



Rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych – postępowanie odwoławcze z uwzględnieniem nadchodzących zmian dot. rozpraw zdalnych

20 listopada 2025

Anna Kuszel - Kowalczyk

Przepisy regulujące postępowanie odwoławcze

- ❑ 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
- ❑ ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych
- ❑ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą
- ❑ 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 (Dz. U. poz. 2437)

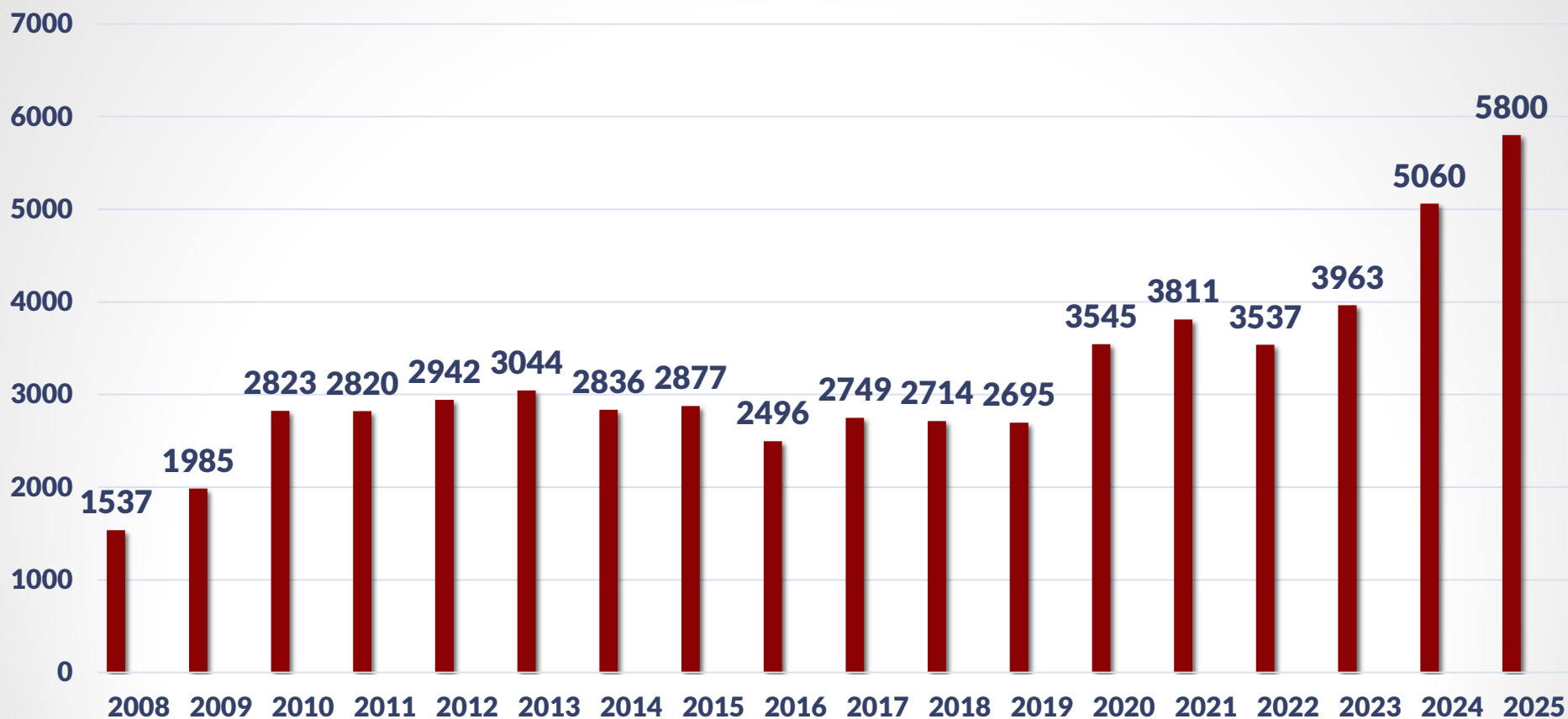
Środkami ochrony prawnej w polskim systemie zamówień publicznych są:

- **odwołanie** – wnoszone się do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, rozpoznawane przez Krajową Izbę Odwoławczą

