

Sygn. akt I C 582/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2020 roku

Sąd Rejonowy w Kłodzku Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia Daria Ratymirska

Protokolant: p. o. prot. sęd. Oliwia Zielińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 listopada 2020 roku w Kłodzku

sprawy z powództwa S. K.

przeciwko Gminie R.

o zapłatę 5400 zł

I. oddała powództwo;

II. zasądza od powoda S. K. na rzecz strony pozwanej Gminy R. kwotę 1800 zł, tytułem zwrotu kosztów procesu, z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty.

(...)

UZASADNIENIE

S. K. wniósł pozew przeciwko Gminie R. o zapłatę kwoty 5400 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 12.11.2019r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za utracone korzyści, w związku z uznaniem za nieważną oferty powoda, złożonej po wystosowaniu przez pozwaną w dniu 18.09.2019r. zaproszenia do złożenia oferty, obejmującej świadczenie usług audytu wewnętrznego w okresie roku. Powód podał, że jego oferta była najkorzystniejsza cenowo, przy czym miał on kwalifikacje do przeprowadzenia audytu wewnętrznego, zgodnie z art. 286 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019, poz. 869). Wprowadzenie przez pozwaną dodatkowego wymogu udokumentowania dwuletniego doświadczenia w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego było, zdaniem powoda, działaniem bezprawnym, powodującym w majątku powoda szkodę w postaci utraconego wynagrodzenia za rok świadczenia usługi (450 zł netto x 12 miesięcy). Podał, że zastrzeżenie przez pozwaną tego dodatkowego warunku świadczy o nieznanomości zasad certyfikowania audytorów wewnętrznych. (...), którym legitymował się powód, jest certyfikatem specjalistycznym, przeznaczonym dla audytorów zatrudnionych w sektorze publicznym. Zdaniem powoda, ustanowienie w zapytaniu ofertowym wymogu dwuletniego doświadczenia w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego, a następnie uznanie za nieważną oferty powoda, najkorzystniejszej cenowo, do której załączono certyfikat (...), świadczy o ignorancji urzędniczej i działaniu pozwanej gminy w sposób sprzeczny z zasadami gospodarowania środkami publicznymi i naruszeniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa, zarzucając, że powód nie spełnił wymaganego warunku co najmniej dwuletniego doświadczenia w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego, a mimo to złożył ofertę oświadczając, że zapoznał się z warunkami, podanymi przez zamawiającego w zaproszeniu i nie wnosił do nich żadnych zastrzeżeń, a także uzyskał wszelkie informacje niezbędne do prawidłowego przygotowania i złożenia oferty. Pozwana podniosła, że zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1843), ustawy tej nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30.000

euro, wyrażonej w złotych. Zatem to zamawiający powinien decydować o trybie ich udzielania. Pozwana wskazała, że – biorąc pod uwagę zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – to ona określa przedmiot zamówienia, kryteria wyboru wykonawcy, warunki udziału w postępowaniu i to ona odpowiada za należyte wykonanie zamówienia publicznego. Podała, że prawidłowa gospodarka środkami publicznymi wymaga uwzględnienia nie tylko oszczędności, ale także efektywności wykorzystania środków publicznych. Pozwana uznała, że środki publiczne na wykonanie przedmiotowego zadania będą efektywnie wydane pod warunkiem, że wybrany podmiot będzie posiadał co najmniej dwuletnie doświadczenie w przeprowadzaniu audytu w jednostkach samorządu terytorialnego. Pozwana zarzuciła, że powód nie udowodnił przesłanki bezprawności działania pozwanej, a z ostrożności zakwestionowała także wysokość dochodzonego odszkodowania.

Stan faktyczny:

Bezspornym było, że pozwana Gmina prowadziła w 2019 roku postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania pn. „Przeprowadzenie audytu wewnętrznego w okresie 12 miesięcy”, którego wartość szacunkowa zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro. W zaproszeniu do składania ofert z dnia 18 września 2019r. (k-30 i nast.) zamawiający – pozwana Gmina wskazała, że o świadczenie usług mogą ubiegać się wykonawcy, którzy złożą oświadczenie wg wzoru, zamieszczonego w zał. nr 1 do zaproszenia oraz spełnią m.in. warunek posiadania uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności, wynikający z art. 286 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019r., poz. 869 ze zm.), a także wiedzy i co najmniej dwuletniego doświadczenia w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego.

