

**Janusz Niczyporuk**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: jniczyporuk@poczta.umcs.lublin.pl

---

## PROCEDURA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

---

## PROCEDURE OF PUBLIC PROCUREMENT

---

DOI: 10.15611/pn.2017.497.04

**Streszczenie:** W ramach procedury zamówień publicznych należy wyodrębnić: postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, postępowanie odwoławcze w zakresie udzielenia zamówienia publicznego oraz postępowanie sądowe ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. Zatem procedurę zamówień publicznych odzwierciedlają trzy postępowania, które ujawniają się zawsze według podanej wyżej kolejności, by zabezpieczyć spełnienie wymogów formalnych udzielenia zamówienia publicznego. O zróżnicowaniu procedury zamówień publicznych nie decyduje rodzaj sprawy, lecz pozycja ustrojowa podmiotów właściwych do jej załatwienia. W związku z tym należy przyjąć, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i postępowanie odwoławcze w zakresie udzielenia zamówienia publicznego ma charakter administracyjnoprawny, a postępowanie sądowe ze skargi na orzeczenie KIO ma charakter cywilnoprawny. Zatem procedura zamówień publicznych okazuje się tak naprawdę „procedurą hybrydową”, ponieważ zakłada mieszanie odrębnych z punktu widzenia charakteru postępowań.

**Słowa kluczowe:** procedura, zamówienia publiczne, postępowanie odwoławcze.

**Summary:** Under the procedure of public procurement it is necessary to identify: proceedings for awarding a public contract, appeal proceedings in the field of public procurement and judicial proceeding from the complaint against a decision of The National Board of Appeal. Therefore, three proceedings which always reveal according to the order given above to secure the fulfilment of the formal requirements of awarding public procurement reflect public procurement procedure. The type of case does not determine the differentiation of public procurement procedure, but the systemic status of entities responsible for its arrangement. Thus, it should be assumed that proceedings for awarding a public contract and appeal proceedings in the field of public procurement are of an administration and law nature, and judicial proceeding from the complaint against a decision of The National Board of Appeal has a legal-civil nature. Therefore, the procedure of public procurement is in reality “a hybrid procedure”, because it includes mixing proceedings which are distinct from the point of view of characters.

**Keywords:** procedure, public procurement, appeal proceedings.

Opracowanie systemu zamówień publicznych wymaga odniesienia do jego regulacji prawnej w aspekcie materialnym i proceduralnym. Dotychczas przedmiotem zainteresowania była głównie regulacja prawna systemu zamówień publicznych w aspekcie materialnym. Co prawda można równolegle doszukać się rozważań nad regulacją prawną systemu zamówień publicznych w aspekcie proceduralnym, ale nie mają one niestety perspektywy systemowej. Procedura systemu zamówień publicznych jest bowiem analizowana wybiórczo, gdy chodzi o poszczególne czynności procesowe, bez uwzględnienia ich funkcjonowania we wzajemnym oddziaływaniu. Wyjątkowo są nawet podejmowane próby omówienia całokształtu przepisów procesowych, które obejmowałyby zespół następujących po sobie czynności procesowych, jednakże koncentrowały się one tradycyjnie na środkach ochrony prawnej<sup>1</sup>. Tymczasem jest wówczas konieczne spojrzenie kompleksowe, które obejmie wszystkie przepisy procesowe zaliczane ostatecznie do procedury zamówień publicznych. W konsekwencji zachodzi potrzeba wyróżnienia odrębnych postępowań, które grupują jednorodne przepisy procesowe. Z pewnością wolno dzisiaj ostatecznie wskazać na: postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, postępowanie odwoławcze w zakresie udzielenia zamówienia publicznego oraz postępowanie sądowe ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, która rozpoznaje odwołania w zakresie udzielenia zamówienia publicznego. Wobec tego procedurę zamówień publicznych odzwierciedlają trzy postępowania, które ujawniają się zawsze według podanej wyżej kolejności, by zabezpieczyć spełnienie wymogów formalnych udzielenia zamówienia publicznego.

