

**Informacja o działalności  
Krajowej Izby Odwoławczej  
w 2021 roku**

**Warszawa 2022 r.**

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów i skrótowców .....</b>	<b>4</b>
<b>Wprowadzenie.....</b>	<b>6</b>
<b>CZĘŚĆ I: Ogólna informacja o funkcjonowaniu Krajowej Izby Odwoławczej w 2021 r. .</b>	<b>8</b>
1. Podstawy prawne funkcjonowania Izby .....	8
2. Skład osobowy Izby.....	9
3. Organy Izby.....	9
4. Rzecznik dyscyplinarny .....	9
5. Rzecznik prasowy .....	10
<b>CZĘŚĆ II: Działalność merytoryczna Krajowej Izby Odwoławczej w 2021 roku w ujęciu statystycznym.....</b>	<b>11</b>
1. Wpływ odwołań .....	11
2. Ogólna charakterystyka postępowań, w których wniesiono odwołania.....	12
3. Statystyka przystąpień do postępowań odwoławczych .....	12
4. Czynności formalnoprawne podejmowane przez Prezesa Izby.....	13
5. Wyznaczanie składów do rozpoznawania odwołań.....	13
6. Odwołania skierowane do łącznego rozpoznania .....	14
7. Rodzaje rozstrzygnięć odwołań .....	14
8. Kary finansowe, skrócenie okresu obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego lub jej unieważnienie .....	15
9. Zdania odrębne .....	15
10. Powołanie biegłego .....	16
11. Prawomocność orzeczeń.....	16
12. Terminowość rozpoznawania odwołań .....	16
13. Ogłaszanie orzeczeń .....	17
14. Skargi do sądów okręgowych na orzeczenia Izby.....	17
15. Rozpoznawanie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy .....	18
16. Rozpoznanie zastrzeżeń od wyników kontroli Prezesa UZP .....	19

17. Zapytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.....	20
<b>CZĘŚĆ III: Problemy wynikające z orzecznictwa Izby.....</b>	<b>21</b>
1. Sentencja Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie postanowień umownych przed upływem terminu składania ofert.....	21
2. Udzielanie wyjaśnień dotyczących treści specyfikacji warunków zamówienia, konsekwencje zmian dokonywanych w treści tego dokumentu w świetle przepisów nowej ustawy Prawo zamówień publicznych .....	30
3. Odwołanie wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy– art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp.....	41
4. Nowe przesłanki umorzenia postępowania odwoławczego w ustawie Pzp - postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne według art. 568 pkt 2 Pzp.....	52
<b>CZĘŚĆ IV - Działalność pozaorzecznicza Izby.....</b>	<b>69</b>
1. Działania na rzecz podnoszenia jakości orzecznictwa .....	69
2. Szkolenia zbiorowe.....	69
3. Narady orzecznicze i seminaria .....	69
4. Konferencje naukowe i działalność edukacyjna .....	69
5. Współpraca z organami Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa .....	70
6. Publikacje Krajowej Izby Odwoławczej.....	70
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>71</b>

## Wykaz skrótów i skrótowców

<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>Dz. Urz. UE</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>Dyrektywa klasyczna</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE. L Nr 94, str. 65)
<b>Dyrektywa sektorowa</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE. L Nr 94, str. 243)
<b>Dyrektywa odwoławcza</b>	Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 335, str. 31)
<b>Izba lub KIO</b>	Krajowa Izba Odwoławcza
<b>jednolity europejski dokument zamówienia lub JEDZ</b>	Dokument, którego wzór określa Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2016/7 z dnia 5 stycznia 2016 r. ustanawiające standardy jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (Dz. Urz. UE L 3/16)
<b>k.c.</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740)
<b>k.p.a.</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz.U z 2021 r., poz. 735 ze zm.)
<b>k.p.c.</b>	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2021r., poz. 1805 ze zm.)

<b>rozporządzenie w sprawie postępowania odwoławczego</b>	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2453)
<b>rozporządzenie w sprawie podmiotowych środków dowodowych</b>	rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2415)
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SO</b>	sąd okręgowy
<b>specyfikacja lub SIWZ</b>	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
<b>specyfikacja lub SWZ</b>	specyfikacja warunków zamówienia
<b>TSUE lub Trybunał</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS)
<b>Urząd lub UZP</b>	Urząd Zamówień Publicznych
<b>ustawa lub Pzp</b>	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.)
<b>nPzp lub nowa ustawa</b>	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. 2021 r., poz. 1129 ze zm.)
<b>u.z.n.k.</b>	ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1913)

## Wprowadzenie

Prezentowana Informacja przedstawia w sposób syntetyczny najistotniejsze zagadnienia związane z pracą Krajowej Izby Odwoławczej w 2021 r., w tym zagadnienia będące przedmiotem orzecznictwa Izby.

Informacja została podzielona na IV części.

W Części I opracowania omówione zostały podstawy prawne funkcjonowania Izby, jej struktura i organy.

Część II zawiera analizę podstawowych obszarów działalności Izby w ujęciu liczbowym i procentowym wraz z porównaniem z danymi dotyczącymi roku 2020. Przedstawione dane pozwalają na analizę funkcjonowania systemu środków ochrony prawnej oraz zaangażowania członków Izby w wykonywanie ustawowych zadań. Wykorzystane dane statystyczne zebrane zostały przez Urząd Zamówień Publicznych.

Część III przedstawia wybrane zagadnienia merytoryczne, które w sposób szczególnie zaznaczyły się w orzecznictwie Izby w 2021 r.

Tegoroczna informacja roczna przedstawia problemy orzecznicze powstałe na gruncie przepisów nowej ustawy Pzp. Zagadnienia obejmują w szczególności ważne kwestie procesowe, jak treść sentencji Krajowej Izby Odwoławczej co do postanowień umowy na etapie ogłoszonego postępowania, czy też analizę nowej przesłanki umorzenia postępowania odwoławczego kiedy postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne. W informacji poruszono ponadto problematykę wniesienia odwołania wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, a więc nową instytucję, która pozwala na uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu wydania przez Krajową Izbę Odwoławczą orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Nie zabrakło również tematu, który ma istotne znaczenie w procedurze udzielenia zamówienia publicznego na tle nowych przepisów ustawy Pzp, a obejmującego zagadnienie udzielania wyjaśnień treści specyfikacji warunków zamówienia, prawidłowego obliczania terminów oraz konsekwencji wprowadzanych zmian.

Sprawozdanie z pozaorzeczniczej działalności Izby zawarte zostało w Części IV Informacji.

Podstawowe źródła Informacji to orzeczenia Izby i sądów okręgowych oraz dane statystyczne przygotowane przez Urząd Zamówień Publicznych.

Informacja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Krajowej Izby Odwoławczej uchwałą nr 2 z dnia 13 czerwca 2022 r. w celu jej przedłożenia przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, na podstawie art. 479 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo

zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 poz. 1129 ze zm.) Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

# **CZĘŚĆ I: Ogólna informacja o funkcjonowaniu Krajowej Izby Odwoławczej w 2021 r.**

## **3. Organy Izby**

Organizację KIO reguluje art. 479 nPzp. Zgodnie z powołanym przepisem organami Izby są:

- Prezes Izby,
- zgromadzenie ogólne Izby.

Prezes i Wiceprezes Izby powoływani są przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek Prezesa UZP na trzyletnią kadencję.

Funkcję Prezesa Izby w okresie objętym Informacją do dnia 30 sierpnia 2021 r. pełniła Małgorzata Rakowska, natomiast funkcję Wiceprezesa Izby, a także od dnia 1 września 2021 r. p.o. Prezesa Izby pełnił Jan Kuzawiński.

Zgromadzenie Ogólne tworzą wszyscy członkowie Izby. W 2021 r. odbyły się dwa Zgromadzenia Ogólne Izby.

### **1. Podstawy prawne funkcjonowania Izby**

Krajowa Izba Odwoławcza została powołana ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 82, poz. 560) jako stały organ wyłącznie właściwy do rozpoznawania w pierwszej instancji odwołań od niezgodnych z prawem czynności lub zaniechań zamawiających w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Izba ma charakter organu sądowego w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sprawa C-465/11 Forposta, ABC Direct Contact). Organizację Izby oraz status jej członków określają przepisy Działu VII Rozdział 2 nPzp.

Postępowanie odwoławcze uregulowane zostało przepisami art. 505-578 ustawy. Obok przepisów ustawowych kwestie związane z postępowaniem odwoławczym regulują akty wykonawcze: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2437) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2453).

Kontrolę instancyjną orzeczeń Izby, na podstawie art. 579 i 580 nPzp, sprawuje Sąd Okręgowy w Warszawie, zwany „sądem zamówień publicznych”, a prawo wniesienia skargi



przysługuje stronom i uczestnikom postępowania oraz Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Ponadto Prezes UZP uprawniony jest do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia Sądu kończącego postępowanie w sprawie. Zgodnie z przepisem art. 590 ust. 1 ustawy Pzp, skargę kasacyjną może wnieść strona oraz Prezes Urzędu.

Obok orzekania w sprawach odwołań, Izba – zgodnie z art. 578 nPzp – rozpoznaje składane w toku postępowań odwoławczych wnioski zamawiających o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez KIO orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

Z mocy art. 610 ust. 3 nPzp Izba jest także organem właściwym do rozpoznawania zastrzeżeń od wyników kontroli prowadzonych przez Prezesa Urzędu.

W Izbie obowiązują również akty wewnętrzne tj. Wewnętrzny Regulamin Organizacji Pracy Krajowej Izby Odwoławczej, a także zarządzenia Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

## **2. Skład osobowy Izby**

Krajową Izbę Odwoławczą tworzą członkowie Izby, powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Regulacje prawne dotyczące członków Izby zostały zawarte w art. 474-476, 478 oraz 483-486 nowej ustawy.

Członkowie Izby przy orzekaniu są niezawisli i związani wyłącznie przepisami obowiązującego prawa (art. 475 ust. 2 nowej ustawy). Za naruszenie swoich obowiązków i uchybienie godności zawodowej członkowie Izby podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 485 ust. 1 nowej ustawy).

Zgodnie z art. 474 ust. 1 nowej ustawy, w skład Izby może wchodzić do 100 członków. Na początku roku sprawozdawczego skład Izby liczył 47 osób, a na koniec 44 osoby.

Dnia 2 czerwca 2021 r. Minister Pracy, Rozwoju i Technologii ogłosił postępowanie kwalifikacyjne na członków Krajowej Izby Odwoławczej, ustalając limit osób, które zostaną powołane w skład KIO na 16 osób (w następstwie postępowania kwalifikacyjnego zatrudnionych miało zostać w pierwszej kolejności 10 osób z największą ilością punktów, pozostałe 6 osób miało zostać zatrudnionych z grupy osób, które kolejno uzyskały najwyższą ilość punktów z zastrzeżeniem, że minister właściwy do spraw finansów publicznych przyzna środki finansowe). Postępowanie zostało zakończone 14 października 2021 r., wyłoniono w nim 8 uprawnionych do powołania przez ministra właściwego do spraw gospodarki w skład KIO. Ślubowanie na członków KIO 6 osób odbyło się w dniu 24 listopada 2021 r. Pierwsza z osób nowo powołanych w skład KIO rozpoczęła pracę 1 grudnia 2021 r.

## **4. Rzecznik dyscyplinarny**

Zgodnie z art. 485 ust. 5 i 6 nPzp, w Izbie działa rzecznik dyscyplinarny, który powoływany jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek Prezesa Urzędu na trzyletnią kadencję.

W roku 2021 funkcję rzecznika dyscyplinarnego Izby pełniła Izabela Niedziałek-Bujak.

Tryb wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zasady powoływania sądu dyscyplinarnego, procedurę postępowania w pierwszej i drugiej instancji oraz kwestie zatarcia kary określa Regulamin w sprawie szczegółowego trybu postępowania dyscyplinarnego oraz trybu wyboru składu orzekającego sądu dyscyplinarnego Krajowej Izby Odwoławczej, przyjęty przez Zgromadzenie ogólne Izby uchwałą nr 3/2011 z dnia 9 czerwca 2011 r.

W okresie sprawozdawczym rzecznik dyscyplinarny nie skierował do Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji żadnego wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

## **5. Rzecznik prasowy**

Zadaniem rzecznika prasowego jest zapewnienie stałej współpracy z mediami, w szczególności przekazywanie informacji o działalności KIO i postępowaniach odwoławczych. W okresie sprawozdawczym funkcję tę pełniła do dnia 3 sierpnia 2021 r. Katarzyna Prowadzisz. Do końca roku sprawozdawczego Izba nie powołała nowego rzecznika prasowego.

## CZĘŚĆ II: Działalność merytoryczna Krajowej Izby Odwoławczej w 2021 r. w ujęciu statystycznym

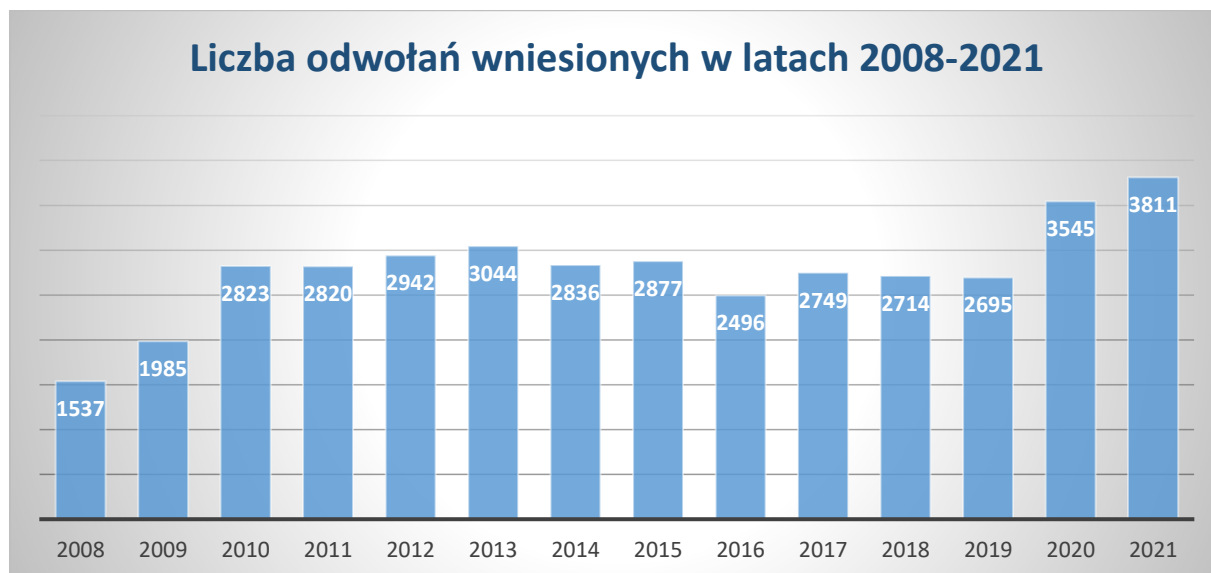
### Część IV: Inna działalność Krajowej Izby Odwoławczej w 2021 r.

#### 1. Wpływ odwołań

W 2021 r. do Prezesa Izby wpłynęło 3811 odwołań. Liczba odwołań rozpoznanych w tym okresie przez Izbę wyniosła 3927 (w tym 280 odwołań wniesionych w 2020 r.).