- **skarga do sądu** – na orzeczenie Izby oraz postanowienie Prezesa Izby o zwrocie odwołania, wnoszona do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych – przez stronę, uczestnika, a na szczególnych zasadach przez Prezesa UZP

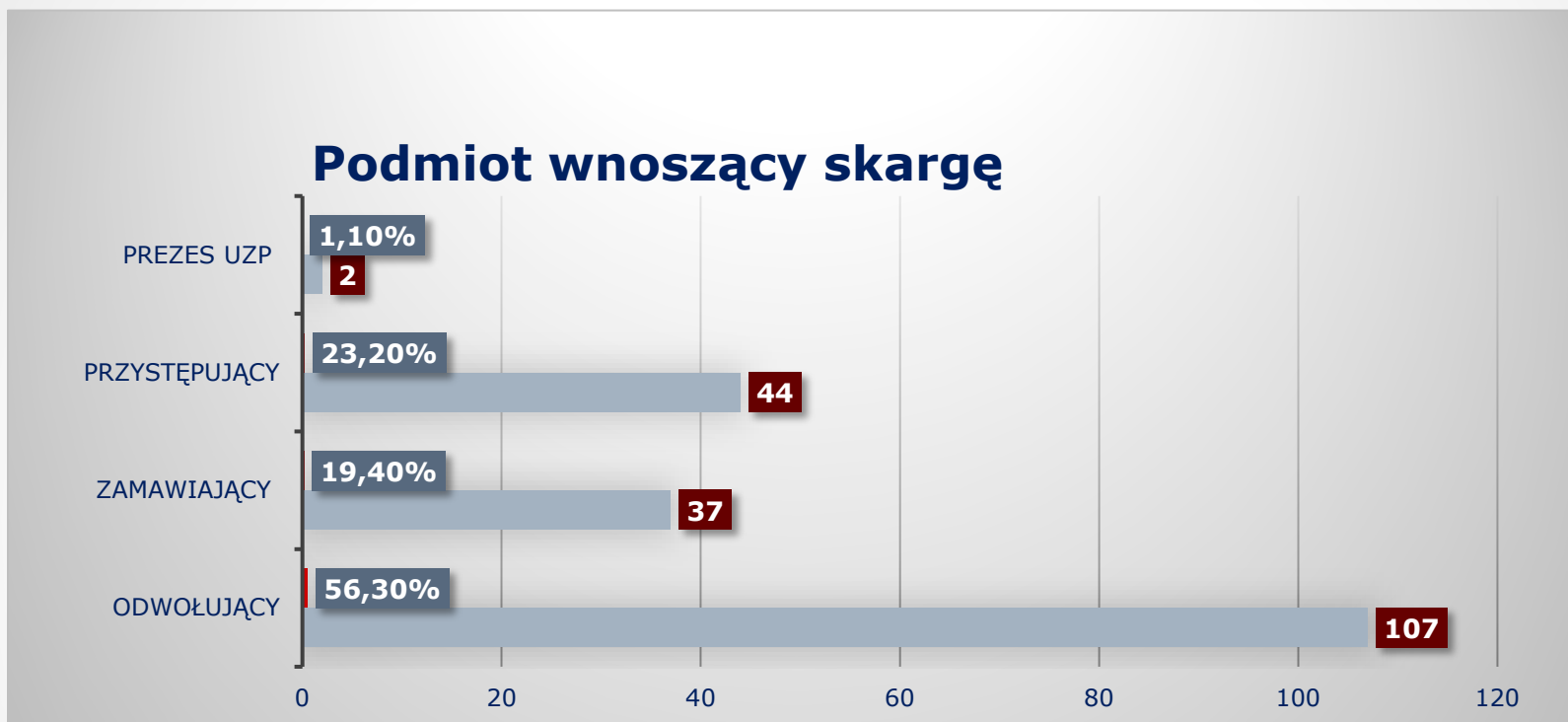
- **skarga kasacyjna** – od wyroku sądu lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, wnoszona do Sądu Najwyższego przez stronę, oraz – na szczególnych zasadach – przez Prezesa UZP

Liczba odwołań 2008 – 2024



Skargi do sądu okręgowego na orzeczenia Izby – 2024 r.

W 2024 r. wniesiono 190 skarg na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, co stanowi 4% w stosunku do liczby odwołań rozpoznanych przez składy orzekające.