Bezspornym było, że powód spełniał wymagania, stawiane kandydatom na audytorów wewnętrznych zgodnie z art. 286 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019r., poz. 869), w tym posiadał kwalifikacje do przeprowadzania audytu wewnętrznego, legitymując się certyfikatem (...).

Sąd ustalił:

Zarządzeniem nr (...) z dnia 10 października 2017r. Burmistrz Miasta i Gminy R. zmienił zarządzenie w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie Miasta i Gminy w R. i jednostkach organizacyjnych Gminy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz regulaminu pracy komisji przetargowej Urzędu Miasta i Gminy w R., w ten sposób, że w paragrafie 9 określił zasady udzielenia zamówienia, którego wartość szacunkowa nie przekracza równowartości 30000 euro, regulując, że zamówienia należy udzielić wykonawcy, który zaoferuje najkorzystniejsze warunki realizacji zamówienia, biorąc pod uwagę nie tylko zaoferowaną cenę, ale i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia (np. funkcjonalność, parametry techniczne, warunki gwarancji, koszty eksploatacji, termin płatności itp.).

Dowód:

Zarządzenie nr (...) z dnia 10 października 2017r. (k-28-29)

Zaproszenie do składania ofert z dnia 18 września 2019r. zostało opublikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy R. w okresie od 19 września do 17 października 2019r.

Dowód:

potwierdzenie opublikowania zaproszenia (k-37)

W terminie do dnia 25 września 2019r. do godz. 15.00 złożono siedem ofert. Dwóch wykonawców, w tym powód, nie wykazali warunku co najmniej dwuletniego doświadczenia w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Te dwie oferty nie brały udziału w ustaleniu punktacji przy wyborze najkorzystniejszej oferty, zostały uznane za oferty nieważne. Spośród ofert ważnych pozwana wybrała wykonawcę, który zaoferował najniższą cenę brutto/miesiąc (559 zł).

Dowód:

oferty wykonawców (k-38-111)

zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej z dn. 30.09.2019r. (k-112-113)

Składając ofertę (z ceną 553,50 zł brutto/miesiąc), powód oświadczył, że zapoznał się z warunkami podanymi przez zamawiającego w zaproszeniu do złożenia oferty i nie wnosi do nich żadnych zastrzeżeń oraz, że uzyskał wszelkie informacje, niezbędne do prawidłowego przygotowania i złożenia oferty. W oświadczeniu o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu powód wskazał okresy przyszłe, planowane, w których miał zamiar przeprowadzać audyt w jednostkach samorządu terytorialnego. Wymienione przez niego okresy nie dawały w sumie dwuletniego doświadczenia, wskazanego przez zamawiającego, jako warunek udziału w postępowaniu.

Dowód:

oferta powoda z dn. 23.09.2019r. z załącznikami, w tym oświadczenie powoda o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu (k-9-11, 38-40)

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Działalność Gminy, polegająca na zawarciu umowy na usługi nie może być uznana za wykonywanie władzy publicznej, gdyż Gmina w tym zakresie nie kształtuje w sposób władczy sytuacji prawnej innych osób, lecz występuje jako równoprawny podmiot stosunków cywilnoprawnych. Odpowiedzialność pozwanej Gminy kształtuje się tu na zasadach określonych w art. 415 kc. Powód nie wykazał, że na skutek bezprawnego działania strony pozwanej w jego majątku powstała szkoda o wartości, wskazanej w pozwie (art. 6 kc).

Poza sporem było, że nawet przy braku obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych z powodu wartości planowanego zamówienia, zamawiający powinien uwzględniać zasady obowiązujące w zamówieniach, tj. zagwarantowanie wykonawcom niedyskryminacyjnego dostępu do zamówień publicznych, ograniczenie ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienie przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy. Zamawiający, jako dysponent środków publicznych, powinien wybrać taki sposób finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi.

Dochodząc odszkodowania w niniejszej sprawie, powód twierdził, że w jego majątku powstała szkoda w postaci utraconego wynagrodzenia na skutek bezprawnego działania pozwanej Gminy, polegającego na wprowadzeniu w zaproszeniu do składania ofert na realizację zamówienia „Przeprowadzenie audytu wewnętrznego w okresie 12 miesięcy”, wymogu legitymowania się co najmniej dwuletnim doświadczeniem w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego, gdy tymczasem posiadane przez powoda kwalifikacje, zgodne z art. 286 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019r., poz. 869), uprawniają go do przeprowadzania audytu wewnętrznego, niezależnie od posiadanego doświadczenia. Zdaniem powoda, strona pozwana naruszyła takim postępowaniem zasadę równego traktowania wykonawców.