Spośród odwołań wniesionych w 2021 r. do rozpoznania w 2022 r. pozostały 163 odwołania oraz 1 odwołanie spośród odwołań wniesionych w 2020 r.

W celu porównania, poniżej zaprezentowano wpływ odwołań w ciągu poszczególnych lat, przez cały dotychczasowy okres funkcjonowania Izby (z pominięciem danych z grudnia 2007 r.).



W 2021 r. nastąpił wyraźny wzrost ilości odwołań wnoszonych w formie elektronicznej - 2905 (z czego 50 drogą elektroniczną), co stanowiło 76% wszystkich odwołań – w porównaniu do 63,30% w 2020 r. W formie pisemnej wniesiono odwołań 906 (24%), a więc znacznie mniej niż w roku 2020 r. - 1301 (36,70%). Był to kolejny rok, w którym utrzymała się taka tendencja – w poprzednich latach udział odwołań wnoszonych w formie elektronicznej wynosił w: 2010 r. – 4,5%, 2011 r. – 11%, 2012 r. – niespełna 15%, 2013 r. – 16%, 2014 r. – niemal 18%, 2015 r. – 9%, 2016 r. – 19%, 2017 r. – 22%, 2018 r. – 28%, 2019 r. - 46%.

W ujęciu kwartalnym największy wpływ odnotowano w I kwartale 2021 r. – 1011 odwołań, następnie ilość wnoszonych odwołań nieznacznie malała w każdym kolejnym kwartale 2021 r.: w II kwartale wniesiono 951 odwołań, w III kwartale 935 odwołań, a w IV kwartale wniesiono 914 odwołań. W porównaniu do roku 2020 r. jest to odwrotna tendencja,

gdyż najwięcej odwołań w 2020 r. odnotowano w IV kwartale – 1056, a najmniej w I kwartale: 697 odwołań.

W ujęciu miesięcznym wpływ odwołań w 2021 r. prezentuje poniższy wykres.



## 2. Ogólna charakterystyka postępowań, w których wniesiono odwołania

Najwięcej odwołań wniesiono w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość przekracza tzw. progi unijne – 2558, czyli 67% ogółu wniesionych w 2021 r. odwołań (w 2020 r. ich udział wynosił 71%). W postępowaniach o wartościach tzw. podprogowych wniesiono 1245 odwołań (33%), natomiast w odniesieniu do 8 odwołań brak jest danych w zakresie wartości zamówienia.

Podobnie jak w roku 2020 r. pod względem rodzaju zamówień spośród 3811 odwołań wniesionych w 2021 r. najwięcej dotyczyło usług - 44%. W zakresie dostaw wniesiono 29% odwołań, a w zakresie robót budowlanych – 27% odwołań (w 2020 r. taki podział odwołań przedstawiał się następująco: 40% usługi, 32% dostawy i 28% roboty budowlane).

## 3. Statystyka przystąpień do postępowań odwoławczych

Do toczących się w 2021 r. postępowań odwoławczych zgłoszono 3664 przystąpienia, w tym 2790 po stronie zamawiającego (76,15%) oraz 874 po stronie odwołującego (23,85%).

Dla porównania do toczących się w 2020 r. postępowań odwoławczych zgłoszono 2645 przystąpień, w tym 2150 po stronie zamawiającego (81%) oraz 495 po stronie odwołującego (19%).

W formie pisemnej wniesiono 865 przystąpień, przez ePUAP 2927, a drogą elektroniczną 248. Wobec czynności zamawiającego uwzględniających zarzuty odwołania zarejestrowano zgłoszenie 141 sprzeciwów.

#### **4. Czynności formalnoprawne podejmowane przez Prezesa Izby**

W 2021 r. braki formalne, o których mowa w art. 518 ust. 1 nPzp wystąpiły w 534 odwołaniach, co skutkowało koniecznością wezwania wykonawców do ich uzupełnienia (w 2020 r. miało to miejsce w stosunku do 610 odwołań).

Spośród 3927 odwołań rozpoznanych w 2021 r. zwróconych zostało 186 odwołań, czyli 5% (w 2020 r. zwrócono 194 odwołania, co stanowiło 5% wszystkich odwołań). Prezes Krajowej Izby Odwoławczej dokonał zwrotu odwołań z następujących powodów: nieuiszczenia wpisu – 80 odwołań, nieuzupełnienia innych braków formalnych – 73 odwołania, nieuzupełnienia zarówno wpisu, jak i braków formalnych – 29 odwołań. Ponadto, 4 zwroty odwołań zostały dokonane przez składy orzekające (1-osobowe) z powodu nieuzupełnienia braków formalnych: z powodu braku dowodu przesłania kopii odwołania zamawiającemu – zwrócono 2 odwołania oraz z powodu braku dokumentów potwierdzających umocowanie osób wnoszących odwołanie – zwrócono 2 odwołania.

Spośród innych braków formalnych niż nieuiszczenie wpisu, skutkujących zwrotem odwołania najczęściej występowały:

1. brak dokumentów potwierdzających umocowanie osoby podpisującej odwołanie do reprezentowania odwołującego – 57 odwołań.
2. brak dokumentów potwierdzających umocowanie osoby X do reprezentowania członka konsorcjum – 1 odwołanie.
3. brak dokumentów potwierdzających umocowanie osoby podpisującej odwołanie do reprezentowania konsorcjum – 12 odwołanie.
4. brak dokumentów potwierdzających umocowanie osoby podpisującej pełnomocnictwa do reprezentowania lidera konsorcjum – 2 odwołania.
5. brak dowodu przesłania kopii odwołania zamawiającemu – 44 odwołań.
6. brak wskazania nazwy i siedziby zamawiającego – 1 odwołanie.
7. brak podpisu pod odwołaniem – 1 odwołanie.

#### **5. Wyznaczanie składów do rozpoznawania odwołań**

Stosownie do art. 487 ust. 1 nPzp, Izba rozpoznaje odwołanie w składzie trzyosobowym, w przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne oraz jednoosobowym, w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne. Prezes Izby

może zarządzić rozpoznanie odwołania w składzie jednoosobowym, w przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, albo trzyosobowym, w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na stopień złożoności sprawy (art. 487 ust. 2 nPzp).

O rozpoznaniu sprawy w powiększonym składzie może także wystąpić z wnioskiem do Prezesa Izby – na podstawie § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie regulaminu – wyznaczony do rozpoznania sprawy członek Izby.

W 2021 r. Izba rozpoznała w składzie jednoosobowym (nie licząc zwrotów odwołań) 2910 odwołań (78%), a w składzie trzyosobowym – 835 odwołań (22%). W 2020 r., w liczbie wówczas rozpoznanych odwołań udziały te wynosiły odpowiednio 86,53% i 13,47%.

## **6. Odwołania skierowane do łącznego rozpoznania**

Stosownie do art. 544 ust. 2 nPzp, Prezes Izby może zarządzić łączne rozpoznanie odwołań przez Izbę, jeżeli zostały one złożone w tym samym postępowaniu o udzielenie zamówienia lub dotyczą takich samych czynności lub zaniechań czynności zamawiającego.

Ogólna liczba odwołań skierowanych do łącznego rozpoznania w okresie sprawozdawczym wyniosła 728 tj. 19% ogólnej liczby 3811 wniesionych odwołań. Spośród tej liczby 686 odwołań zostało rozpoznanych po terminie instrukcyjnym, o którym mowa w art. 544 ust. 1 nPzp.

W poprzednich latach do łącznego rozpoznania zostało skierowanych: 18% odwołań w roku 2020 r., 13% w roku 2019 r. oraz 18% w roku 2018 r.

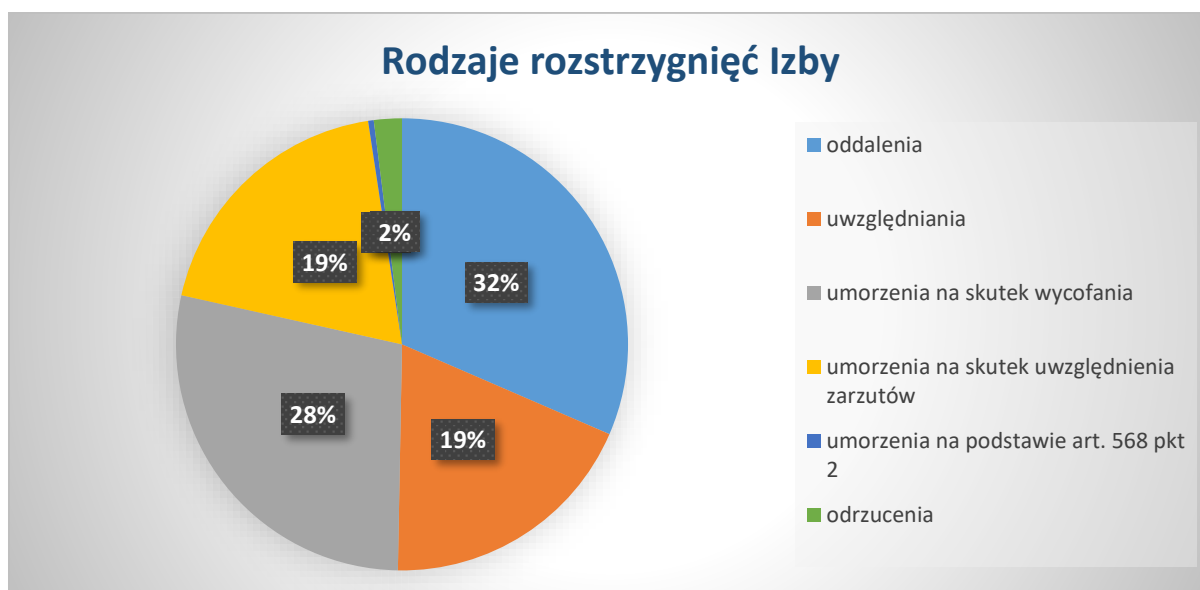
Maksymalna ilość odwołań połączonych do łącznego rozpoznania w ramach jednego postępowania odwoławczego w 2021 r. wyniosła 9 odwołań.

## **7. Rodzaje rozstrzygnięć odwołań**

Rozpoznaniu przez składy orzekające Izby (nie wliczając odwołań zwróconych) w 2021 r. podlegały 3 741 odwołania, w wyniku czego:

1. 1178 odwołań zostało oddalonych (31,50%);
2. 703 odwołania zostały uwzględnione (18,79%);
3. 1055 postępowań zostało umorzonych wskutek wycofania odwołania (28,20%);
4. 715 postępowań zostało umorzonych w wyniku uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów odwołania (19,11%);

5. 15 postępowań zostało umorzonych na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy pzp (0,4%)
6. 75 odwołań zostało odrzuconych (2%).



## 8. Kary finansowe, skrócenie okresu obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego lub jej unieważnienie

W 2021 r. Izba orzekła o nałożeniu kary finansowej na zamawiającego w sprawach połączonych o sygn. akt: KIO 2685/21, KIO 2689/21, w tym w sprawie KIO 2685/21 w wysokości 12 000,00 zł a w sprawie KIO 2689/21 w wysokości 6 000,00 zł. Izba orzekła o skróceniu okresu obowiązywania umowy w jednej sprawie (sygn. akt KIO 3796/21). W dwóch sprawach: KIO 3007/21, KIO 2454/21 Izba orzekła o unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

## 9. Zdania odrębne

Do wydanych w okresie sprawozdawczym wyroków członkowie składów orzekających zgłosili 3 zdania odrębne: w sprawie o sygn. akt: KIO 248/21 zdanie odrębne dotyczyło oceny skuteczności zastrzeżenia dokumentów wykonawców załączanych do oferty, ocenianych w kryteriach oceny ofert jako tajemnica przedsiębiorstwa, w sprawie o sygn. akt: KIO 484/21 oceny wykazywanej inwestycji na potrzeby uzyskania punktów w kryterium oceny ofert pod względem spełnienia przesłanki wykluczenia z postępowania z uwagi na przedstawienie informacji wprowadzających w błąd zamawiającego w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa, natomiast w sprawach połączonych o sygn. akt: KIO 2864/21 oraz KIO 2872/21 zdanie odrębne dotyczyło braku możliwości unieważnienia postępowania na etapie ogłoszonego postępowania, przed terminem składania ofert.

Dla porównania w roku 2020 r. zgłoszono 1 zdanie odrębne.

## 10. Powołanie biegłego

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono dowód z opinii biegłego w 1 postępowaniu odwoławczym, w sprawie o sygn. akt: KIO 242/21. Opinia biegłego dotyczyła wiadomości specjalnych z dziedziny informatyki w zakresie podpisu elektronicznego. Dla porównania w 2020 r. dowód taki przeprowadzono w 2 postępowaniach.

## 11. Prawomocność orzeczeń

W 2021 r. w oparciu o regulację § 40 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. 2020, poz. 2453) Prezes Izby stwierdził prawomocność 44 orzeczeń (w 2020 r. było to 46 orzeczeń).

## 12. Terminowość rozpoznawania odwołań

W 2021 r. postępowanie odwoławcze trwało średnio 30 dni. Zaznaczenia jednak wymaga, że odwołania, które wpłynęły do Izby w okresie od października do grudnia 2021 r. zostały rozpoznane średnio w terminie 17 dni. W 2020 r. postępowanie odwoławcze trwało średnio 29 dni.

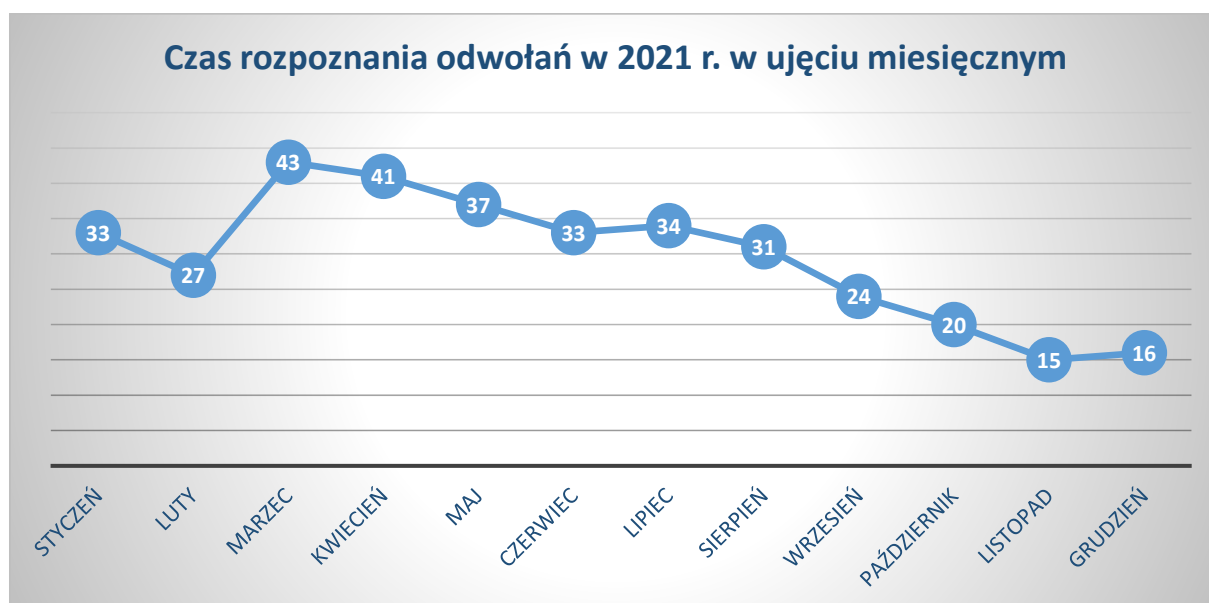
Dla porównania, poniżej zaprezentowano średni czas trwania postępowania odwoławczego, czyli liczbę dni od wpływu odwołania do wydania orzeczenia, dla wszystkich spraw rozpoznanych w danym okresie sprawozdawczym, począwszy od 2009 r.