Podmioty uprawnione

- ☐ **wykonawca** (art. 7 pkt 30 ustawy Pzp)
- ☐ **uczestnik konkursu**
- ☐ **inny podmiot** (wyrok SO w Gdańsku z 25.05.2012 r., sygn. akt XII Ga 92/12)

jeżeli ma lub miał **interes** w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść **szkodę** w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy

- ☐ **organizacje wpisane na listę Prezesa UZP** (art. 469 pkt 15)
- ☐ **Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców**

– tylko wobec ogłoszenia wszczynającego postępowanie, ogłoszenia o konkursie oraz dokumentów zamówienia

Podmioty nieuprawnione

- ☐ wykonawca,
- ☐ uczestnik konkursu,
- ☐ inny podmiot,

pochodzący z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych.

Materialnoprawne przesłanki korzystania ze środków ochrony prawnej

Podmiot wnoszący śop zobowiązany jest wykazać łącznie:

- posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia
- poniesienie lub możliwość poniesienia szkody będącej wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp

są to przesłanki o charakterze materialnoprawnym – ich niewykazanie skutkuje ODDALENIEM odwołania po przeprowadzeniu rozprawy (bez konieczności odnoszenia się przez Izbę do zarzutów podniesionych w odwołaniu – patrz: wyrok KIO z 19.06.2024 r., sygn. akt KIO 1205/24, KIO 1211/24, wyrok z 21.11.2017 r., sygn. akt KIO 2340/17, wyrok z 17.02.2017 r., sygn. akt KIO 227/17, KIO 228/18, KIO 229/18)

Interes w uzyskaniu zamówienia

- ❑ posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia oznacza stan, w którym wykonawca ma lub miał szansę na uzyskanie zamówienia, ale na skutek działań lub zaniechań zamawiającego niezgodnych z przepisami Pzp, została ona zaprzepaszczona
- ❑ interes powinien istnieć na datę wniesienia odwołania (KIO 1235/21)
- ❑ art. 505 ust. 1 ustawy Pzp – **interes w uzyskaniu zamówienia** (art. 179 ust. 1 ustawy Pzp z 2004 r. – interes w uzyskaniu DANEGO zamówienia)
- ❑ Por.: orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 5 kwietnia 2016r. w sprawie C-689/13 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie C-131/16; wyrok KIO 840/18; wyrok SZP z 28.04.2021 r., sygn. akt XXIII Zs 10/21

Szkoda

- ❑ brak definicji w przepisach ustawy Pzp
- ❑ szkoda o charakterze majątkowym
- ❑ „Utrata zamówienia ma głównie charakter ekonomiczny, a zatem szkoda zasadniczo przyjmuje charakter szkody majątkowej. Przy tym szkodą są zarówno straty poniesione przez poszkodowanego (*damnum emergens*), oznaczające każde pogorszenie się jego sytuacji majątkowej, jak i korzyści utracone przez niego (*lucrum cessans*), stanowiące stratę tego, co poszkodowany by uzyskał, gdyby szkody nie wyrządzono” (KIO 401/19). Podobnie KIO 1085/21, KIO 583/24.

Terminy na wniesienie odwołania

☐ art. 515 Pzp

ZASADA:

- 5 dni postępowania podprogowe
- 10 dni postępowania nadprogowe

WYJĄTKI:

- 10/15 dni
- 15/30 dni
- 6 miesięcy
- miesiąc

Terminy (sposób liczenia)

- ☐ art. 509 Pzp – wg. przepisów prawa cywilnego,
sobota lub dzień wolny - upływ terminu
następnego dnia po wolnym
- ☐ art. 8 ust 4 Pzp – NIE MA zastosowania w postępowaniu
odwoławczym
- ☐ dochowanie terminu! (musi wpłynąć w terminie)

Sposób wniesienia odwołania

- ❑ odwołanie wnosi się do Prezesa KIO
- ❑ § 4 ust. 1 Rozporządzenia o postępowaniu:
 - odwołanie w postaci elektronicznej – na elektroniczną skrzynkę podawczą Urzędu (ePUAP)
- ❑ odwołanie w postaci elektronicznej – podpis zaufany
- ❑ art. 508 Pzp odwołanie w formie pisemnej – poczta, poślaniec, osobiście