Niewątpliwie procedura zamówień publicznych służy konsekwentnie realizacji celów systemu zamówień publicznych. Za cele systemu zamówień publicznych należy dalej uznać: zapobieganie powstawaniu zjawisk patologicznych, takich jak szczególnie korupcja, poprzez ukształtowanie przejrzystego mechanizmu udzielania zamówień publicznych; zwiększenie efektywności gospodarowania środkami pozostającymi w dyspozycji zamawiających<sup>2</sup>. Stąd można jeszcze doprecyzować, że procedura zamówień publicznych skupia się wtedy na celu szczegółowym, którym jest zabezpieczenie optymalnego funkcjonowania ochrony prawnej, gdy chodzi o wykonawców i innych uczestników zainteresowanych udzieleniem zamówienia publicznego. Funkcjonowanie ochrony prawnej opiera się na przepisach procesowych, które mają zasadniczo charakter: instytucji ochrony prawnej i środków ochrony prawnej. Instytucje ochrony prawnej dają bowiem możliwość żądania określonego działania procesowego, podczas gdy środki ochrony prawnej inicjują kontrolę nad prawidłowością rozstrzygnięć procesowych. Do instytucji ochrony prawnej można przykładowo zaliczyć: wspólny udział wykonawców, jawność pisemnego protokołu. Nato-

---

<sup>1</sup> Zob. M. Wierzbowski, *Środki ochrony prawnej*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013, s. 324-365.

<sup>2</sup> Zob. H. Niedziela (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych. Podręcznik*, Centrum Obsługi Zamówień Publicznych, Warszawa 2011, s. 18-19.

miast środkami ochrony prawnej okazują się wyłącznie: odwołanie i skarga. Zatem funkcjonowanie ochrony prawnej jest bezpośrednio powiązane z procesowymi prawami podmiotowymi, jakie zostały przyznane wykonawcom i innym uczestnikom zainteresowanym udzieleniem zamówienia publicznego. Z drugiej strony procedura zamówień publicznych pozwala jako cel szczegółowy potraktować ukształtowanie sposobu działania zamawiających. Przede wszystkim dotyczy to trybu udzielenia zamówienia publicznego.

Charakter procedury zamówień publicznych jest wewnętrznie zróżnicowany. Bardzo wyraźnie bowiem widać, że zbliżony charakter mają postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i postępowanie odwoławcze w zakresie udzielenia zamówienia publicznego. Natomiast odrębny względem nich charakter prezentuje postępowanie sądowe ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, która rozpoznaje odwołania w zakresie udzielenia zamówienia publicznego. Jakkolwiek wszystkie trzy postępowania odnoszą się do „udzielenia zamówienia publicznego”, to jednak wykorzystują odmienne metody regulacji proceduralnej, dokładnie: metodę administracyjnoprawną i metodę cywilnoprawną. W konsekwencji nie może wówczas o zróżnicowaniu procedury zamówień publicznych decydować rodzaj sprawy, lecz pozycja prawnoustrojowa podmiotów właściwych do jej załatwienia, gdy chodzi o ich przynależność do władzy wykonawczej i sądowniczej. Należy bowiem zaliczyć do podmiotów władzy wykonawczej zarówno zamawiającego, jak i Krajową Izbę Odwoławczą, które wolno zarazem uznać za podmioty prawa administracyjnego. W przypadku zamawiającego chodzi o osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, gdy została do nich przypisana podmiotowość administracyjnoprawna. Tymczasem Krajowa Izba Odwoławcza ma status organu orzeczniczego administracji publicznej. Z kolei sąd okręgowy należy uznać za podmiot władzy sądowniczej, który zalicza się oczywiście do sądów powszechnych, a dokładniej zyskuje tutaj status sądu cywilnego lub sądu gospodarczego. W ograniczonym zakresie pojawia się wreszcie Sąd Najwyższy, który wyjątkowo rozpatruje skargi kasacyjne Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

W konsekwencji można ostatecznie powiedzieć, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ma charakter administracyjnoprawny. Przy tym jest wskazane dodatkowe uzasadnienie tej kwalifikacji. Najpierw trzeba podkreślić, że „publiczna” kwalifikacja zamówień jest bezpośrednio uwarunkowana publicznym statusem zamawiającego<sup>3</sup>. Ponadto prawo zamówień publicznych jest zasadniczo adresowane do zamawiających. Naturalnie prawo zamówień publicznych pozwala w drodze wykładni uznać podmiotowość administracyjnoprawną zamawiającego, chociaż zawarta w nim jego definicja legalna ma niestety charakter techniczny. Przede wszystkim rozstrzyga o tym zaliczenie zamawiającego do instytucji zama-