Na terminowość rozpoznania odwołań w omawianym roku statystycznym na pewno znaczący wpływ miała rekordowa ilość wniesionych odwołań w stosunku do lat poprzednich (3811), jak również duża ilość odwołań pozostałych do rozpoznania z roku 2020 (266), przy zmniejszającym się w trakcie roku statystycznego zasobie kadrowym Izby z 47 do 44 osób.

Poniżej zaprezentowano średni czas trwania postępowania odwoławczego, czyli liczbę dni od wpływu odwołania do wydania orzeczenia w poszczególnych miesiącach 2021 r.



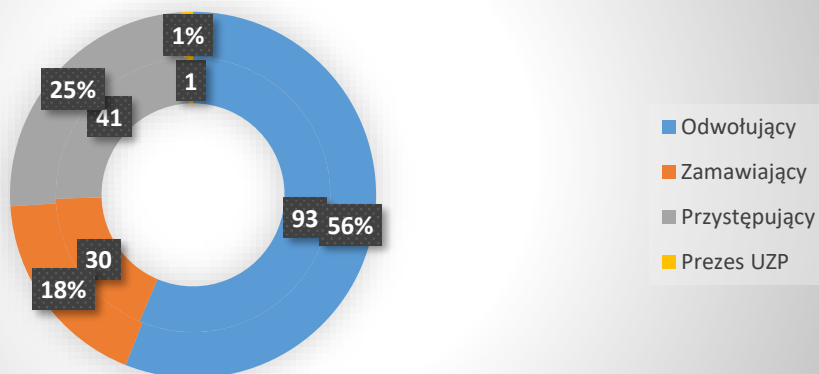
### 13. Ogłaszanie orzeczeń

Zgodnie z art. 558 ust. 2 nPzp, Izba w sprawie zawitej Izba może odroczyć ogłoszenie orzeczenia na czas nie dłuższy niż 5 dni. Izba – z uwagi na zawłość sprawy – uznała w 2021 r. za konieczne skorzystanie z tego uprawnienia w 1643 przypadkach (co stanowi 87,35% z ogólnej liczby wydanych wyroków), natomiast w 2020 r. było to 1258 spraw (79%).

### 14. Skargi do sądów okręgowych na orzeczenia Izby

W 2021 r. wniesiono 165 skarg na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, co stanowi 4,2% w stosunku do liczby odwołań rozpoznanych przez składy orzekające. W poprzednich latach było to odpowiednio: 2020 – 122 (3,57%), 2019 – 126 (5,2%), 2018 – 166 (6,2%), 2017 – 159 (5,7%), 2016 – 130 (5,2%), 2015 – 179 (6,7%), 2014 r. – 133 (5,1%), 2013 r. – 144 (5,2%), 2012 r. – 152 (5,9%), a w 2011 r. – 148 (6%).

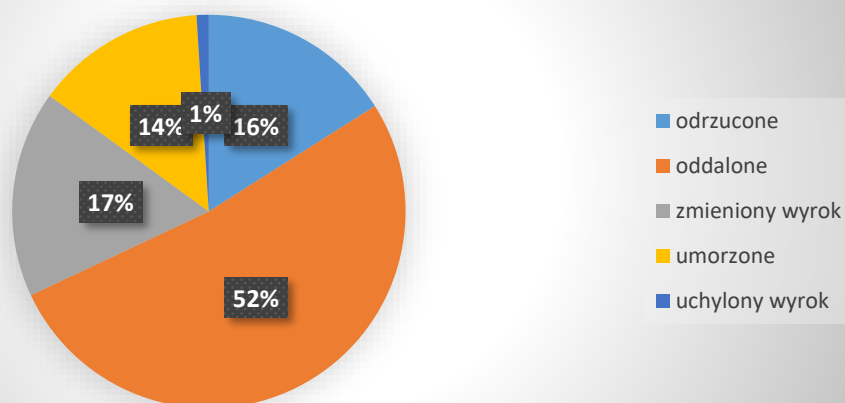
## Podmiot wnoszący skargę



Na podstawie przekazanych Izbie orzeczeń sądów okręgowych ustalono (według stanu na dzień 18 lutego 2022 r.), że w 2021 r. rozpoznano 71 skarg na orzeczenia Izby, w tym: 11 skarg zostało odrzuconych (16%), 37 skarg zostało oddalonych (52%), w 12 sprawach zmieniono wyrok (17%), w 10 sprawach umorzono postępowanie skargowe (14%), w 1 sprawie uchylono wyrok (1%). W toku są 94 sprawy.

Dla porównania w 2020 r. na podstawie przekazanych Izbie orzeczeń sądów okręgowych ustalono (według stanu na dzień 15 czerwca 2021 r.), że w 2020 r. rozpoznano 83 skargi na orzeczenia Izby, w tym: 23 skargi zostały odrzucone (28%), 32 skargi zostały oddalone (39%), w 17 sprawach zmieniono wyrok (20%), w 10 sprawach umorzono postępowanie skargowe (12%), w 1 sprawie wycofano skargę (1%). W toku było 39 spraw.

## Rodzaje rozstrzygnięć skarg w 2021 r.



## 15. Rozpoznawanie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy

Do Izby wpłynęło w 2021 r. 110 wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a wydano 112 postanowień w tym przedmiocie.

Krajowa Izba Odwoławcza w 2021 r. spośród spraw rozpoznanych wydała 63 postanowienia odmawiające uchylenia zakazu zawarcia umowy (56%), 38 postanowień uchylających zakaz zawarcia umowy (34%) oraz 11 postanowień umarzających postępowanie w sprawie wniosku (10%).

Ilość wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz wydanych postanowień przedstawiała się podobnie w 2020 r. Krajowa Izba Odwoławcza wydała 117 postanowień w sprawie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, w tym: 55 postanowienia odmawiające uchylenia zakazu zawarcia umowy (47%), 52 postanowienia uchylające zakaz zawarcia umowy (44%) oraz 10 postanowień umarzających postępowanie w sprawie wniosku (9%).

Dla porównania w roku 2019 r. Krajowa Izba Odwoławcza wydała 25 postanowień w sprawie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, co oznacza iż w kolejnych latach nastąpił czterokrotny wzrost ilości wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy.

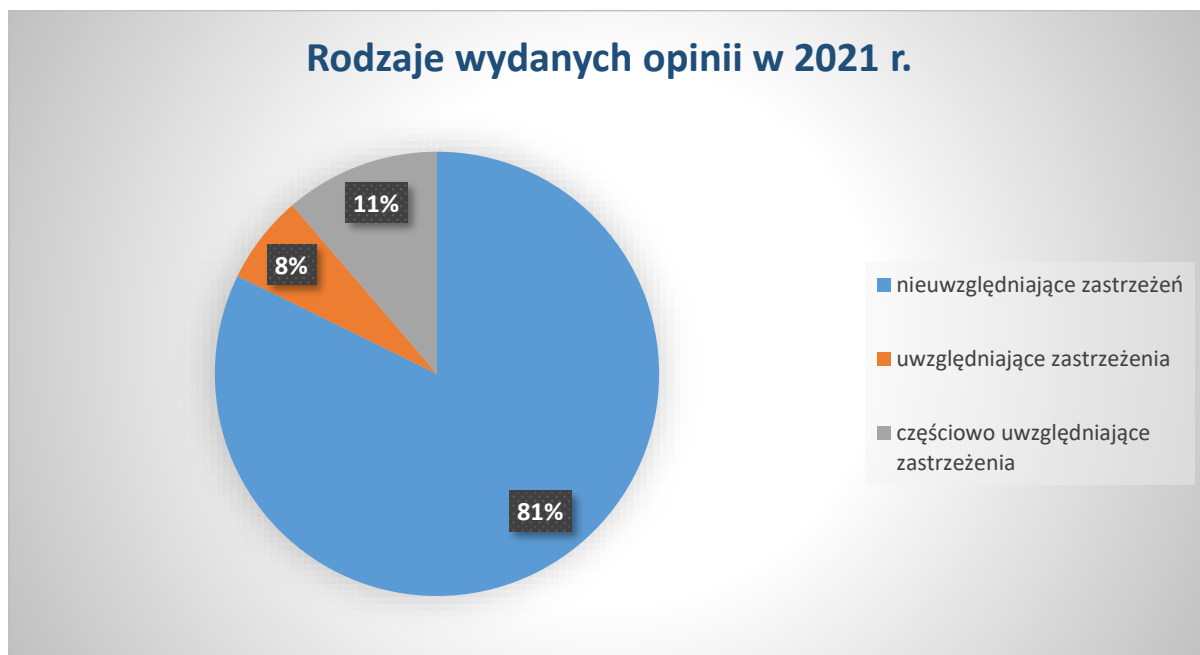


## 16. Rozpoznanie zastrzeżeń od wyników kontroli Prezesa UZP

Z art. 610 ust. 1 i art. 617 nPzp, wynika uprawnienie zamawiających do zgłaszania do Prezesa Urzędu zastrzeżeń od wyników kontroli doraźnej i uprzedniej. Opinię w przedmiocie tych zastrzeżeń Izba wyraża w formie uchwały podejmowanej w terminie 15 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń od wyników kontroli. W 2021 r. zastrzeżenia zostały rozpoznane w terminie określonym w art. 610 ust. 3 nPzp.

Izba w 2021 r. wydała 26 opinii, w tym: 21 opinii (81%), w których nie uwzględniła zastrzeżeń, 2 opinie (8%) uwzględniające zastrzeżenia w całości oraz 3 opinie (11%) częściowo uwzględniające zastrzeżenia.

W porównaniu do roku 2020 r. ilość wydanych opinii zmniejszyła się niemal trzykrotnie. W 2020 r. Izba wydała 62 opinie, w tym: 51 opinii (82%), w których nie uwzględniła zastrzeżeń, 4 opinie (7%) uwzględniające zastrzeżenia w całości oraz 7 opinii (11%) częściowo uwzględniających zastrzeżenia.



### **17. Zapytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

W 2021 r. Izba nie skierowała zapytań do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

## **CZĘŚĆ III: Problemy wynikające z orzecznictwa Izby**

### **1. Sentencja Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie postanowień umownych przed upływem terminu składania ofert.**

Zagadnieniem prawnym, jakie powstało na gruncie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 t.j. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.) jest treść sentencji Izby w zakresie niezgodności projektowanego postanowienia umowy z wymaganiami przepisów ustawy Pzp. Ustawodawca wprowadzając nowe Prawo zamówień publicznych zdecydował się wprost uregulować, że do zakresu kognicji Krajowej Izby Odwoławczej należy badanie zgodności z przepisami ustawy czynności zamawiającego, podjętymi w postępowaniu o zamówienie publiczne, w tym projektowane postanowienia umowne – art. 513 pkt. 1 ustawy Pzp. Zakres kognicji Izby w odniesieniu do badania zgodności projektowanych postanowień umownych z przepisami ustawy nie był sporny na gruncie dotychczasowego orzecznictwa. W tym miejscu warto odwołać się do Informacji Rocznej z działalności Krajowej Izby Odwoławczej za rok 2013 str. 76 i następne, w której Izba wskazywała, że tak w doktrynie jak i orzecznictwie objęcie ochroną prawną interesu wykonawcy polegającego na zawarciu ważnej umowy, gwarantującej możliwość wykonania zamówienia oraz ustanawiającej jednakowe warunki realizacji zamówienia dla wszystkich ubiegających się wykonawców było powszechnie akceptowane. Natomiast w informacji tej zwracano uwagę na dwie trudności związane z rozpoznawaniem spraw odwoławczych dotyczących postanowień umownych to jest: na trudności w dowodzeniu stanów faktycznych mogących powstać na tle projektowanych postanowień umownych oraz na trudności w poszukiwaniu adekwatnych wzorców kontroli nie tylko w ustawie Pzp, ale aktach, do których ustawa odsyła. Drugim aspektem, na który zwracała uwagę Izba w przywołanej Informacji Rocznej były wątpliwości doktrynalne, co do możliwości i celowości nakazywania w sentencji wprowadzenia wynikających z tych sentencji konkretnych postanowień umownych. Nie jest celem tego opracowania analiza porównawcza stanowisk przemawiających za i przeciw możliwości narzucenia przez Izbę określonego brzmienia postanowienia, w tym zakresie należy odesłać do powołanej już publikacji. Istotą jest bowiem próba oceny rozwiązania, na jakie zdecydował się ustawodawca w nowym Pzp, w pierwszym roku jego funkcjonowania i wskazania na problemy orzecznicze z niego wynikające.

Zakres rozstrzygnięcia Izby w odniesieniu do projektowanych postanowień umownych regulują obecnie dwa przepisy:

- art. 554 ust. 3 pkt 1 lit c ustawy Pzp, który stanowi, że w przypadku uwzględnienia odwołania Izba może nakazać zmianę projektowanego postanowienia umowy albo jego usunięcie, jeżeli jest niezgodne z przepisami ustawy,

- art. 554 ust. 6 ustawy Pzp, zgodnie z którym Izba nie może nakazać wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści.

Analizując te przepisy należy zauważyć, że Izba rozstrzyga jedynie o legalności postanowienia umownego, a nie o jego celowości, ekonomicznym znaczeniu dla stron, czy innych skutkach postanowienia, które mogą mieć znaczenie w świetle zasady efektywności. O ile wydaje się możliwe rozstrzygnięcie o legalności postanowienia pozostającego w sprzeczności z innymi warunkami zamówienia w świetle zasady przejrzystości wyrażonej w ustawie, o tyle ustawodawca nie przyznał Izbie kompetencji oceny projektowanych postanowień umownych przez pryzmat celowości, słuszności czy zasad współżycia społecznego.

Tym samym można postawić tezę o ograniczeniu kompetencji Izby, w odniesieniu do postanowień umownych, do rozstrzygnięć o niezgodności tych postanowień z przepisami bezwzględnie obowiązującego prawa. Problemem orzeczniczym przede wszystkim jest wzajemna relacja przepisów art. 554 ust. 3 pkt. 1 lit. c i art. 554 ust. 6 ustawy Pzp. Przepis art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. c ustawy Pzp wyznacza dwa możliwe i alternatywne rozstrzygnięcia Izby w odniesieniu do projektowanych postanowień umownych tj.

- nakaz zmiany postanowienia i odrębny

- nakaz wykreślenia postanowienia.