Warunki formalne wniesienia odwołania

- ❑ warunki wskazane w art. 516 Pzp, w szczególności:
 - oznaczenie stron
 - precyzyjne oznaczenie postępowania o udzielenie zamówienia
 - wskazanie czynności lub zaniechania zamawiającego, której zarzuca się naruszenie pzp
 - zarzuty i żądania
 - dołączenie dowodów

Warunki formalne wniesienia odwołania

- ❑ załączniki wymienione w art. 516 ust. 2 Pzp:
 - dowód uiszczenia wpisu w terminie
 - dowód przekazania odwołania zamawiającemu
 - dokument potwierdzający umocowanie do reprezentacji

BRAKI



- ❑ wezwanie do uzupełnienia braków – art. 518 –
3 dni od wezwania
- ❑ w przypadku braku uzupełnienia – zwrot przez Prezesa Izby
lub skład orzekający

Wpis od odwołania

- ❑ wysokość reguluje „rozporządzenie w sprawie kosztów postępowania odwoławczego”:
 - 7,5 tys. zł / 15 tys. zł – dostawy i usługi
 - 10 tys. zł/ 20 tys. zł – roboty budowlane

- ❑ wpis uznaje się za uiszczony, jeżeli na rzecz Urzędu tytułem wpisu nastąpi wpłata lub zostanie obciążony rachunek bankowy wpłacającego - § 4 ust. 3 rozp. o kosztach

- ❑ wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu na wniesienie odwołania – art. 517 ust. 2 Pzp

Merytoryczna treść odwołania

- ❑ art. 516 Pzp: Odwołanie zawiera:
 - pkt 8) zwięzłe przedstawienie zarzutów
 - pkt 9) – żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania
 - pkt 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności

- ❑ art. 555 Pzp – Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu

DRAMATIS PERSONAE

❑ STRONY:

- ODWOŁUJĄCY
- ZAMAWIAJĄCY

❑ UCZESTNICY:

- PRZYSTĘPUJĄCY po stronie zamawiającego
- PRZYSTĘPUJĄCY po stronie odwołującego

❑ podmiot certyfikujący (art. 521a Pzp)

❑ gospodarz postępowania odwoławczego - WYSOKA IZBA

Przystąpienie do odwołania

- ❑ wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii, wskazując stronę, do której przystępuje, interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje oraz twierdzenia, a także dołączając dowody na poparcie swoich twierdzeń lub w celu odparcia twierdzeń powołanych w odwołaniu lub odpowiedzi na odwołanie.
- ❑ zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego doręcza się Prezesowi Izby, a zgłoszenie przystąpienia albo jego kopię, jeżeli zostało wniesione w formie pisemnej, przesyła się zamawiającemu oraz wykonawcy wnoszącemu odwołanie
- ❑ do zgłoszenia przystąpienia dołącza się dokument potwierdzający umocowanie do reprezentowania wykonawcy, który przystąpił do postępowania odwoławczego

Zakaz zawarcia umowy – standstill

- ❑ art. 577 Pzp – do ogłoszenia orzeczenia przez Izbę zamawiający nie może zawrzeć umowy
- ❑ art. 578 Pzp – zamawiający może złożyć wniosek o uchylenie zakazu, Izba może zakaz uchylić:
 - jeżeli niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższającego ochronę interesów w drodze odwołania
 - jeżeli odwołanie wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy

Uchylenie zakazu zawarcia umowy

- ☐ ten sam skład, który rozpoznaje odwołanie
- ☐ 5 dni na wydanie postanowienia
- ✓ w 2024 r. rozpatrzono 52 wnioski, zakaz uchylono w 31% przypadków

Forma wnoszenia pism

Pisma w postępowaniu odwoławczym przez strony oraz uczestników postępowania wnosi się **z odpisami** dla stron oraz uczestników, jeśli pisma te składane są w formie pisemnej.

NOWELIZACJA – do pisma wniesionego do Izby dołącza się dowód przekazania pisma lub jego kopii stronom i uczestnikom post. albo oświadczenie o przekazaniu im pisma lub jego kopii.

Pisma składane podczas rozprawy, która nie jest zdalną rozprawą, lub posiedzenia, które nie jest zdalnym posiedzeniem, wnosi się wraz z odpisami dla stron i uczestników postępowania odwoławczego, jeżeli pisma te są składane w formie pisemnej.