---

<sup>3</sup> Zob. Z. Czarnik, *Teza 16 do art. 2*, [w:] S. Babiarez *et al.*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 41.

wiających albo nawet utożsamienie jeszcze zamawiającego z podmiotem publicznym<sup>4</sup>. Ponadto warto również przywołać definicję legalną instytucji zamawiających w prawie unijnym, ponieważ rozumie się przez nią wówczas: państwo, władze regionalne i lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego<sup>5</sup>. W takim kontekście „podmiot prawa publicznego” oznacza podmiot, który ma wszystkie poniższe cechy: został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; posiada osobowość prawną; oraz jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego; bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów; bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego<sup>6</sup>.

Co prawda do czynności podejmowanych przez zamawiającego oraz wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stosuje się dzisiaj na podstawie prawa zamówień publicznych przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy samego prawa zamówień publicznych nie stanowią inaczej, ale nie wolno tym samym przesądzać o przynależności tej regulacji proceduralnej zamówień publicznych do prawa cywilnego czy nawet idąc dalej, do postępowania cywilnego<sup>7</sup>. W tym miejscu należy jeszcze przypomnieć, że regulacja prawna zamówień publicznych jest nastawiona na „udzielenie zamówienia”, czyli jest skierowana na postępowanie, którego podstawowym efektem jest zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego<sup>8</sup>. Natomiast samą umowę w sprawie zamówienia publicznego i jej wykonywanie prawo zamówień publicznych reguluje w ograniczony sposób<sup>9</sup>. Stąd regulacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego musi zasadniczo opierać się na normach procesowych, z których wynikają następnie stosunki procesowe. W rezultacie nie powinny tutaj pojawiać się normy materialne, które stanowią dopełnienie problematyki umowy w sprawie zamówienia publicznego odnośnie do

---

<sup>4</sup> Zob. uchwałę KIO z dnia 17 czerwca 2014 r., KIO/KD 9/14; uchwałę KIO z dnia 10 października 2014 r., KIO/KD 91/14; uchwałę KIO z dnia 3 marca 2015 r., KIO/KD/9/15.

<sup>5</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/23/UE z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE Dz.U. L 94/65 z 28.03.2014.

<sup>6</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/23/UE z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE Dz.U. L 94/65 z 28.03.2014.

<sup>7</sup> Zob. tytuł działu II „Postępowanie o udzielenie zamówienia” i art. 14 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Zob. H. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych – pojęcie i zakres regulacji*, [w:] H. Nowicki, J. Sadowy (red.), *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, Urząd Zamówień Publicznych, Toruń – Warszawa 2009, s. 94.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

czynności podejmowanych przed samym jej zawarciem<sup>10</sup>. Wobec tego użycie przepisów Kodeksu cywilnego przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest oparte na zupełnie wadliwym odesłaniu, co prowadzi do niezrozumiałego przemieszania stosunków procesowych i stosunków materialnych. Wskazane odesłanie nie powinno zarazem być interpretowane rozszerzająco, by uprawniało do stosowania przy omawianych czynnościach dodatkowo przepisów Kodeksu postępowania cywilnego<sup>11</sup>.

Następnie wolno kategorycznie stwierdzić, że charakter administracyjnoprawny ma również postępowanie odwoławcze w zakresie udzielenia zamówienia publicznego. Jednakże status Krajowej Izby Odwoławczej wymaga jeszcze dookreślenia. Do tego statusu najłatwiej odnieść się od strony negatywnej, przez określenie, kim nie jest Krajowa Izba Odwoławcza. Z całą pewnością Krajowa Izba Odwoławcza nie jest więc sądem, gdyż nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości<sup>12</sup>. Bo wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej należy wyłącznie do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Jakkolwiek Krajowa Izba Odwoławcza została uznana za sąd w rozumieniu prawa unijnego, co zostało nawet potwierdzone przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale wskazuje to najwyżej na jej charakter orzeczniczy trochę zbliżony do funkcji sądowniczej<sup>13</sup>. Nie można również traktować Krajowej Izby Odwoławczej jako *quasi*-sądu, co ma rzekomo wynikać z wykładni historycznej statusu dawnego zespołu arbitrow, gdyż nie przystaje ona do odmiennie ukształtowanego dzisiaj stanu prawnego<sup>14</sup>. Ponadto nie wolno jeszcze uznawać Krajowej Izby Odwoławczej za typowy sąd polubowny, skoro nie spełnia jego kryteriów. Przede wszystkim sąd polubowny jest zawsze sądem prywatnym, który rozstrzyga sprawę na podstawie umowy stron o zapisie na sąd polubowny, przez powołanych z ich udziałem arbitrow, w postępowaniu uzgodnionym między nimi. Podstawowe kryteria przyjęte