Ustawodawca posłużył się bowiem alternatywą rozłączną „albo”, co prowadziło do wniosku, że Izba może wyłącznie orzec o zmianie postanowienia albo wyłącznie o jego wykreśleniu. Na gruncie tak ukształtowanego przepisu zakazane jest zatem jednoczesne nakazanie wykreślenia postanowienia i nakazanie wprowadzenia nowego postanowienia o zmienionej treści.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Problem ten został dostrzeżony w piśmiennictwie - Małgorzata Stręciwilk, ZP DORADCA 2019, Nr 10 „Środki ochrony prawnej” - Jedno rozwiązanie dotyczące uwzględniania odwołania przez Izbę, w sytuacji potwierdzenia się choćby części zarzutów, budzi poważne wątpliwości. Art. 554 ust. 3 pkt 1) nowego Pzp zakłada bowiem, że Izba uwzględniając odwołanie w sytuacji, gdy umowa w sprawie zamówienia publicznego nie została zawarta, może albo nakazać wykonanie lub powtórzenie czynności zamawiającego, albo nakazać unieważnienie czynności zamawiającego, albo nakazać zmianę projektowanego postanowienia umowy albo jego usunięcie, jeżeli jest niezgodne z przepisami ustawy. Wprowadzono tutaj funktor „albo” alternatywy rozłącznej, pozwalający Izbie wybrać tylko jedno rozstrzygnięcie. Tymczasem dotychczasowe rozwiązania przewidywały w tym zakresie zastosowanie funkтора „lub” alternatywy nierozłącznej, co z kolei pozwalało Izbie przy rozstrzygnięciu, np. sprawy dotyczącej nieprawidłowego wyboru oferty najkorzystniejszej, na jednoczesne wyeliminowanie z obrotu nieprawidłowego rozstrzygnięcia zamawiającego w tym zakresie, ale również na nakazanie zamawiającemu określonych zachowań związanych kolejnymi czynnościami w postępowaniu dla jego naprawy bądź unieważnienia. Powyższe w oparciu o przepisy nowego Pzp będzie nader problematyczne.

Przykładem sentencji nakazującej wykreślenie postanowienia umownego jest wyrok sygn. akt: KIO 1669/21 z dnia 5 lipca 2021 r., w którym Izba uwzględniając odwołanie w zakresie zarzutów dotyczących naruszenia art. 241 ust. 1 i 3 i art. 16 ustawy Pzp, art. 112 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z § 9 ust. 1 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, art. 353<sup>1</sup> w zw. z art. 5 kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ustawy Pzp i nakazała zamawiającemu zmianę treści specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) przez:

- wykreślenie § 10 ust. 2 lit. e) Załącznika nr 2 do SWZ wzór umowy lub jego zmianę poprzez odniesienie możliwości rozwiązania umowy z wykonawcą bez zachowania okresu wypowiedzenia do stwierdzenia realizacji usługi przez wykonawcę w sposób sprzeczny z istotnymi postanowieniami umowy oraz zdefiniowanie tych istotnych postanowień umowy.<sup>2</sup> Sentencje dotyczące wykreślenia postanowień nie rodzą trudności z ich wykonalnością, ani ustaleniem zakresu modyfikacji projektowanej umowy.

W orzecznictwie natomiast zauważalna jest trudność w budowaniu sentencji przy jednoczesnym zbiegu normy art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. c in initio z art. 554 ust. 6 ustawy Pzp.

Z jednej strony bowiem Izba może nakazać zmianę postanowienia, z drugiej nie może nakazać konkretnej treści tego postanowienia. Trudność ta także dotyczy sytuacji zbiegu zarzutu dotyczącego opisu przedmiotu zamówienia, czy wymagań związanych z realizacją zamówienia, które pozostają w ścisłym związku z postanowieniami umownymi.

Jako przykład niech posłuży tu wyrok sygn. akt: KIO 142/21, 143/21, 161/21, 162/21, 165/21, 168/21 z dnia 12 marca 2021 r., w którym odwołujący kwestionował postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) dotyczące opisu przedmiotu zamówienia, które jednocześnie były elementami postanowień umownych. Izba w tej sprawie oddalając odwołania wskazała, że odwołujący pominął zupełnie okoliczność zmiany ustawy Pzp przez wejście w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r., gdzie ustawodawca w art. 554 ust. 6 nowej

---

<sup>2</sup> wyrok dotyczy przyznania zamawiającemu uprawnienia do rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia w przypadku stwierdzenia przez zamawiającego realizacji usługi przez wykonawcę w sposób sprzeczny z jakimkolwiek postanowieniem umowy, co Izba uznała za nadmiernie sankcyjne, nie odnoszące się realizacji istotnych postanowień umowy i dające zamawiającemu kompetencję rozwiązania umowy w bardzo szerokim zakresie, nawet z przyczyn niezawinionych przez wykonawcę, co prowadzi do niepewności co do trwałości stosunku zobowiązaniowego.

Inne przykłady orzeczeń nakazujących wykreślenie postanowień umownych to: sygn. akt KIO 3107/21 z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt KIO 3260/21 z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt KIO 3283/21, KIO 3291/21, KIO 3293/21 z dnia 26 listopada 2021 r., sygn. akt KIO 3285/21 i KIO 3317/21 z dnia 29 listopada 2021 r., sygn. akt KIO 3330/21 z dnia 30 listopada 2021 r.

ustawy Pzp bezwzględnie zdecydował, że Izba nie może nakazać zawarcia umowy lub wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści.

Izba wyraziła stanowisko, że jeżeli, postanowienie opisujące przedmiot zamówienia mieści się w treści umowy, to działanie przepisu art. 554 ust. 6 nowej ustawy Pzp obejmuje również postanowienia części II SIWZ – opis przedmiotu zamówienia.

Dodatkowo, Izba stwierdziła, że zamawiający w § 9 ust. 9 w części V SIWZ – istotne postanowienia umowy (wzór umowy) w postanowieniach końcowych przesądził, że załączniki do umowy stanowią jej integralną część oraz jako pierwszy z tych załączników wskazał Opis przedmiotu zamówienia.

Z powyższych względów Izba nie mogła zatem przypisać sobie kognicji do orzeczenia nakazu wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści. Wniosek ten dotyczy zatem wszystkich postanowień SIWZ, zarówno tych określonych w części V SIWZ – istotne postanowienia umowy (wzór umowy), jak i tych z części II SIWZ – opis przedmiotu zamówienia, jako, że one również stanowią integralną część umowy.

Wobec tego Izba nie mogła uwzględnić nowego, proponowanego przez odwołującego brzmienia SIWZ. Nadto, nie mogło ująć uwadze Izby, że analogiczne uregulowanie zostało zawarte w treści § 2 ust.8 w części V SIWZ – istotne postanowienia umowy (wzór umowy), co powoduje, że nie ma możliwości nakazania wnioskowanej treści postanowienia umownego i związanego z nim opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego integralną część umowy na zasadzie przepisu art.554 ust. 6 ustawy Pzp.

W odniesieniu do kar umownych Izba za niedopuszczalne uznała miarkowanie zarówno wysokości kary umownej, jak limitu odpowiedzialności kontraktowej z tego tytułu, a także wykreślenie określonej treści z wzoru umowy byłoby działaniem naruszającym przepis art. 554 ust. 6 nowej ustawy Pzp, który zabrania nakazania wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści.

Izba stanęła także na stanowisku, że w przypadku postanowień SIWZ może orzekać jedynie o niezgodności przepisów ustawy Pzp, a nie innych przepisów materialnych określonych w innych ustawach. Izba nie ma podstawy do badania i oceny SIWZ w zakresie do ustawy o ochronie konkurencji i konsumenta i ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Izba wyraziła także przekonanie, że przepis art. 513 nowej ustawy w związku z art.1 nowej ustawy Pzp stanowi lex specialis wobec art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, bowiem adresatem tego pierwszego jest Krajowa Izba Odwoławcza. Natomiast, treść przepisu art.58 § 1 kodeksu cywilnego stanowiącego klauzulę salwatoryjną, która może się zmaterializować dopiero w postępowaniu sądowym o ustalenie w trybie przepisu art.189 kodeksu postępowania cywilnego.

Przytoczone powyżej rozstrzygnięcie stanowi przejaw ścisłej językowej wykładni przepisów ustawy, traktując zakaz nakazania wprowadzenia postanowień umownych określonej treści,



jako barierę dla oceny legalności opisu przedmiotu zamówienia w sytuacji, gdy wynik tej oceny mógłby prowadzić do nakazania zmiany postanowienia umownego.

Podejście to nie znalazło szerokiego odzwierciedlenia w późniejszym orzecznictwie<sup>3</sup>. Najczęściej jednak Izba formułowała nakazy zmiany postanowień umownych przez określenie ram tych zmian pozostawiając zamawiającemu swobodę nadania tym ramom odpowiedniej treści.

Izba sformułowała w ten sposób sentencję w wyroku sygn. akt: KIO 935/21 z dnia 28 kwietnia 2021 r., w którym uwzględniając odwołanie w zakresie:

2a. zarzutu z pkt 3.2 OPZ i nakazała zamawiającemu jego zmianę wraz z odpowiednią zmianą treści postanowień § 8 pkt 4-8 projektu wzoru umowy

2b. zarzutu z pkt 2 lit. B i w tym zakresie nakazała zamawiającemu wskazanie okoliczności, kiedy i przez jaki okres nieobecność Lidera zespołu/koordynatora w siedzibie zamawiającego, będzie usprawiedliwiona zaistniałymi okolicznościami.

W orzeczeniu tym Izba podjęła się analizy przepisu art. 554 ust. 6 stwierdzając, że brzmienie przepisu w zakresie zakazu możliwości nakazywania zamawiającemu wprowadzania do umowy określonych treści jest postanowieniem nieostrym, nie wskazującym jakich materii postępowania może to dotyczyć, czy tylko dokonywania zmian w samej umowie, czy też w treści SWZ, które w rezultacie także skutkują potrzebą wprowadzenia takich zmian do umowy. Zauważyła, że postanowienia wzoru umowy mają odniesienie wprost do treści SWZ i załączników. Gdyby przyjąć powyższe drugie ograniczenie to odwoływanie się przez wykonawców od treści SWZ byłoby skutkowo iluzoryczne, a także wątpliwe proceduralnie, gdyż Izba uznając zasadność zarzutu nie mogłaby nakazać zmiany treści umowy, a co najwyżej wskazać kierunek tych zmian. Taki kierunek rozstrzygnięcia odwołań według Izby, stałby w sprzeczności z ugruntowanym orzecznictwem zarówno sądów – w tym Sądu Najwyższego, co do sposobu formułowania sentencji orzeczenia. SN w uchwale z dnia 17 lutego 2016 r. (sygn. akt III CZP 111/15) SN stwierdził, iż „Izba, uznając część zarzutów i żądań za zasadne, a część za pozbawione podstaw, powinna dać temu wyraz w części rozstrzygającej wyroku (sentencji), a nie w jego uzasadnieniu”. Taki stan rzeczy wynika także z treści przepisu art. 559 ust. 2 ustawy Pzp, który określa jakie elementy, mające wpływ na konkretne rozstrzygnięcie Izby, winny znaleźć odzwierciedlenie w treści uzasadnienia.

---

<sup>3</sup> Podobne stanowisko wyrażono w wyroku sygn. akt KIO 1340/21 z dnia 16 czerwca 2021 r. dotyczącym reguł udostępniania i przenoszenia autorskich praw majątkowych, gdzie Izba stwierdziła, że przyjmując nawet niezbędność, po myśli odwołującego, zmiany zapisu, uwzględnienie lub odmowa uwzględnienia nie miałyby wpływu na wynik postępowania. Nie bez znaczenia jest także przepis art. 554 ust. 6 ustawy Pzp zabraniający Izbie wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści, co w okolicznościach rozpatrywanych mogłoby mieć miejsce w sytuacji uwzględnienia zarzutu odwołania.

Zdaniem Izby tylko procedura wydawania jasno sprecyzowanych stanowisk w sentencji orzeczenia, wskazana także w ww. uchwale SN likwiduje stany niepewności zarówno wykonawców dążących do zaspokojenia swojego interesu, jak i zamawiających, dla których uzyskanie orzeczenia wyczerpująco rozstrzygającego powstały spór ma także duże znaczenie. Zdaniem Izby przepis art. 554 ust. 6 ustawy Pzp winien być stosowany na zasadzie wyjątku od uprawnienia Izby do szerokiego i pełnego procedowania we wszystkich sprawach wymienionych w art. 513 ustawy Pzp.<sup>4</sup>

Wyraźnie zakreślającym ramy zmiany postanowień umowy jest wyrok sygn. akt: KIO 3517/21 z dnia 15 grudnia 2021 r., w którym Izba uwzględniając odwołanie w części dotyczącej zarzutu odnoszącego się do treści pkt 3.4 załącznika nr 10 do specyfikacji warunków zamówienia – tj. wzoru umowy, nakazała zamawiającemu modyfikację treści ww. punktu oraz w razie potrzeby innych postanowień wzoru umowy, która dopuści zmianę wysokości wynagrodzenia w sytuacji, gdy zakres zobowiązań wykonawcy i specyfikacja systemu ulegną zmianie w wyniku prac nad Analizą Przedwdrożeniową, jeśli wykonawca wykaże zamawiającemu, że zmiany przyjęte w Analizie Przedwdrożeniowej okażą się niezbędne i jednocześnie nie mogły być przewidziane na etapie opracowywania oferty, a uzasadnić będą podwyższenie wynagrodzenia.

W uzasadnieniu Izba zauważyła, że mając świadomość znaczenia pkt 3.4 wzoru umowy skład orzekający doszedł do przekonania, że nie było konieczności nakazania usunięcia ww. punktu z treści dokumentu, ponieważ wystarczającym okazała się jego modyfikacja przez wprowadzenie mechanizmu dopuszczającego zmianę wysokości wynagrodzenia w sytuacji,

---

<sup>4</sup> Podobne przykłady sentencji:

wyrok sygn. akt: KIO 481/21 z dnia 31 marca 2021 roku, w którym Izba uwzględniła zarzut i nakazała zamawiającemu odpowiednie odniesienie wysokości kar umownych (kwotowe lub procentowe) do poziomu wynagrodzenia odpowiednio dla części podstawowej i prawa opcji.

wyrok sygn. akt: KIO 1066/21 z dnia 21 maja 2021 r., w którym Izba uwzględniła odwołanie i nakazała zamawiającemu – zmianę § 4 ust. 4 projektu umowy w zakresie terminu zapłaty i określenie go jako termin nie dłuższy niż wskazany w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych

wyrok sygn. akt KIO 1336/21 z dnia 14 czerwca 2021 r., w którym Izba uwzględniła odwołanie w zakresie jednego zarzutu i nakazała zamawiającemu zmianę treści postanowień § 8 pkt 4-8 Tomu II SWZ (Projektowane Postanowienia Umowy);

Podobnie również w wyrokach: sygn. akt KIO 1381/21 KIO 1388/21 z dnia 5 lipca 2021 r. dotyczącym zabezpieczenia należytego wykonania umowy ustalonego w wartości przekraczającej 5% wartości zamówienia czy sygn. akt KIO 1868/21 z dnia 21 lipca 2021 r. dotyczącego dodatkowego wynagrodzenia wykonawcy z tytułu kosztów zastępstwa procesowego przed Izbą, sygn. akt KIO 2149/21 z dnia 1 października 2021 r. dotyczącym wysokości kary umownej za niedotrzymanie częściowego terminu wykonania naliczanej od wartości całego wynagrodzenia wykonawcy, sygn. akt KIO 2360/21 i 2374/21 z dnia 21 października 2021 r., w którym Izba w sentencji nakazała doprowadzenie postanowień umownych do zgodności z przepisem art. 454 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w tym określenie minimalnej wielkości świadczenia stron, sygn. akt KIO 2762/21 z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt KIO 2809/21 z dnia 18 października 2021 r., sygn. akt KIO 3098/21 z 10 listopada 2021 r., sygn. akt KIO 3233/21 z dnia 26 listopada 2021 r.

gdy zakres zobowiązań wykonawcy i specyfikacja systemu ulegną zmianie w wyniku prac nad Analizą Przedwdrożeniową, jeśli wykonawca wykaże zamawiającemu, że zmiany przyjęte w Analizie Przedwdrożeniowej okażą się niezbędne i jednocześnie nie mogły być przewidziane na etapie opracowywania oferty, a uzasadnić będą podwyższenie wynagrodzenia. Ponadto mając na uwadze dyspozycję zawartą w art. 554 ust. 6 ustawy Pzp, Izba w kontekście przedmiotowej modyfikacji nie nakazywała wprowadzenia do wzoru umowy postanowienia o określonej treści, skupiając się na podaniu wytycznych, według których te postanowienia powinny przez zamawiającego zostać zmienione.