Rozprawa

- ☐ w ciągu 15 dni od wpływu odwołania (art. 544 Pzp)
- ☐ skład 1-osobowy w postępowaniach podprogowych i 3-osobowych w nadprogowych (art. 487 Pzp)
- ☐ skład jest niejawnym do dnia posiedzenia
- ☐ rozprawa poprzedzona jest posiedzeniem z udziałem stron i uczestników
- ☐ wycofanie odwołania – ostatni moment jest przed otwarciem rozprawy (§ 9 ust. 1 pkt 3 i 4 rozp. o kosztach) – żeby uzyskać zwrot 90% wpisu
- ☐ nie można wycofać wycofania odwołania

Odpowiedź na odwołanie

- ❑ odpowiedź na odwołanie przed otwarciem rozprawy (art. 521 Pzp)

NOWELIZACJA (art. 521 ust 1 i 2 Pzp)

- Zamawiający jest obowiązany wnieść odpowiedź na odwołanie w terminie wyznaczonym przez Prezesa Izby. Termin wniesienia odpowiedzi na odwołanie nie może być krótszy niż 5 dni od dnia przekazania zamawiającemu odwołania albo jego kopii.
- Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie ustosunkowuje się do treści odwołania, w szczególności do zarzutów podniesionych w odwołaniu, wskazuje twierdzenia i dołącza dowody na poparcie swoich twierdzeń lub w celu odparcia twierdzeń powołanych w odwołaniu.

Rozprawa

- ☐ obecność nie jest obowiązkowa, ale zalecana
- ☐ każda ze stron i uczestników zabiera głos
- ☐ rozprawy są nagrywane
- ☐ wnioski kosztowe poparte dokumentami

Rozprawa zdalna – czyli jaka, kiedy dopuszczalna?

- ❑ JAKA - Jawna rozprawa lub posiedzenie jawne przeprowadzane przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających ich przeprowadzenie na odległość
- ❑ KIEDY:
 - jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie charakter czynności, które mają być dokonane na tych rozprawach lub posiedzeniach,
 - nie występują inne okoliczności utrudniające przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia i
 - jeżeli zostaną zagwarantowane pełna ochrona praw procesowych stron i uczestników postępowania odwoławczego oraz prawidłowy tok tego postępowania.

Rozprawa zdalna - zasady

- ❑ Prezes Izby może zarządzić przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia
- ❑ na sali rozpraw są obecni skład orzekający i protokolant, a pozostałe osoby uczestniczące w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu, w szczególności strony i uczestnicy postępowania odwoławczego, nie muszą być na sali rozpraw obecni
- ❑ zapis obrazu i dźwięku z czynności procesowych odbywających się na sali rozpraw przekazuje się z sali rozpraw do miejsca przebywania osób uczestniczących w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu oraz z miejsca przebywania tych osób do sali rozpraw.

Rozprawa zdalna - zasady

- ❑ pisma składane podczas zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia wnosi się w postaci elektronicznej.

- ❑ jeżeli warunki w miejscu przebywania osoby uczestniczącej w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu nie licują z powagą Izby lub stanowią przeszkodę do dokonania czynności procesowych lub jeżeli zachowanie tej osoby budzi uzasadnione wątpliwości co do prawidłowego przebiegu czynności dokonywanych zdalnie z jej udziałem, Izba może odmówić, w drodze postanowienia, udziału tej osoby w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu. W takim przypadku uznaje się, że osoba ta nie stawiała się na zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu.

Forma wnoszenia pism

Pisma wnosi się:

- ☐ w formie pisemnej – za pośrednictwem operatora pocztowego, osobiście, za pośrednictwem pośtańca
- ☐ w formie elektronicznej
- ☐ w postaci elektronicznej – przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, w szczególności poczta elektroniczna)

UWAGA! Odwołanie i przystąpienie do postępowania odwoławczego wniesione w postaci elektronicznej wymagają opatrzenia podpisem zaufanym.