<sup>10</sup> Potwierdzają to niestety przykłady z orzecznictwa, częściowo wskazujące na występowanie luki prawnej o charakterze proceduralnym (przykładowo odnośnie do sposobu liczenia terminów procesowych), którą wypełnia się wadliwie, odsyłając do przepisów materialnych k.c., jakie zebrał S. Babiarz, *Teza 6 in principio do art. 14*, [w:] S. Babiarz et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 128-130.

<sup>11</sup> Zob. *ibidem*, s. 130.

<sup>12</sup> W pełnym przeciwieństwie do Izby Morskiej w Szczecinie – działa przy Sądzie Okręgowym w Szczecinie, Izby Morskiej w Gdańsku – działa przy Sądzie Okręgowym w Gdańsku i Odwoławczej Izby Morskiej w Gdańsku – działa przy Sądzie Okręgowym w Gdańsku. Ponieważ są one *sui generis* wydziałami sądów okręgowych, mając jeszcze na uwadze ich wyłącznie sędziowski skład. Wreszcie do całego postępowania w sprawach wypadków morskich stosują one wówczas odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Jeżeli uwzględnimy art. 6, art. 7, art. 9 ust. 1 i art. 20 ustawy z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich (Dz.U. z 2016 r., poz. 1207).

<sup>13</sup> Zob. M. Grabarczyk, *Czynniki wpływające na szybkość i skuteczność postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą na tle wybranych rozwiązań przyjętych w państwach Unii Europejskiej*, *Zamówienia Publiczne*. Doradca nr 12, 2012, s. 47-48.

<sup>14</sup> Zob. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK – 54/04, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, nr 6, 2006, poz. 64.

przez Kodeks postępowania cywilnego odnośnie do działania sądu polubownego zostały bowiem odmiennie uregulowane w Prawie zamówień publicznych<sup>15</sup>. Oczywiście Krajowa Izba Odwoławcza nie jest wreszcie organem władzy ustawodawczej, gdyż ten status nabywa jedynie Sejm i Senat.

pozytywne określenie statusu Krajowej Izby Odwoławczej sprawia znacznie więcej problemów, bowiem nie został on dotąd wystarczająco doprecyzowany w Prawie zamówień publicznych<sup>16</sup>. Niewątpliwie Krajowa Izba Gospodarcza jest organem władzy wykonawczej, ale można teraz pokusić się o dalsze konstatacje. Na początku warto przypomnieć, że administracja publiczna jest aparatem władzy wykonawczej. W związku z tym Krajową Izbę Gospodarczą należy konsekwentnie uznać za organ administracji publicznej. Z pewnością Krajowa Izba Gospodarcza nie jest jednak organem administracji rządowej, ponieważ mieści się poza scentralizowaną oraz zbudowaną hierarchicznie strukturą administracji rządowej<sup>17</sup>. Ze względu na jej samodzielny status w sferze prawa administracyjnego powinna natomiast zostać uznana za zdecentralizowaną formę osobową wykonywania administracji publicznej, inną niż korporacyjna (samorządowa)<sup>18</sup>. W każdym razie status Krajowej Izby Odwoławczej chyba najbardziej przypomina status samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>19</sup>. Ponieważ Krajowa Izba Odwoławcza sprawuje jurysdykcję administracyjną, to można ją równocześnie uznać za organ orzecznicy administracji publicznej. Niezawisłość orzecznicza Krajowej Izby Odwoławczej opiera się na gwarancjach personalnych dla jej członków, ponieważ są zawsze przy orzekaniu niezawisli i związani wyłącznie przepisami obowiązującego prawa. W tym kontekście Prezes Krajowej Izby Odwoławczej jest naturalnie jej organem wewnętrznym<sup>20</sup>. Jednak nie można go uznać za organ administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym, skoro nie został powołany z mocy prawa do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji.