Z kolei w orzeczeniu sygn. akt: KIO 3500/21 z dnia 13 grudnia 2021 r. Izba uznała, że możliwe jest nakazanie zmiany postanowień umownych przez nadanie konkretnego brzmienia tym postanowieniom.

O doniosłości zagadnienia zmian postanowień umowy świadczą natomiast orzeczenia sygn. akt KIO 2194/21 z dnia 7 września 2021 r. i sygn. akt KIO 2864/21 i KIO 2872/21 z dnia 10 grudnia 2021 r. W obu tych orzeczeniach Izba stwierdziła niezgodność z ustawą projektowanych postanowień umownych m. in. w zakresie kar umownych i klauzul waloryzacyjnych i nakazała unieważnienie postępowania. Powodem nakazania unieważnienia postępowania był fakt, że przed wydaniem orzeczenia doszło do otwarcia ofert, co spowodowało, że niemożliwe było nakazanie zamawiającemu zmiany kwestionowanych przez odwołujących postanowień umownych. Podstawy unieważnienia Izba dopatrywała się w art. 255 ust. 6 ustawy w pierwszym z powołanych orzeczeń i art. 256 ustawy w drugim.

Dokonana analiza orzecznictwa z 2021 r. ujawniła, że Izba w doniesieniu do zarzutów dotyczących projektowanych postanowień umownych, co do zasady stosuje następujące sentencje nakazujące:

1. wykreślenie postanowienia,
2. zmianę postanowienia ze wskazaniem:
  - przepisu prawa lub zasady prawnej, do zgodności z którymi zamawiający ma doprowadzić projektowane postanowienie,
  - ogólnych ram, do których ma dostosować postanowienie zamawiający,
  - szczegółowych ram, do których postanowienie powinno być dostosowane
3. oddalenie odwołania z uwagi na brak możliwości nakazania wprowadzenia do umowy, a także innych postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia postanowień określonej sentencją treści,
4. unieważnienie postępowania.

O ile sentencje wskazane w pkt. 1, 2 i 4 nie stwarzają problemów orzeczniczych, o tyle sentencje opisane w pkt. 3 budzą wątpliwości, co do prawidłowej wykładni art. 554 ust. 6 ustawy.

W przypadku nakazywania zmiany przez zakreślenie ram dostosowania, zawsze pojawia się jednak ryzyko trudności w egzekwowalności takiego rozstrzygnięcia, co może w konsekwencji generować kolejne spory odwoławcze wydłużając procedurę udzielania zamówienia. Takim przykładem jest orzeczenie sygn. akt KIO 481/21 z dnia 31 marca 2021 r., w którym Izba oceniała wykonanie przez zamawiającego wyroku z dnia 21 grudnia 2020 r. sygn. akt KIO 3146/20, którym zobowiązano zamawiającego do rozdzielenia zastrzeżonych kar umownych do wysokości zamówienia podstawowego i zamówienia w opcji oraz odpowiednie odniesienie wysokości tych kar (kwotowe lub procentowe) do poziomu wynagrodzenia odpowiednio dla części podstawowej i prawa opcji. Zamawiający nie wykonał wyroku w części dotyczącej odpowiedniego odniesienia wysokości kar umownych do poziomu wynagrodzenia odpowiednio dla części podstawowej i prawa opcji. Izba podkreśliła, że wyrokiem wydanym przez Krajową Izbę Odwoławczą związany jest nie tylko zamawiający, ale również skład Krajowej Izby Odwoławczej rozpoznający kolejne odwołanie, który nie jest uprawniony do dokonania ponownej oceny niezmienionego stanu faktycznego, tym bardziej w sposób odmienny niż uczynił to poprzedni skład orzekający Izby. (...) Treść zaskarżonych uprzednio istotnych postanowień umowy prawie nie uległa zmianie. Ponieważ wyrok Izby z dnia 21 grudnia 2020 r. nie został zaskarżony, zamawiający obowiązany jest do jego wykonania. Aby Izba mogła uznać, że uprzednio wydany wyrok został przez zamawiającego wykonany, zamawiający powinien był dokonać ponownej analizy projektowanych postanowień umowy w zakresie wysokości kar umownych, wprowadzić odpowiednie modyfikacje zgodnie z wyrokiem Izby i przedstawić w odpowiedzi na odwołanie argumentację odnoszącą się do treści zmodyfikowanych postanowień. W związku z tym, że czynności te nie zostały przez zamawiającego wykonane, Izba ponownie nakazała zamawiającemu odpowiednie odniesienie wysokości kar umownych do poziomu wynagrodzenia, zgodnie z treścią wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt KIO 3146/20.

Jest to wprawdzie jednostkowe orzeczenie nie dające podstaw do wnioskowania o wpływie zakazu nakazywania wprowadzania do umowy postanowień umownych określonej treści na postępowanie o udzielenie zamówienia. Niemniej jednak zagadnienie to powinno być przedmiotem analizy w kolejnych latach.

Natomiast orzeczenia nakazujące obecnie wprowadzenie ściśle wskazanych w sentencji treści do projektowanych postanowień umownych należy ocenić jako sprzeczne z literalnym brzmieniem art. 554 ust. 6 ustawy i jako takie nie powinny występować w praktyce orzeczniczej opartej o nową ustawę Pzp. Negatywnie również należy ocenić sytuację, w której zakaz nakazywania wprowadzania do umowy postanowień umownych określonej treści stanowi podstawę odmowy oceny zgodności postanowień z ustawą w tym także, gdy postanowienia te dotyczą również przedmiotu zamówienia. Należy jednak podkreślić, że

sentencje budzące wątpliwości, co do ich poprawności, miały incydentalny charakter i nie znalazły szerokiego odzwierciedlenia w orzecznictwie.

## **2. Udzielanie wyjaśnień dotyczących treści specyfikacji warunków zamówienia, konsekwencje zmian dokonywanych w treści tego dokumentu w świetle przepisów nowej ustawy Prawo zamówień publicznych**

W świetle przepisów zmienionej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021, poz. 1129 ze zm.) - dalej „ustawa Pzp”, zmianie uległ sposób ustalania terminu, w którym złożenie pytania do specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) aktualizuje po stronie zamawiającego obowiązek udzielenia na nie odpowiedzi. Korzystną zmianą jest, iż w wielu przypadkach wykonawcy uzyskali dłuższe terminy na kierowanie pytań do treści tego dokumentu, uległ również zmianie sposób liczenia terminów.

Na wstępie należy przypomnieć czym jest specyfikacja i co składa się na ten dokument, aby rozwiać wątpliwości odnoszące się do tego co może być przedmiotem wyjaśnień. SWZ jest podstawowym dokumentem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w którym wykonawca powinien znaleźć szczegółowe informacje dotyczące zarówno przedmiotu zamówienia, jak i opis procedury w jakiej następuje jego udzielenie.

Katalog niezbędnych informacji, które powinny być w niej zawarte, zamieszczono w art. 134 ustawy Pzp, przy czym w ust. 1 tego przepisu ujęte zostały te informacje, które zawsze muszą się w niej znaleźć, natomiast w treści ust. 2 znajdują się elementy, które dotyczą danego trybu postępowania albo wymagań stawianych przez zamawiającego. W konsekwencji wszystko to, co zawiera SWZ, a więc zarówno opis przedmiotu zamówienia, ustalone przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu i kryteria oceny ofert, a także sposób oceny tych warunków czy ocena w ramach kryteriów, w końcu także projektowane postanowienia umowy - mogą być przedmiotem wniosku kierowanego przez wykonawcę do zamawiającego o wyjaśnienie treści SWZ.

A zatem jeśli postanowienia zawarte w tym dokumencie są niejasne, nieprecyzyjne lub budzą wątpliwości wykonawcy, ten może skorzystać z uprawnienia jakie daje przepis art. 135 ust. 1 ustawy Pzp i zwrócić się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści SWZ. Przedmiotem wniosku skierowanego przez wykonawcę powinny być zatem te kwestie, które wymagają pewnej interpretacji, czy też nie zostały w dostateczny sposób opisane, co w konsekwencji uniemożliwia wykonawcy przygotowanie oferty odpowiadającej wymaganiom zamawiającego.

Przedmiotem pytań nie mogą być z kolei takie zapisy czy wymagania, które zostały wprost w SWZ sformułowane, a wykonawca prosi wyłącznie o potwierdzenie tego, co wynika z literalnego brzmienia dokumentu. Rolą wyjaśnień nie jest też wyjaśnianie powodów, dla których stosowne zapisy w dokumentach zamówienia, zostały przez zamawiającego zawarte. Takie praktyki, w świetle obowiązujących przepisów, nie powinny mieć miejsca, a ich skutkiem jest to, że zamawiający w ogóle nie ma obowiązku udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. Zwróciła na powyższe uwagę Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 16 września 2021 r., sygn. akt KIO 2358/21 stwierdzając, że w przypadku, gdy pytania odwołującego w ogóle nie stanowiły wniosków o wyjaśnienie treści SWZ, a stanowiły de facto pytania o intencje zamawiającego, to nawet jeśli te wpłynęły do zamawiającego w terminie, o którym mowa w art. 135 ust. 2 ustawy Pzp, zamawiający nie ma obowiązku na nie reagować. Izba przypomniła, że nie taki jest cel przepisu art. 135 ust. 1 ustawy Pzp, a z żadnej regulacji ustawowej nie wynika, aby zamawiający musiał tłumaczyć wykonawcom motywy swoich działań (w tym przypadku określać z jakich powodów zawarł w SWZ takie a nie inne wymagania odnoszące się do przedmiotu zamówienia).

W innym wyroku Izba, analizując treść przepisów ustawy Pzp, w kontekście treści zadawanych przez wykonawcę pytań do SWZ stwierdziła, że ustawodawca nie przewidział możliwości żądania modyfikacji SWZ przez wykonawcę (Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 10 sierpnia 2021 r., sygn. akt KIO 2188/21). Jeżeli wykonawca kwestionuje niektóre z postanowień SWZ, bądź dostrzega inne uchybienia w jej treści, winien w terminie wskazanym w art. 515 ust. 2 pkt 5 ustawy Pzp - wnieść odwołanie na kwestionowane zapisy. W przedmiotowym orzeczeniu zwrócono również uwagę, że wykonawcy nie mogą poprzez swoje czynności, w tym zwracając się z żądaniem modyfikacji treści SWZ, wpływać na bieg terminu do wniesienia odwołania. Innymi słowy, jeśli wykonawca nie zgadza się z jakimś zapisem SWZ, to powinien wnieść odwołanie w terminie wynikającym z przepisów ustawy Pzp. Nie może liczyć terminów na złożenie odwołania od momentu uzyskania negatywnej odpowiedzi zamawiającego, który nie zgodził się na postulowane zmiany. Takie odwołanie będzie bowiem traktowane jako wniesione niezgodnie z przepisami dotyczącymi liczenia terminów na wnoszenie odwołania na treść dokumentacji przetargowej.

Na tle tej regulacji pojawiła się również kwestia, która wprawdzie nie została wprost wyartykułowana w treści przepisów, a dotycząca tego czy zwrócenie się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie SWZ jest prawem czy raczej obowiązkiem wykonawcy, i jakie mogą być konsekwencje takiego zaniechania.

Między innymi ta kwestia była przedmiotem orzekania Krajowej Izby Odwoławczej w wyroku z dnia 2 września 2021 r., sygn. akt KIO 2266/21. Skład orzekający, powołując się na dorobek sądów orzekających w tym przedmiocie na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, stanął

na stanowisku, że w przypadku podmiotu profesjonalnego, jakim jest przedsiębiorca działający na rynku zamówień publicznych, uprawnienie, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy Pzp przeradza się - przez pryzmat zasady zachowania należytej staranności w profesjonalnym obrocie - w obowiązek wykonawcy. A zatem jeśli wykonawca stwierdzi, że treść dokumentacji wprowadza w błąd, uwzględniając zawodową staranność wymaganą od profesjonalisty (art. 355 § 2 kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp) przy zachowaniu absolutnego minimum staranności wymaganej w takim przypadku od przedsiębiorcy - powinien co najmniej zadać w tym zakresie zamawiającemu pytania, celem uzyskania wyjaśnienia i doprecyzowania brzmienia wymogów SWZ. Wykonawca, który wątpliwości co do treści dokumentacji nie wyjaśni, utraci możliwość powoływania się z korzyścią dla siebie na te okoliczności niezależnie od tego, jak zostałyby one rozstrzygnięte, gdyby faktycznie wystąpiły (por. wyrok Sądu Najwyższego z 05.06.2014 r., sygn. akt: IV CSK 626/13, wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z 28.02.2018 r., sygn. akt: VIII Ga 554/17).

W innym orzeczeniu - wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 13 sierpnia 2021 r., sygn. akt KIO 2079/21 - Izba wyjaśniła jakie znaczenie mają odpowiedzi udzielone przez zamawiającego dla toku postępowania i jakie są konsekwencje dokonania takich zmian. Przypomniała, że udzielając odpowiedzi na pytania wykonawców i zmieniając czy też doprecyzowując treść SWZ, zamawiający czyni to w sposób wiążący dla podmiotów biorących udział w postępowaniu. Stąd też istotne jest, aby wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia nie tylko starannie analizowali samą SWZ, ale też na bieżąco śledzili pytania kierowane do zamawiającego i udzielone przez niego odpowiedzi. Nierzadko udzielane wyjaśnienia w istocie prowadzą do zaprezentowania jednoznacznego stanowiska zamawiającego, dotyczącego nieprecyzyjnych zapisów, które to stają się wiążące na etapie oceny złożonych ofert. Izba w orzeczeniu stwierdziła również, że jeśli dany wykonawca nie zgadza się ze stanowiskiem zamawiającego, zaprezentowanym w odpowiedzi na pytanie to powinien w odpowiednim terminie wnieść odwołanie przeciwko zmianie SWZ dokonanej w wyniku odpowiedzi na pytanie. W rozpoznawanej sprawie odwołujący z takiej możliwości nie skorzystał, zatem SWZ została zmieniona w sposób prawomocny i tym samym nie było możliwości dokonania zmiany interpretacji wskazywanych zapisów na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty.