Dowody w postępowaniu przed Izbą

- ❑ w odwołaniu – wskazanie dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności (art. 516 ust. 1 pkt 10 Pzp)
- ❑ dowody można przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy (art. 535 Pzp)
- ❑ skład orzekający może zobowiązać do przedstawienia dowodów (art. 536 Pzp)

- ❑ Rodzaje dowodów:
 - dowody z dokumentów
 - dowody rzeczowe
 - świadkowie
 - biegli
 - inne

Dowody w postępowaniu przed Izbą

- ❑ w odwołaniu – wskazanie dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności (art. 516 ust. 1 pkt 10 Pzp)
- ❑ dowody można przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy (art. 535 Pzp)
- ❑ skład orzekający może zobowiązać do przedstawienia dowodów (art. 536 Pzp)

Dowody - nowelizacja

- ❑ art. 535 ust. 1 Pzp - Dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej strony i uczestnicy postępowania odwoławczego przedstawiają wraz z odwołaniem, odpowiedzią na odwołanie, przystąpieniem do postępowania odwoławczego lub wraz z innym pismem wniesionym najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, w którym wyznaczono termin rozprawy lub posiedzenia, o którym mowa w art. 545 ust. 1, pod rygorem utraty prawa powoływania dowodów w toku postępowania odwoławczego. Przepis art. 509 ust. 2 stosuje się, z tym że termin upływa przed otwarciem rozprawy.

- ❑ w przypadku gdy wcześniejsze pozyskanie dowodów na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej nie było możliwe lub konieczność ich powołania wynikła w toku postępowania odwoławczego, strony i uczestnicy postępowania odwoławczego mogą przedstawiać te dowody do zamknięcia rozprawy. Do przedstawiania dowodów podczas zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia przepis art. 508 ust. 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.

Dowody - nowelizacja

- ❑ strony i uczestnicy postępowania odwoławczego nie mają obowiązku dołączania dowodów z dokumentów do pism, jeżeli dokumenty te znajdują się w aktach sprawy odwoławczej, w szczególności stanowią dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia.

- ❑ we wniosku o przeprowadzenie dowodu strona i uczestnik postępowania odwoławczego są obowiązani oznaczyć dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz wyszczególnić fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem. (art. 534 ust. 1a Pzp)

Dowody – odmowa przeprowadzenia

Izba odmawia przeprowadzenia wnioskowanych dowodów, jeżeli fakty będące ich przedmiotem zostały już stwierdzone innymi dowodami lub gdy zostały powołane jedynie dla zwłoki, a także jeżeli strona lub uczestnik postępowania odwoławczego utracili prawo powoływania dowodów w toku postępowania. (art. 541 Pzp)

Orzeczenia Izby

❑ Izba uwzględnia odwołanie jeżeli stwierdzi:

- naruszenie przepisów ustawy, które miało lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia
- niezgodność projektowanego postanowienia umowy z wymaganiami wynikającymi z przepisów ustawy

❑ art. 554 ust. 1 ust. 3 uwzględniając odwołanie Izba może:

1) jeżeli umowa nie została zawarta:

- ✓ nakazać wykonanie lub powtórzenie czynności zamawiającego
- ✓ nakazać unieważnienie czynności zamawiającego
- ✓ nakazać zmianę projektowanego postanowienia umowy albo jego usunięcie

2) jeżeli umowa została zawarta:

- ✓ unieważnić umowę
- ✓ nałożyć karę finansową

ALE art. 554 ust. 6 Izba nie może nakazać zawarcia umowy **lub wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści**

Merytoryczna treść odwołania

- ❑ art. 516 ust. 1 pkt 9) Pzp – żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania
- ❑ art. 554 ust. 1 ust. 3 uwzględniając odwołanie Izba może:
 - 1) jeżeli umowa nie została zawarta:
 - ✓ nakazać wykonanie lub powtórzenie czynności zamawiającego
 - ✓ nakazać unieważnienie czynności zamawiającego
 - ✓ nakazać zmianę projektowanego postanowienia umowy albo jego usunięcie

