieją na upowszechnienie mediacji i podobnych metod rozstrzygania sporów i apeluję do zamawiających publicznych – nie obawiajcie się zawierania ugód! Jeżeli robicie to zgodnie z wymaganiami przepisów prawa i własnym przekonaniem, że w okolicznościach danej sprawy takie metody są jak najbardziej pożądane, to raczej panowie z przywołanych wcześniej „trzyliterowych” organizacji do Was nie zapukają. |

RYŚ. 1. | Załącznik nr 1 do Rekomendacji dot. postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów



¹ Mediacja i inne sposoby polubownego rozwiązywania sporów w zamówieniach publicznych: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/mediacja-i-inne-sposoby-polubownego-rozwiazywania-sporow-w-zamowieniach-publicznych>

² Rekomendacjami dot. postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów: <https://www.gov.pl/web/sp-prokuratoria/rekomendacje-prokuraturii-generalnej-rp-dotyczac-e-postepowania-w-zakresie-polubownego-rozwiazywania-sporow>