Omawiając problematykę odnoszącą się do wyjaśniania treści SWZ należy zwrócić w szczególności uwagę na przepis art. 135 ust. 2 ustawy Pzp. Zgodnie z nim obowiązkiem zamawiającego jest udzielenie wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż na 6 dni przed upływem terminu składania ofert albo nie później niż na 4 dni przed upływem terminu składania ofert w przypadku, o którym mowa w art. 138 ust. 2 pkt 2 (przypadek skrócenia terminu składania ofert z uwagi na pilną potrzebę udzielenia zamówienia), pod warunkiem że wniosek

o wyjaśnienie treści SWZ wpłynął do zamawiającego nie później niż na odpowiednio 14 albo 7 dni przed upływem terminu składania ofert. Druga, istotna regulacja, to przepis art. 284 ust. 2 ustawy Pzp, który przewiduje, że zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż na 2 dni przed upływem terminu składania odpowiednio ofert, albo ofert podlegających negocjacom, pod warunkiem że wniosek o wyjaśnienie treści odpowiednio SWZ albo opisu potrzeb i wymagań wpłynął do zamawiającego nie później niż na 4 dni przed upływem terminu składania odpowiednio ofert, albo ofert podlegających negocjacom.

Na tle powyższych regulacji powstaje praktyczne zagadnienie: w jaki sposób należy liczyć wskazane terminy, i gdzie poszukiwać odpowiedzi na podstawowe pytania dotyczące sposobu ich obliczania.

Wskazówek w tym zakresie dostarcza w pierwszej kolejności odesłanie z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 - Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Przypomnieć w tym miejscu należy zatem podstawowe regulacje, odnoszące się do liczenia terminów, znajdujące się w ustawie - Kodeks cywilny oraz ustawie Pzp.

I tak w myśl art. 110 Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy art. 111-116 Kodeksu cywilnego. Ponieważ omawiana materia dotyczy terminu oznaczonego w dniach, należy zatem odwołać się do regulacji zawartej w art. 111 oraz art. 115 Kodeksu cywilnego. Stosownie do art. 111 § 2 Kodeksu cywilnego, jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło.

Z kolei w przepisach ustawy Pzp - art. 8 ust. 2 i 3 uregulowano sposób liczenia terminu oznaczonego w godzinach, zaś w ust. 4 i ust. 5 tego przepisu wskazano, iż termin obejmujący dwa lub więcej dni zawiera co najmniej dwa dni robocze, oraz że dniem roboczym nie jest dzień uznany ustawowo za wolny od pracy oraz sobota.

Z pewną pomocą przychodzi również uzasadnienie do projektu ustawy Pzp<sup>5</sup>, gdzie wskazano, że bieg terminu składania wniosku o wyjaśnienie treści SWZ „przypada na” czternasty dzień przed upływem terminu składania ofert oraz, że termin na złożenie wniosku o wyjaśnienie

---

<sup>5</sup> Rządowy projekt ustawy - Prawo zamówień publicznych (druk nr 3624), <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3624>



treści SWZ „będzie liczony wstecz, tj. od pierwotnie wyznaczonego terminu składania ofert, pomimo przedłużenia terminu składania ofert”.

W końcu także pewnych wskazówek w tym zakresie można poszukiwać w Komentarzu do Prawa zamówień publicznych, przygotowanym przez Urząd Zamówień Publicznych, dostępnym na stronie internetowej<sup>6</sup>.

Obliczanie terminów w toku postępowania o udzielenie zamówienia nie należy zatem do najłatwiejszych czynności, z jakimi muszą mierzyć się zarówno zamawiający jak i wykonawcy, w szczególności jeśli zasady odsyłają do różnych źródeł prawa, nie tylko do przepisów ustawy Pzp, ale również właściwych regulacji Kodeksu cywilnego.

Celem uporządkowania zagadnienia dotyczącego terminów zadawania pytań i udzielania odpowiedzi warto wobec tego wskazać na podstawowe zasady, jakie wynikają z przepisów dla każdego rodzaju czynności, z uwzględnieniem stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych.

W zakresie dotyczącym zadawania pytań, ustawodawca wskazał trzy terminy, obligujące zamawiającego do udzielenia odpowiedzi:

- 14 dni - w przypadku postępowań powyżej progów unijnych;
- 7 dni - w przypadku skróconego terminu składania ofert w postępowaniu powyżej progów unijnych (dotyczy np. udzielenia zamówienia ze względu na pilną potrzebę);
- 4 dni - dla postępowań poniżej progów unijnych.

Obliczając powyższe terminy pamiętać należy po pierwsze, że powyższe należy liczyć zawsze wstecz od dnia składania ofert, jako że ustawodawca określa, że na zadane pytania zamawiający odpowiada, jeżeli wpłynęło ono do niego „nie później niż” na 4 dni przed upływem terminu składania ofert. Przy czym, w przypadku przesunięcia terminu składania ofert, do obliczania terminów bierze się pod uwagę zawsze termin składania ofert pierwotnie wyznaczony.

Druga zasada odnosi się do tego, że nie bierzemy pod uwagę dnia wyznaczonego na składanie ofert, gdyż w zakresie pytań do SWZ zdarzeniem wyznaczającym początek terminu jest właśnie termin ich składania. Stosując więc przepis art. 111 § 2 Kodeksu cywilnego przy obliczaniu terminów, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy Pzp, samego dnia terminu składania ofert nie uwzględnia się.

Obliczony, przy uwzględnieniu powyższych zasad, dzień jest ostatnim dniem na zadawanie pytań. W tym przypadku również należy odwołać się do przepisów Kodeksu cywilnego

---

<sup>6</sup> <https://www.uzp.gov.pl/nowe-pzp/repozytorium-dokumentow-nowe-pzp/komentarz-do-nowego-pzp>

i znajdującego tutaj również zastosowanie art. 111 § 1, zgodnie z którym termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia (do godziny 23:59).

Odrębnym przypadkiem są sytuacje, w których obliczony dzień przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, w takich przypadkach termin ulega przesunięciu na kolejny dzień roboczy. Powyższe wynika z przepisu art. 115 Kodeksu cywilnego. Regulacja ta w praktyce będzie więc wydłużać termin na wniesienie pytania do SWZ, na które zamawiający będzie miał obowiązek udzielenia odpowiedzi.

Z kolei terminy na udzielenie odpowiedzi, które ustawodawca przewidział, są także trzy i wynoszą odpowiednio:

- 6 dni - w przypadku postępowań powyżej progów unijnych;
- 4 dni - w przypadku skróconego terminu składania ofert w postępowaniu powyżej progów unijnych (dotyczy np. udzielenia zamówienia ze względu na pilną potrzebę);
- 2 dni - dla postępowań poniżej progów unijnych.

Przy obliczaniu powyższych terminów również należy pamiętać o kluczowych zasadach, które wymieniono wcześniej, a odnoszących się do zasady obliczana terminu wstecz tj. od dnia składania ofert. Również w tym przypadku nie wlicza się, przy obliczaniu terminów, dnia wyznaczonego na składanie ofert, zaś wyliczona w ten sposób data jest ostatnim dniem na udzielenie odpowiedzi.

Problem pojawia się jednak w sytuacji, gdy dzień taki wypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Wprawdzie w takich wypadkach zastosowanie winien znaleźć art. 115 Kodeksu cywilnego, a zatem termin ulec przesunięciu na kolejny dzień roboczy, to jednak przyjmując taką interpretację w praktyce czas na zapoznanie się wykonawcy z udzielonymi odpowiedziami uległby skróceniu. Zasadne w takim przypadku, biorąc pod uwagę zasady prowadzenia postępowań, wydaje się udzielenie odpowiedzi w terminie, który umożliwia wykonawcom uwzględnienie w ofertach przekazanych wyjaśnień. Zamawiający zawsze musi mieć bowiem na uwadze kluczową kwestię, którą jest umożliwienie oferentom złożenia oferty zgodnej z SWZ i uwzględniającej wszystkie wymagania zamawiającego.

Wykonawca ubiegający się o zamówienie musi pamiętać, że wnioski o wyjaśnienie SWZ, które wpłyną do zamawiającego po upływie terminów określonych w art. 135 ust. 2 ustawy Pzp dla postępowań unijnych, a dla postępowań krajowych w art. 284 ust. 2 ustawy Pzp, lub też dotyczą już udzielonych wyjaśnień - mogą pozostać bez odpowiedzi.

Wprowadzone nowelizacją zmiany należy uznać za korzystne, z punktu widzenia wykonawców. Dla nich bowiem kluczowe znaczenie ma uzyskanie jednoznacznych informacji na temat warunków zamówienia, a więc wymagań stawianych przez zamawiającego,

a określonych w dokumentach zamówienia. Wiedza w tym zakresie jest niezbędna dla rzetelnego skonstruowania oferty, a w konsekwencji umożliwia uzyskanie zamówienia.

Z tej perspektywy na pozytywną ocenę zasługują wprowadzone istotne zmiany w zakresie liczenia terminu na zadanie pytań do SWZ. Terminy na zadawanie pytań można obecnie określić jako „sztywne”. W praktyce uległy też one nieco wydłużeniu, w stosunku do tych, które przewidziano w ustawie z 2004 r., która zobowiązywała zamawiającego do udzielenia odpowiedzi jedynie wtedy, gdy stosowny wniosek o wyjaśnienie wpłynął nie później niż do końca dnia, w którym upływała połowa wyznaczonego terminu składania ofert. To niewątpliwie jedna z donioślejszych praktycznych zmian wprowadzonych nową ustawą, gdyż zwiększa pewność wykonawców co do określenia terminu na złożenie wiążących wniosków o wyjaśnienie SWZ.

### **3. Odwołanie wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy – art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp**

Nowa ustawa Prawo zamówień publicznych wprowadziła do systemu zamówień publicznych nową instytucję, uregulowaną w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, która pozwala na uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu wydania przez Krajową Izbę Odwoławczą orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze, jeżeli zamawiający uprawdopodobni, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia mu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Problemem, który wielokrotnie pojawił się w orzeczeniach Izby w tym przedmiocie była próba wykorzystania przez zamawiających instrumentu z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp do przedstawienia swojego merytorycznego stanowiska dotyczącego zarzutów zawartych w odwołaniu, czyli wskazanie argumentacji, która zdaniem zamawiającego powinna spowodować jego oddalenie przez Izbę, a w konsekwencji zawczasu uznanie, że odwołanie jest niezasadne – co miało spowodować zezwolenie na zawarcie umowy. Natomiast już od pierwszych postanowień wydanych na kanwie omawianego przepisu, składy orzekające stanowczo zaznaczały, że w postępowaniu wpadkowym dotyczącym uchylenia zakazu zawarcia umowy, nie bada się ani skuteczności wniesienia odwołania, ani nie analizuje jego zasadności. Izba nie rozpatruje zawartych w odwołaniu zarzutów, a jedynie ocenia, czy odwołanie zostało wniesione w celu blokowania zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. (przykładowo postanowienia: z dnia 15 stycznia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 2/21, z dnia 1 lutego 2021 sygn. akt: KIO/W 8/21, z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt: KIO/W 15/21). „Na etapie wniosku o uchylenie okresu stand still, kiedy nie dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, ponieważ dzieje się to na dalszym etapie postępowania odwoławczego,

zamawiający złożył quasi odpowiedź na odwołanie, która w jego ocenie miała przekonać Izbę, że odwołanie będzie podlegało oddaleniu – więc nie ma podstaw, aby czekać na możliwość zawarcia umowy. Czym innym jest jednak subiektywne przekonanie zamawiającego, że w sposób prawidłowy wykonał ciężący na nim obowiązek przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą, a czym innym jest sytuacja, kiedy odwołanie wniesiono wyłącznie, by uniemożliwić zawarcie umowy – czyli złożono odwołanie, co do którego uprawdopodobniono fakt, iż jedynym (wyłącznym) jego celem nie jest uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy, a doprowadzenie do przewlekłości w udzieleniu zamówienia” (postanowienie z dnia 15 stycznia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 2/21). Innymi słowy, art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp dotyczy przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania, w szczególności merytorycznej oceny podniesionych w nim zarzutów (postanowienie z dnia 6 kwietnia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 37/21). W przeciwnym razie postanowienie dotyczące uchylecia zakazu zawarcia umowy miałoby charakter „przedsądu”. (postanowienie z dnia 8 września 2021 r. sygn. akt: KIO/W 87/21).

Stanowisko zamawiającego w przedmiocie niezasadności zarzutów odwołania nie może więc stanowić podstawy do uwzględnienia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a przedstawione w tym zakresie wywody są dla rozpoznania wniosku irrelevantne. „Przesłanka ta dotyczy bowiem sytuacji, w której z uwagi na konkretne okoliczności towarzyszące danemu postępowaniu, widoczne jest, że celem wniesienia odwołania nie jest ochrona praw wykonawcy, a jedynie uniemożliwienie zawarcia umowy. Jeżeli natomiast odwołanie zmierza do zapewnienia wykonawcy rzeczywistej ochrony prawnej, nawet gdyby finalnie okazało się ono niezasadne, nie może być utożsamiane z działaniem w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Niezasadność podniesionych zarzutów może być stwierdzona przez Izbę w wyniku merytorycznego rozpoznania sprawy, zaś subiektywne przekonanie Zamawiającego o takiej niezasadności nie może prowadzić do pozbawienia czy ograniczenia wykonawcy prawa do ochrony jego interesów. (...) Tym bardziej Izba nie może na tym etapie oceniać kwestii udowodnienia podnoszonych w odwołaniu zarzutów, postępowanie dowodowe jest bowiem elementem rozprawy, a stosownie art. 535 nowej ustawy Pzp dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej, strony i uczestnicy postępowania odwoławczego mogą przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy.” (postanowienie z dnia 26 maja 2021 r. sygn. akt: KIO/W 51/21). Niezasadność zarzutów odwołania – czego Izba na etapie oceny wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy nie weryfikuje – nie jest równoznaczna z tym, że działanie odwołującego miało na celu wyłącznie uniemożliwienie zawarcia umowy. Taką argumentację uznać należy za nieprawidłową, idąc bowiem tym tokiem rozumowania, w każdej sprawie, w której zamawiający wskazuje na bezzasadność zarzutów odwołania należałoby uznać, że zostało ono wniesione wyłącznie w celu zablokowania zawarcia umowy z wybranym przez zamawiającego

wykonawcą. (postanowienia: z dnia 15 stycznia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 2/21, z dnia 12 marca 2021 r. sygn. akt: KIO/W 22/21, z dnia 29 marca 2021 r. sygn. akt: KIO/W 33/21).

Korzystanie przez wykonawców z przysługujących im środków ochrony prawnej nie jest sytuacją nadzwyczajną w procesie udzielenia zamówienia publicznego, a tym samym nie może przesądzać o tym, że kolejne odwołanie jest wnoszone przez wykonawcę jedynie w celu uniemożliwienia zamawiającemu zawarcia umowy (postanowienie z dnia 29 marca 2021 r. sygn. akt: KIO/W 28/21). Jak również sam fakt wniesienia odwołania nie może stanowić uzasadnienia dla uchylenia zakazu zawarcia umowy, ponieważ jest przejawem wprowadzonych środków ochrony prawnej w celu kontroli działań zamawiającego podejmowanych w postępowaniu, przyznanych wykonawcom i innym podmiotom uprawnionym. Możliwość wniesienia odwołania pozostaje w sferze uprawnień i ochrony interesu odwołującego, który jest zainteresowany uzyskaniem przedmiotowego zamówienia, czego w żadnym wypadku nie można utożsamiać z okolicznością wniesienia odwołania wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy (postanowienie z dnia 11 czerwca 2021 r. sygn. akt: KIO/W 58/21). Przy tym Izba wyjaśniła, że omawiana norma dotyczy sytuacji, gdy odwołujący chce doprowadzić do przewlekłości w udzieleniu zamówienia, więc nie tyle domaga się weryfikacji zgodności z prawem czynności zamawiającego, a wnosi odwołanie, które nie zmierza do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia o swoich prawach i obowiązkach, lecz zostało ono wniesione w innym celu, ukrytym pod pozorem skorzystania z prawa wniesienia środka ochrony prawnej (postanowienie z dnia 12 marca 2021 r. sygn. akt: KIO/W 22/21).