W niniejszej sprawie nie można uznać, że działanie pozwanej Gminy było bezprawne, a więc, że naruszało konkretne przepisy prawa, w sytuacji, gdy jej działanie zostało podjęte w ramach obowiązujących przepisów. Zawarty w zamówieniu wymóg dwuletniej praktyki w sektorze jednostek samorządu terytorialnego nie stanowi ograniczenia uczciwej konkurencji i działania niezapewniającego warunków równego traktowania wykonawców. Zastosowano tu tą samą miarę do wszystkich wykonawców, bez stosowania przywilejów. Zaproszenie do złożenia oferty zostało sformułowane w sposób przejrzysty. Zasady równego traktowania i niedyskryminacji nie stoją na przeszkodzie temu, aby podmiot zamawiający wprowadził dodatkowe kryterium, jak w niniejszej sprawie, dotyczące wymaganego doświadczenia w pracy z jednostkami samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy zadanie ma być wykonane w takiej jednostce, przy czym zaproszenie zostało sformułowane w sposób przejrzysty. Powód przystąpił do przetargu ze świadomością, iż nie spełnia wszystkich stawianych w zamówieniu wymogów do udziału w postępowaniu, o czym

świadczy złożone przez niego oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, w którym wskazał okresy przyszłe, dopiero planowane, kiedy miał zamiar przeprowadzać audyt w jednostkach samorządu terytorialnego. Oczywistym jest, że w zapytaniu o doświadczenie w jakiejś dziedzinie, chodzi o wykazanie dotychczasowej praktyki przy realizacji danego zadania, nie zaś o plany zawodowe na przyszłość. Nawet, jeśli powód miał w tej kwestii wątpliwości, zakładając, że wymóg doświadczenia nie będzie obejmował osób posiadających certyfikat (...) (co należało uznać za bezzasadne wobec jednoznacznego brzmienia zaproszenia), to nie było przeszkód, aby wniósł zastrzeżenia czy zwrócił się do zamawiającego o udzielenie dodatkowych informacji, niezbędnych do prawidłowego przygotowania i złożenia oferty. Tymczasem powód złożył ofertę, która nie spełniała stawianych przez zamawiającego warunków, złożył oświadczenie wg wzoru, który jednak świadomie wypełnił wpisując okresy planowanej pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, nie zaś okresy wymaganego doświadczenia, oświadczając zarazem, że zapoznał się z warunkami podanymi przez zamawiającego w zaproszeniu do złożenia oferty i nie wnosi do nich żadnych zastrzeżeń oraz, że uzyskał wszelkie informacje, niezbędne do prawidłowego przygotowania i złożenia oferty. Powód dopatrywał się dyskryminacyjnego działania Gminy dopiero po odrzuceniu jego oferty wobec niespełnienia warunków przystąpienia do przetargu, podczas, gdy składając ofertę takich zastrzeżeń nie komunikował, bezpodstawnie oczekując, że kwalifikacje, które posiadał, uzyskując certyfikat (...), są wystarczające do wzięcia udziału w przetargu. Składając „oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu”, zarazem warunków tych obiektywnie nie spełniał i nie mógł ich wykazać. Mógł zatem spodziewać się już w chwili składania oferty, że nie będzie ona uwzględniona w konkursie, do którego przystąpił ze świadomością, że nie spełnia warunków, stawianych w opublikowanym zaproszeniu. Przeciwnie działanie Gminy byłoby zresztą krzywdzące z punktu widzenia innych podmiotów, które przystąpiły do przetargu i mogły wykazać się spełnieniem wszystkich warunków udziału w postępowaniu.

Mając powyższe na uwadze, wobec braku wykazania podstaw do przyjęcia bezprawności zachowania strony pozwanej i w konsekwencji braku podstaw do przypisania pozwanej odpowiedzialności odszkodowawczej, powództwo podlegało oddaleniu.

Orzeczenie w pkt II wyroku oparto na podstawie przepisów art. 98§ 1, 1¹ i 3 kpc. W skład kosztów procesu, które powód, jako przegrywający sprawę powinien zwrócić pozwanej, wchodzi wynagrodzenie pełnomocnika, będącego radcą prawnym w stawce minimalnej, uzależnionej od wartości przedmiotu sporu.