Dobitnie należy zarazem stwierdzić, że Krajowa Izba Odwoławcza nie jest organem powołanym do rozpoznawania spraw cywilnoprawnych w ramach udzielonego zamówienia publicznego, ponieważ nie ma przepisu szczególnego w Prawie zamówień publicznych, który przekazywałby do jej właściwości prowadzenie takich spraw zgodnie z ogólnymi wymogami Kodeksu postępowania cywilnego<sup>21</sup>. Co wię-

<sup>15</sup> Zob. J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 540.

<sup>16</sup> Zob. art. 172-176 a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Por. E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 329.

<sup>18</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 140-142.

<sup>19</sup> Zob. Z. Czarnik, *Tezy do art. 172*, [w:] S. Babiarz et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 615.

<sup>20</sup> Zob. art. 172 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Zob. art. 2 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.).

cej, trudno sobie nawet wyobrazić praktycznie, żeby można było wykorzystywać w całej rozciągłości Kodeks postępowania cywilnego przed jakimkolwiek innym organem niż sąd, ponieważ nie ma aktualnie takich przypadków. Jeżeli dochodzi do stosowania wówczas Kodeksu postępowania cywilnego, to obejmuje to bardzo wąski zakres, zazwyczaj przy ustalaniu i wypłacie odszkodowań. Podobnie Prawo zamówień publicznych dopuszcza w wąskim zakresie zastosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o sędzi polubownym (arbitrażowym), jeżeli ono samo nie stanowi inaczej<sup>22</sup>. Jednak należy dalej przyznać, że Prawo zamówień publicznych i wydane na jego podstawie rozporządzenie wykonawcze uregulowały w tym aspekcie całość postępowania odwoławczego, dlatego odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o sędzi polubownym ma tak naprawdę charakter bezprzedmiotowy<sup>23</sup>. Z punktu widzenia bogatego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej wolno dodatkowo przyjąć, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o sędzi polubownym (arbitrażowym) nie były nigdy zastosowane odpowiednio, albowiem nie przystają do istoty postępowania odwoławczego. Tymczasem odesłanie odpowiednie do Kodeksu postępowania cywilnego, gdy chodzi o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniom Krajowej Izby Odwoławczej, w praktyce do kosztów sądowych, stanowi bez dodatkowych konotacji sytuację typową w systemie prawa<sup>24</sup>.

Trzeba wyraźnie uznać, że charakter cywilnoprawny ma postępowanie sądowe ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, która rozpoznaje odwołania w zakresie udzielenia zamówienia publicznego<sup>25</sup>. Taką skargę wnosi się do sądu okręgowego, który jest właściwy dla siedziby lub miejsca zamieszkania zamawiającego. Przy tym wypada równolegle dodać, że może ona należeć do właściwości zarówno wydziałów cywilnych, jak i gospodarczych sądów okręgowych w zależności od występowania w konkretnym przypadku elementów pozwalających uznać ją za sprawę gospodarczą<sup>26</sup>. Właściwość funkcjonalna jest bowiem związana z wewnętrznym podziałem pracy w strukturze sądu okręgowego i nie ma charakteru procesowego<sup>27</sup>. Od jego wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie nie przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Powyższe ograniczenie nie dotyczy wówczas Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wprowadzenie sądowej kontroli

<sup>22</sup> Zob. art. 185 ust. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Zob. P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 462.

<sup>24</sup> W zakresie kosztów orzeczeniom Krajowej Izby Odwoławczej nadaje klauzulę wykonalności sąd rejonowy według art. 197 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.) w zw. z art. 781 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.) – podobnie jak sądom administracyjnym.

<sup>25</sup> Zob. art. 198a-198g ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Zob. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 358.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 358-359.

orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej wynika z wymogów równocześnie Konstytucji i prawa unijnego<sup>28</sup>. W ten sposób gwarantuje się realizację prawa do sądu, bo generalnie: każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ponadto trzeba wtedy mieć na względzie generalny obowiązek zapewnienia odwołania do sądu od orzeczenia niesądowego organu odwoławczego w sytuacji, gdy organem odwoławczym nie jest sąd<sup>29</sup>. Skoro Krajowa Izba Odwoławcza nie jest sądem w krajowym porządku prawnym ani sądem lub trybunałem w rozumieniu prawa unijnego, to należało dzisiaj zapewnić sądową kontrolę jej orzeczeń.