Powyższe jest bezpośrednio związane z genezą zamieszczenia tej normy w ustawie, ponieważ „Przepis został wprowadzony do Pzp w związku z sytuacjami, w których zamawiający nie mógł zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego z powodu wnoszenia kolejnych odwołań przez wykonawcę, który – sam nie mając szansy na uzyskanie zamówienia – blokował tę możliwość konkurentom” (postanowienie z dnia 30 marca 2021 r. sygn. akt: KIO/W 35/21). „Odwołania takie były bezzasadne prima facie albo podlegały odrzuceniu, w tym również z powodu powołania się na okoliczności będące przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia Izby w sprawie innego odwołania, dotyczącego tego samego postępowania wniesionego przez tego samego odwołującego lub wycofywane przez wykonawcę, który w krótkim czasie wnosił kolejne odwołanie” (postanowienia: z dnia 8 września 2021 r. sygn. akt: KIO/W 87/21, z dnia 8 grudnia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 99/21). W szczególności, kiedy celem odwołującego nie było uzyskanie zamówienia, ale chęć sparaliżowania działalności zamawiającego (postanowienie z dnia 18 maja 2021 r. sygn. akt: KIO/W 48/21). Przykładem takie działania może być orzeczenie z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie sygn. akt: KIO/W 83/21, gdzie skład orzekający stwierdził, że odwołujący ostatecznie utracił status wykonawcy w postępowaniu, co zostało potwierdzone

postanowieniem Izby kończącym wcześniejsze postępowanie odwoławcze i nie uzupełnił braków formalnych odwołania w postaci wpisu, co utwierdziło skład orzekający w przekonaniu, że odwołujący wniósł odwołanie wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Niemniej, okoliczność wniesienia odwołania z tego jedyne go powodu – aby zablokować udzielenie zamówienia, powinna zostać przez zamawiającego właściwie uprawdopodobniona (przykładowo postanowienia z dnia 15 stycznia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 2/21, z dnia 26 lutego 2021 sygn. akt: KIO/W 16/21, z dnia 12 marca KIO/W 22/21). Wnioskując po konstrukcji omawianej normy ustawodawca intencjonalnie nałożył na zamawiającego obowiązek uprawdopodobnienia celu złożenia odwołania, używając formy kwalifikowanej. Zamawiający ma więc obowiązek uprawdopodobnić, że wyłącznym (a nie np. głównym, czy jednym z wielu) celem złożenia odwołania jest uniemożliwienie zawarcia umowy. (postanowienie z dnia 16 kwietnia 2021 sygn. akt: KIO/W 39/21). Nie wystarczy zatem samo wskazanie konkretnych faktów, ale trzeba je uwiarygodnić, potwierdzić (postanowienie z dnia 28 października 2021 stycznia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 92/21). „Uchylenie zakazu zawarcia umowy jest instytucją, która może być stosowana jedynie wyjątkowo, jest bowiem odstępstwem od zasady, zgodnie z którą do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Izbę umowa nie może być zawarta, a która to zasada stanowi dla wykonawców gwarancję umożliwiającą skuteczne korzystanie ze środków ochrony prawnej. Z tego względu przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy określone w art. 578 ust. 2 nowej ustawy Pzp są restrykcyjne i nie mogą podlegać rozszerzającej interpretacji” (postanowienie z dnia 26 maja 2021 r. sygn. akt: KIO/W 51/21). Ustawodawca przyznaje bowiem prymat ochronie prawa wykonawców do korzystania z środków ochrony prawnej, a ograniczenie tego prawa może mieć miejsce wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, odpowiednio przez zamawiającego wykazanych (postanowienie z dnia 29 marca 2021 stycznia 2021 r. sygn. akt: KIO/W 33/21).

W okresie sprawozdawczym przesłanka pozwalająca na uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu wydania przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze, wskazana w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, wielokrotnie stanowiła podstawę wniosków zamawiającego, dzięki czemu – pomimo relatywnie krótkiego okresu obowiązywania omawianej normy – ukształtowała się w tym zakresie stabilna i spójna linia orzecznicza. Dotychczas wydane przez Izbę postanowienia wskazują jasny i jednoznaczny sposób dokonywania wykładni tego przepisu, co niewątpliwie ułatwi uczestnikom rynku jego stosowanie i przyczyni się do częstszego sięgania po nowy instrument pozwalający na uchylenie zakazu stand still, jeżeli odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zamawiającemu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

#### **4. Nowe przesłanki umorzenia postępowania odwoławczego w ustawie Pzp - postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne według art. 568 pkt 2 Pzp**

Zgodnie z art. 568 ustawy Pzp KIO umarza postępowanie odwoławcze w przypadku: 1) cofnięcia odwołania; 2) stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne; 3) o którym mowa w art. 522 Pzp, która to podstawa dotyczy przypadków uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów zawartych w odwołaniu lub w części i cofnięcia zarzutów w pozostałym zakresie oraz braku sprzeciwu wykonawcy przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego lub braku takiego przystąpienia. Przesłanki wskazane w punkcie 2 to nowe okoliczności - nieznane ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup> - wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 1129 ze zm.). W tej nowej podstawie umorzenia postępowania odwoławczego, określone zostały przypadki, zaistnienie których powoduje także - jak przykładowo w przypadku cofnięcia odwołania - zakończenie postępowania odwoławczego bez merytorycznego rozpoznania i bez rozstrzygnięcia podnoszonych w odwołaniu zarzutów.

Wskazany art. 568 pkt 2 ustawy Pzp - zgodnie z jego brzmieniem - przewiduje dwie odrębne, niezależne przesłanki, z powodu których postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu. Ustawodawca nie wymienił przykładowych sytuacji, ani dla *innej przyczyny zbędności* ani dla *niedopuszczalności prowadzenia postępowania*, które wskazywałyby na to jakie okoliczności będą umożliwiały umorzenie postępowania na omawianej podstawie, co wskazuje na ich otwarty charakter. Tym samym to orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej rozstrzygnąć muszą w pierwszej kolejności (w drugiej, Sądu Okręgowego w Warszawie – w trybie skargi na orzeczenie KIO) w jakich okolicznościach dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne.

Wskazówkę interpretacyjną dla ustalania takich okoliczności z powodu których prowadzenie postępowania staje się bezprzedmiotowe zarówno w kontekście pierwszej z przesłanek, a mianowicie „innej przyczyny” powodującej, że zbędne jest prowadzenie postępowania odwoławczego jak i „niedopuszczalności jego prowadzenia” stanowiło orzecznictwo sądów cywilnych, w tym Sądu Najwyższego, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych.

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r. poz.1843

Orzecznictwo cywilne - co do kluczowych rozważań oparte zostało na art. 355 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>8</sup>.

W pierwszej kolejności należy wskazać na Uchwałę Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 18 stycznia 2019 r. III CZP 55/18, w której Sąd poczynił w tym zakresie uwagi o charakterze ogólnym wskazując, że przyczyna umorzenia postępowania określona w art. 355 kpc, jako zbędność postępowania stanowi ogólny przejaw uznania przez ustawodawcę, że nie jest dopuszczalne kontynuowanie postępowania w sytuacji, w której jego cel został osiągnięty w inny sposób, w rezultacie czego wydanie wyroku stało się zbędne. Sąd w uchwale wskazuje, że pojęcie zbędności wydania wyroku jako przyczyny umorzenia postępowania wiązane jest najczęściej z szeroko pojętą następczą bezprzedmiotowością postępowania. W tym przypadku wskazuje, że niedopuszczalność wydania wyroku traktowana jest jako rezultat pojawienia się nieusuwalnych przeszkód procesowych, tj. odpadnięcia dodatnich lub pojawienia się ujemnych, bezwzględnych przesłanek procesowych niepodlegających skutecznej konwalidacji.

Podobne stanowiska – pośrednio w zakresie omawianym - były wyrażane we wcześniejszych wyrokach Sądów Apelacyjnego. Przykładowo według też z tych orzeczeń:

- ✓ *W sytuacji, w której pozwany w toku postępowania czyni zadość żądaniu nie kwestionując uprawnień powoda, proces staje się następczo bezprzedmiotowy i upada potrzeba jego kontynuowania, zarówno z punktu widzenia powoda, jak i pozwanego”.*<sup>9)</sup>
- ✓ *O zbędności lub niedopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy decydują przyczyny formalne, a nie zdarzenia ze sfery materialnoprawnej.*<sup>10)</sup>
- ✓ *Istnienie roszczenia objętego żądaniem pozwu jest warunkiem dopuszczalności procesu. Przyczynę wystąpienia z powództwem stanowi posiadanie interesu prawnego w domaganiu się świadczenia lub ustalenia, a rozstrzygnięcie o nim dokonywane jest w merytorycznym orzeczeniu. Do zakończenia postępowania rozpoznawczego może dojść przez wydanie orzeczenia o charakterze formalnym (procesowym), bez rozstrzygnięcia sprawy co do istoty - postanowienia o umorzeniu postępowania (d. art. 355 § 1 KPC) albo orzeczenia merytorycznego, dotyczącego przedmiotu procesu - wyroku zawierającego rozstrzygnięcie spornego stosunku prawnego”*<sup>11)</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 355. [Postanowienie o umorzeniu postępowania cywilnego]: *Sąd umorzy postępowanie, jeżeli powód ze skutkiem prawnym cofnął pozew, strony zawarły ugodę lub została zatwierdzona uгода zawarta przed mediatorem albo z innych przyczyn wydanie wyroku stało się zbędne lub niedopuszczalne.*

<sup>9</sup> SA w Krakowie - I Wydział Cywilny z dnia 26 lipca 2018 r. I AGa 176/18

<sup>10</sup> SA w Warszawie z dnia 8 listopada 2018 r. V ACa 785/17

<sup>11</sup> SA w Katowicach z dnia 9 maja 2017 r. V ACa 639/16



Konkludując, według orzecznictwa do art. 355 kpc (podobnie doktryny) dyspozycją prowadzenia postępowania z innej zbędnej przyczyny wskazane w tym przepisie objęte będą sytuacje:

- ✓ Utraty bytu prawnego przez stronę odwołania, na skutek likwidacji lub śmierci odwołującego;
- ✓ Następcza utrata zdolności sądowej strony procesu - kontynuowanie postępowania z udziałem jednej tylko strony i wydanie w tych warunkach wyroku jest bowiem niedopuszczalne i prowadziłyby do nieważności postępowania, jeśli zważyć na ogólne zasady konstrukcyjne procesu cywilnego;
- ✓ Gdy spór staje się bezprzedmiotowy.

Procedura cywilna – według orzeczeń – nie przewiduje możliwości uwzględnienia w treści orzeczenia faktu spełnienia świadczenia przed wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia. Fakt zaspokojenia wierzyciela, nawet w przypadku wykazania zasadności dochodzonego roszczenia musi prowadzić do oddalenia powództwa.<sup>12</sup>

Także orzecznictwo administracyjne - w tym przypadku w zakresie art. 105 KPA<sup>13</sup>- wskazuje, że umorzenie postępowania jest orzeczeniem formalnym, kończącym postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia. I tak, co do bezprzedmiotowości postępowania w rozumieniu art. 105 KPA:

- ✓ Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ administracji publicznej stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.
- ✓ Bezprzedmiotowość postępowania jest czymś innym niż brak przesłanek do uwzględnienia żądania strony. Bezzasadność żądania strony musi być wykazana co do zasady w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzić do umorzenia postępowania, gdyż będzie to niezgodne z prawem uchylanie się od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Postanowienie SA w Białymstoku - I Wydział Cywilny z dnia 28 marca 2018 r. I AGa 61/18

<sup>13</sup> art. 105 [Umorzenie postępowania]

§ 1. Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

§ 2. Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

<sup>14</sup> Tak wyrok: WSA Szczecin z dnia 08-04-2021 sygn. I SA/Sz 27/21; Podobnie w wyroku WSA Olsztyn z dnia 24-03-2021 sygn. I SA/01 702/20

- ✓ Umorzenie postępowania administracyjnego może nastąpić zarówno z przyczyn podmiotowych jak i przedmiotowych. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza sytuację, w której nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Chodzi tu o kryterium bezprzedmiotowości odnoszące się do postępowania, ale w taki sposób, iż wynik tego postępowania nie powinien mieć charakteru merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, lecz jedynie być formalnym jego zakończeniem<sup>15</sup>.
- ✓ Konsekwencją procesową powstania stanu upadłości strony postępowania administracyjnego w toku postępowania administracyjnego przed organem drugiej instancji jest umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego ze względów podmiotowych.<sup>16</sup>
- ✓ Istota bezprzedmiotowości postępowania polega na nastąpieniu takiego zdarzenia prawnego lub faktycznego, które spowodowało, że przestała istnieć ta szczególna relacja między faktem (sytuacją faktyczną danego podmiotu) a prawem (sytuacją prawną danego podmiotu), z którą prawo łączy obowiązek konkretyzacji normy w postaci wydania decyzji administracyjnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że decyzja o umorzeniu postępowania nie rozstrzyga o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach stron i jest równoznaczna z brakiem przesłanek do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Jej wydanie jest obligatoryjne w przypadku bezprzedmiotowości<sup>17</sup>.

Krajowa Izba Odwoławcza w postanowieniach wydanych w 2021 roku na podstawie art. 528 pkt ustawy Pzp precyzuje w jakich okolicznościach można stwierdzić, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne. W tym przypadku w orzeczeniach rozstrzygając o przesłankach z punktu 2 uwzględniono jednocześnie sytuacje związane z przesłankami wymienionymi w punkcie 1 i 3 tego przepisu, a odnoszące się do możliwości cofnięcia zarzutów odwołania w całości lub w części, czy ich uwzględnienia podobnie w całości lub części w okolicznościach wskazanych w Pzp, a mianowicie:

✓ sygn. akt KIO 307/21 z 17 lutego 2021 r.: W odwołaniu podniesiono dwa zarzuty i Zamawiający wnosił o umorzenie postępowania z powodu bezprzedmiotowości w zakresie zarzut nr 1, ewentualnie o oddalenie odwołania; Odwołujący wnosił o umorzenie odwołania w zakresie zarzut nr 1 z powodu bezprzedmiotowości, zgłaszając jednocześnie ewentualne cofnięcie zarzutu 1. W zakresie zarzutu 2 odwołujący cofnął odwołanie. Izba umorzyła postępowanie wobec jego cofnięcia.

<sup>15</sup> II SA/Bk 566/20 - wyrok WSA Białystok z dnia 05-11-2020

<sup>16</sup> II SA/GI 50/20 - wyrok WSA Gliwice z dnia 03-09-2020

<sup>17</sup> II OSK 818/20 - wyrok NSA (N) z dnia 06-07-2020

Warto zauważyć, że stosownie do postanowień art. 520 ust. 2 Pzp: „2. *Cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Prezesa Izby*”. Odwołujący – jak podkreśla się w orzecznictwie i doktrynie Prawa zamówień publicznych - jest dysponentem wniesionego przez siebie odwołania, co przejawia się również w uprawnieniu do jego wycofania. Cofnięcie odwołania – także odpowiednio zarzutów - nie wymaga zgody strony zamawiającej i uczestników postępowania. Krajowa Izba Odwoławcza bada wyłącznie formalną skuteczność złożenia oświadczenia o cofnięciu odwołania. Skuteczne cofnięcie odwołania jest wiążące dla Krajowej Izby Odwoławczej.