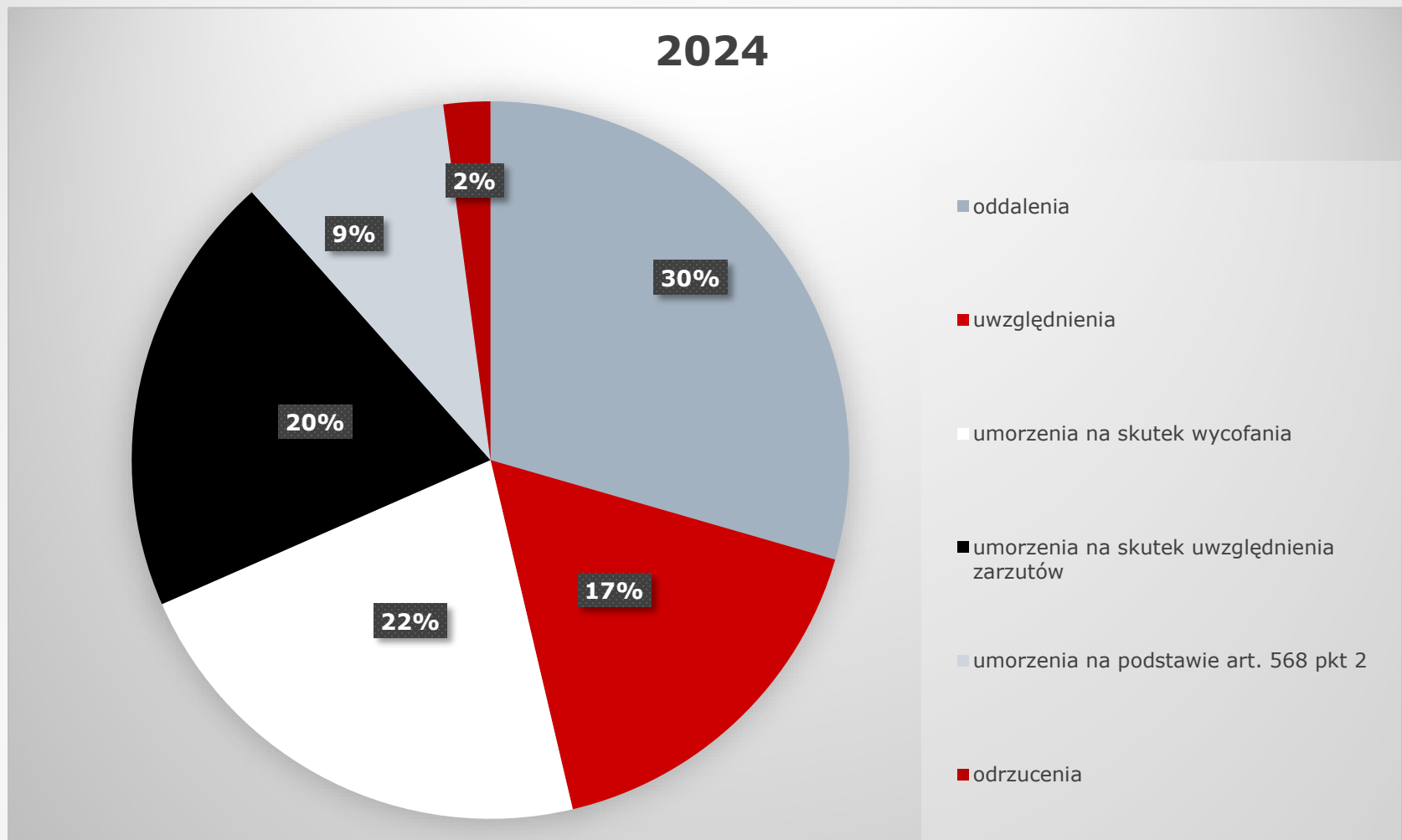
ALE

art. 554 ust. 6 Izba nie może nakazać zawarcia umowy **lub wprowadzenia do umowy postanowienia o określonej treści**

Orzeczenia Izby

- Izba może odroczyć ogłoszenie o 5 dni
- ogłoszenie publiczne
- ustne motywy wyroku
- uzasadnienie z urzędu, przekazywane tylko pocztą
- sentencje można uzyskać pisząc pod adres:
sentencje@uzp.gov.pl
- informacje o postanowieniach – na stronie KIO

Orzeczenia Izby - praktyka



Więcej o KIO

- ❑ sprawozdanie z działalności Krajowej Izby Odwoławczej, za poprzedni rok kalendarzowy, uwzględniające problemy wynikające z jej orzecznictwa – Informacja roczna (zakładka „Dokumenty”)

<https://www.gov.pl/web/uzp/informacje-roczne-kio>

- ❑ Zeszyty Orzecznicze

<https://www.gov.pl/web/uzp/orzecznictwo---zamowienia-publiczne-wybrane-orzeczenia-kio-i-so>
(zakładka „Publikacje KIO”)

- LinkedIn – Krajowa Izba Odwoławcza

Dziękuję za uwagę.

Anna Kuszel - Kowalczyk