Postępowanie ze wskazanej skargi jest szczególnym postępowaniem sądowym, które jest regulowane stosownymi przepisami Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy Prawa zamówień publicznych nie stanowią inaczej<sup>30</sup>. Zasadniczo stosuje się więc przepisy Prawa zamówień publicznych, a dopiero w sprawach nieuregulowanych znajdują odpowiednio zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji<sup>31</sup>. Z punktu widzenia Prawa zamówień publicznych wskazana skarga do sądu jest zwykłym środkiem ochrony prawnej, którą składa się niemalże w toku instancji<sup>32</sup>, ponieważ mamy tutaj do czynienia z drugą instancją merytoryczną, w której następuje ponowne badanie sprawy już rozpoznanej<sup>33</sup>. W postępowaniu sądowym przypomina natomiast wskazana skarga środek nadzwyczajny, chociaż nie występuje przecież formalnie druga instancja, mimo zastosowania odpowiednio przepisów o apelacji<sup>34</sup>. Bez wątpliwości chodzi o zapewnienie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy odnośnie do już udzielonego zamówienia publicznego w postępowaniu sądowym. Takiego rozstrzygnięcia sprawy nie może nigdy zapewnić sąd administracyjny, który rozstrzyga przecież na podstawie kryterium legalności, innymi słowy działa w modelu kasacyjnym. Wobec tego można chyba przyjąć, że po dwóch niesądowych postępowaniach administracyjnoprawnych pojawia się sądowe postępowanie cywilnoprawne, by umożliwić merytoryczną kontrolę sądu

---

<sup>28</sup> Zob. art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); art. 2 ust. 8 dyrektywy 89/665/EWG Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielenia zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.Urz. WE 1989 L 395/33 z późn. zm.).

<sup>29</sup> Zob. J. Jerzykowski, *Teza 4 do art. 198a*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 831.

<sup>30</sup> Zob. art. 198a ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

<sup>31</sup> Zob. W. Łysakowski, *Środki ochrony prawnej. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2004, s. 48.

<sup>32</sup> Zob. J. Pieróg, *op. cit.*, s. 570.

<sup>33</sup> Zob. J. Jerzykowski, *Teza 3 do art. 198a*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *op. cit.*, s. 830.

<sup>34</sup> Zob. J. Pieróg, *op. cit.*, s. 570.



powszechnego nad udzieleniem zamówienia publicznego przez podmioty prawa administracyjnego. Tym samym procedura zamówień publicznych okazuje się tak naprawdę „procedurą hybrydową”, ponieważ zakłada mieszanie odrębnych z punktu widzenia charakteru postępowań<sup>35</sup>.

## Literatura

- Babiarz S., 2010, *Teza 6 in principio do art. 14*, [w:] S. Babiarz et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Czarnik Z., 2010, *Teza 16 do art. 2*, [w:] S. Babiarz et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Czarnik Z., 2010, *Tezy do art. 172*, [w:] S. Babiarz et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Grabarczyk M., 2012, *Czynniki wpływające na szybkość i skuteczność postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą na tle wybranych rozwiązań przyjętych w państwach Unii Europejskiej*, *Zamówienia Publiczne. Doradca* nr 12.
- Granecki P., 2009, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jerzykowski J., 2010, *Teza 3 do art. 198a*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jerzykowski J., 2010, *Teza 4 do art. 198a*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kmieciak Z., 2002, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, *Państwo i Prawo*, nr 4.
- Łysakowski W., 2004, *Środki ochrony prawnej. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Niedziela H. (red.), 2011, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Podręcznik*, Centrum Obsługi Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Norek E., 2009, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Nowicki H., 2009, *Prawo zamówień publicznych – pojęcie i zakres regulacji*, [w:] H. Nowicki, J. Sadowy (red.), *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, Urząd Zamówień Publicznych, Toruń – Warszawa.
- Pieróg J., 2010, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Wierzbowski M., 2013, *Środki ochrony prawnej*, [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.

---

<sup>35</sup> Pierwszy raz odniósł się do zjawiska „procedury hybrydowej” Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, *Państwo i Prawo*, nr 4, 2002.