- ✓ sygn. akt KIO 598/21 z dnia 9 marca 2021 r.: Zarzuty dotyczyły zaniechania odpowiedzi na pytania do treści swz i zaniechania przedłużenia terminu składania ofert. Zamawiający wniósł o umorzenie z bezprzedmiotowości, bo udzielił odpowiedzi na pytania w ramach dalszych wyjaśnień i przedłużył termin. Izba doszła do przekonania, że zamawiający uwzględnił zarzuty odwołania i umorzyła postępowanie odwoławcze z uwagi na uwzględnienie zarzutów.
- ✓ sygn. akt KIO 794/21 z dnia 10 maja 2021 r.: Zarzuty dotyczyły opisu przedmiotu zamówienia pod konkretną firmę. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania. Odwołujący wniósł o umorzenie z powodu jego bezprzedmiotowości, z uwagi na to, że zamawiający unieważnił postępowanie. Izba ustaliła, że unieważnienie z uwagi na brak odwołań stało się ostateczne i umorzyła postępowanie odwoławcze z powodu jego bezprzedmiotowości.
- ✓ sygn. akt KIO 1571/21 i KIO 1925/21 z dnia 9 października 2021 r.: Izba postanowiła oddalić wnioski zamawiającego o umorzenie postępowań odwoławczych na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp, jako zbędnych. Zdaniem Izby, okoliczność iż Prezes UZP, po uchyleniu przez Izbę zakazu zawarcia umowy, prowadzi równoległe kontrolę uprzednią postępowania nie oznaczało, że postępowania odwoławcze stały się zbędne. Podkreśliła, że postępowanie odwoławcze i kontrolne to dwa odrębne postępowania, prowadzone przez inne organy. Inny jest także przedmiot i cel tych postępowań. Na uwagę zasługiwał również fakt, że wykonawcy nie są stroną postępowania kontrolnego i nie jest ono dla nich środkiem ochrony prawnej. Ponadto nie przysługują im środki ochrony prawnej wobec informacji o wyniku kontroli prowadzonej przez Prezesa UZP. Zastrzeżenia wobec informacji o wyniku kontroli może wnieść jedynie zamawiający. Nietrafna okazała się także argumentacja zamawiającego o konieczności umorzenia postępowań odwoławczych jako zbędnych z powodu braku spełnienia przesłanek z art. 505 ustawy Pzp. Skutkiem braku wykazania przez odwołującego legitymacji do wniesienia odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp jest konieczność oddalenia odwołania, a nie umorzenia postępowania odwoławczego. W przeciwnym razie przepis art. 505 ustawy Pzp nie posiadałby żadnego ratio legis. Wobec powyższego Izba oddaliła wnioski zamawiającego i przystępującego o umorzenie postępowań odwoławczych.

✓ sygn. akt KIO 1770/21 z dnia 20 lipca 2021 r.: Zamawiający dokonał zmiany swz w toku postępowania odwoławczego i dopuścił wykonawców do udziału w postępowaniu zmieniając (zarzut 4) opis przedmiotu zamówienia. Izba umorzyła postępowanie (w zakresie zarzutu 4) z uwagi na bezprzedmiotowość, w pozostałym zakresie rozpoznała zarzuty merytorycznie.

✓ sygn. akt KIO 1779/21 z dnia 16 lipca 2021 r.: Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie poinformował o unieważnieniu postępowania. Izba ustaliła, że na czynność unieważnienia nie wypłynęły odwołania i termin na ich wniesienie upłynął. Izba umorzyła postępowanie odwoławcze z powodu jego bezprzedmiotowości.

✓ sygn. akt KIO 2354/ 21 z dnia 14 września 2021 r.: Zarzuty dotyczyły postanowień swz i umowy. Zamawiający unieważnił postępowanie. Izba ustaliła, że odwołania nie wypłynęły w terminie na zaskarżenie czynności unieważnienia. Izba umorzyła postępowanie odwoławcze z powodu jego bezprzedmiotowości

✓ sygn. akt KIO 2358/21 z dnia 16.09.2021 r.: Izba oddaliła wniosek zamawiającego o umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp oparty na przesłance jego zbędności. Zdaniem Izby dalsze postępowanie nie było zbędne. Rzeczywiście odwołanie dotyczyło zaniechania czynności udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące treści swz. Faktem jest też, że przed wyrokowaniem w sprawie upłynął termin składania ofert, a sześciu wykonawców, w tym odwołujący złożyło oferty. Powyższe nie oznaczało jednak, że postępowanie odwoławcze stało się zbędne z tego powodu. Jak słusznie wskazał odwołujący, nie można wykluczyć sytuacji, że gdyby odpowiedzi zostały udzielone, to odwołujący lub inny wykonawca mogliby złożyć oferty o innej treści niż złożone, co mogłoby mieć wpływ na krąg wykonawców oraz wynik postępowania. Ponadto odwołujący w treści odwołania domagał się nakazania zamawiającemu nie tylko udzielenia odpowiedzi na pytania, ale również ewentualnie unieważnienia postępowania z powodu obarczenia go nieusuwalną na obecnym etapie wadą, jaką byłoby nieudzielenie przez zamawiającego odpowiedzi przed upływem terminu składania ofert pomimo ustawowego obowiązku. Powyższe oznaczało, że postępowanie odwoławcze nie jest zbędne i wniosek zamawiającego podlegał oddaleniu.

✓ sygn. akt KIO 2634/21 z dnia 11 października 2021 r.: Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania, jednocześnie podnosząc, że dokonał modyfikacji treści swz. Izba umorzyła postępowanie z jego bezprzedmiotowości. Izba wskazała, że zmiany swz nie zostały jedynie zasygnalizowane, ale zostały dokonane, a więc na datę rozstrzygnięcia nie istniały postanowienia swz, do których odnosiły się zarzuty odwołania. Izba oceniła, że odpadł substrat zaskarżenia, a na zmienione postanowienia swz służy odwołanie. Izba powołała się na wyrok SN z 25 czerwca 2015 V CSK 535/14 i SA w Szczecinie z 13 września 2018 r. I Aga 159/18.

✓ sygn. akt KIO 2657/21 z dnia 23 września 2021 r.: Zamawiający unieważnił postępowanie. Odwołujący wniósł o unieważnienie z uwagi na bezprzedmiotowość, zamawiający przyłączył

się do wniosku. Izba ustaliła, że nie wpłynął środek ochrony prawnej na czynność unieważnienia. Izba umorzyła postępowanie z uwagi na jego zbędność.

✓ sygn. akt KIO 2851/21 z dnia 18 października 2021 r.: Zamawiający unieważnił postępowanie. Izba ustaliła, że unieważnienie nie zostało zaskarżone. Izba umorzyła postępowanie wskazując, że wyrokowanie stało się zbędne.

✓ sygn. akt KIO 2733/21 i KIO 2736/21 z dnia 13 października 2021 r.: Zamawiający wniósł o umorzenie postępowania, gdyż zmodyfikował treść swz. Odwołujący wprawdzie zgodził się z zamawiającym, co do wniosku o umorzenie postępowania, jednak podniósł, że modyfikacja swz nie jest zgodna z jego żądaniami. Izba nie zgodziła się z wnioskiem zamawiającego. Podniosła, że zgodny wniosek stron nie jest przesłanką umorzenia postępowania i Izba każdorazowo musi wszechstronnie rozważyć stanowiska stron. W tym przypadku w świetle oświadczenia odwołującego, że zamawiający nie wykonał jego żądań, w ocenie Izby spór nie wygaś, tym samym nie można uznać, że postępowanie odwoławcze stało się zbędne. Izba merytorycznie rozpoznała spór.

✓ sygn. akt KIO 3297/21 z dnia 25 listopada 2021 r.: Zgodnie z art. 552 ust. 1 ustawy Pzp, wydając orzeczenie bierze pod uwagę stan rzeczy ustalony na moment zamknięcia postępowania odwoławczego. Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której może dojść do zmian w toku postępowania o udzielenie zamówienia – co Izba w toku postępowania odwoławczego zobowiązana jest - po dokonaniu bezspornych ustaleń - uwzględnić wydając orzeczenie w sprawie. W niniejszej sprawie Zamawiający w dniu 9 listopada 2021 r. pierwszą decyzją dokonał anulowania nie tylko wyniku postępowania z dnia 3 listopada 2021r., czynności będącej podstawą wniesienia odwołania, a zatem – według oświadczenia Odwołującego - uwzględnił odwołanie, aczkolwiek nie wskazał w powiadomieniu do wykonawców podstawy prawnej (art. 522 Pzp) stanowiska i takiej informacji odrębnie nie przekazał do Prezesa KIO. Jednocześnie unieważnił przedmiotowe postępowania – zatem anulował czynność ogłoszenia zamówienia – o czym poinformował wykonawców i dwukrotnie informował Prezesa KIO pismem z dnia 14.11.2021 r. i z dnia 23.11.2021 r. wskazując na czynność unieważnienia postępowania. W oświadczeniu o cofnięciu odwołania Konsorcjum (...) powołało się na uwzględnienie zarzutów z odwołania, których to okoliczności dotyczyła pierwsza czynność Zamawiającego. Niewątpliwie w stanie faktycznym brak było substratu zaskarżenia i zdaniem Izby w okolicznościach tej sprawy uzasadnione było wydanie postanowienia opartego na przesłance wskazanej w art. 568 pkt 2 ustawy Pzp.

W ślad za nową podstawą umorzenia postępowania odwoławczego przewidzianą w art. 568 pkt 2 (stwierdzenie, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne) przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kosztów przewiduje, że w przypadku umorzenia postępowania odwoławczego w całości koszty znoszone są

wzajemnie. I w takim duchu powołując się na art. 557 w związku z art. 574 ustawy Pzp i wskazanym § 9 ust. 2 rozporządzenia Izba powołując się na wzajemne zniesienie kosztów orzekała o zwrocie całego wpisu uiszczanego od odwołania.

## 1. Działania na rzecz podnoszenia jakości orzecznictwa

W roku sprawozdawczym Krajowa Izba Odwoławcza kontynuowała działania mające na celu podnoszenie jakości orzecznictwa. Działania te prowadzone były w trzech zasadniczych obszarach. Pierwszy z nich dotyczył poszerzania wiedzy, przede wszystkim z zakresu zamówień publicznych oraz dziedzin prawa związanych z rozstrzygnięciem sporów odwoławczych i był realizowany w formie szkolenia grupowego oraz uczestnictwa w konferencjach. Drugi, wynikał z konieczności wypracowania spójnej wykładni nowych regulacji Pzp oraz utrwalenia wypracowanych kierunków interpretacji, obejmował opracowanie zeszytów orzeczniczych, narady orzecznicze oraz—wymianę poglądów na forum Izby z wykorzystaniem poczty służbowej. Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej podnosili również indywidualnie swoje kwalifikacje zawodowe przydatne w toku rozstrzygnięcia sporów w zamówieniach publicznych oraz dzielili się wiedzą i doświadczeniem z dziedziny zamówień publicznych, w tym:

- indywidualne szkolenia specjalistyczne,
- inne formy szkoleniowe:
  - studia podyplomowe, studia doktoranckie i aplikacje prawnicze,
  - nauka języków obcych.

## 2. Narady orzecznicze i seminaria

W okresie sprawozdawczym wymiana poglądów oraz dyskusowanie o bieżących problemach prawnych odbywała się w ramach narady orzeczniczej zorganizowanej przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a także poprzez wykorzystanie korespondencji elektronicznej pocztą służbową. W 2021 r. odbyła się jedna narada orzecznicza.

## 3. Szkolenia zbiorowe

W okresie sprawozdawczym tematyka szkoleń organizowanych dla członków Krajowej Izby Odwoławczej objęła następujące zagadnienia: „Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych” oraz „Przegląd orzecznictwa TSUE w kontekście ustawy – Prawo zamówień publicznych”.

## 4. Konferencje naukowe i działalność edukacyjna

W 2021 r. członkowie Krajowej Izby Odwoławczej brali w konferencjach:

- **„VIII Ogólnopolska Konferencja PZP. Nowe prawo zamówień publicznych – konsekwencje i trudności wdrożeniowe”** - konferencja została zorganizowana przez prof. Ryszarda Szostaka i odbyła się w dniach 15-16 marca 2021 r. w trybie on-line.
- **„Prawo do sądu w zamówieniach publicznych”** – międzynarodowa konferencja naukowa została zorganizowana przez Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, Instytut Nauk

Prawnych oraz Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie i odbyła się w dniu 23 kwietnia 2021 r. w trybie on-line.

- **„Profesjonalizacja zamówień publicznych. Wiedza, doświadczenie, odpowiedzialność.”** – ogólnopolska konferencja naukowa została zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej w dniu 24 czerwca 2021 r.

Władze Izby reprezentowały Izbę na wyżej wymienionych wydarzeniach. Ponadto, członkowie Izby uczestniczyli w konferencjach jako autorzy artykułów lub prelegenci.

## **5. Współpraca z organami Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa**

Z uwagi na stan epidemii współpraca międzynarodowa i w ramach organów Unii Europejskiej nie funkcjonowała w dotychczas przyjęty sposób.

## **6. Publikacje Krajowej Izby Odwoławczej**

W roku sprawozdawczym ukazał się jeden zeszyt orzecznicy Izby zawierający wybrane tezy z orzeczeń Izby obejmujący okres wrzesień 2020 – marzec 2021.



## Podsumowanie

Rok 2021 r., był czternastym rokiem funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej w systemie zamówień publicznych. Był to rekordowy rok zarówno pod względem liczby wniesionych odwołań (3811) ale również rozpoznanych (3927). Izba pracowała w składzie osobowym zmniejszającym się nieznacznie w trakcie roku. Podkreślenia wymaga fakt, że w roku 2021 r. udało się zlikwidować zaległości z poprzedniego roku 2020, a także w wyniku intensywnej pracy Izby w miesiącach październik – grudzień nadrobiono zaległości w rozpoznawaniu odwołań związane z okresem pandemicznym oraz znacznym wzrostem wpływu odwołań w 2021 r. W tym okresie znacząco skrócił się również czas rozpoznania odwołań – do 17 dni. Izba kontynuowała działalność edukacyjną w postaci publikacji Zeszytów Orzeczniczych Izby. W roku 2021 r. zostały również zwołane Zgromadzenia Ogólne Izby, na których podjęto uchwały w sprawie Informacji o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w roku 2019 oraz 2020. Ponadto wznowiono możliwość wymiany poglądów i dyskusji o problemach orzeczniczych poprzez organizację narad za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co z pewnością pozytywnie wpłynęło na jednolitość orzeczniczą Izby. Część merytoryczna Informacji przedstawia wyłącznie próbę reprezentatywną pracy orzeczniczej członków Izby, w której przedstawiono zagadnienia wynikające z nowych regulacji. Na tle znowelizowanych przepisów ustawy Pzp zauważa się bowiem kwestie problematyczne znacząco wpływające na zawilość spraw przedkładanych do rozpoznania przed Krajową Izbą Odwoławczą, a które z pewnością będą przedmiotem dalszej analizy w kolejnych latach pracy Izby.