

**Informacja o działalności
Krajowej Izby Odwoławczej
w 2024 roku**

Warszawa 2025 r.

Spis treści

Spis treści	2
Wykaz skrótów i skrótowców	4
Wprowadzenie	6
CZĘŚĆ I: Ogólna informacja o funkcjonowaniu Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r. .	7
1. Podstawy prawne funkcjonowania Izby	7
2. Skład osobowy Izby	8
3. Organy Izby	8
4. Rzecznik dyscyplinarny	8
5. Rzecznik prasowy	9
CZĘŚĆ II: Działalność merytoryczna Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r. w ujęciu statystycznym.....	10
1. Wpływ odwołań	10
2. Ogólna charakterystyka postępowań, w których wniesiono odwołania	11
3. Statystyka przystąpień do postępowań odwoławczych	12
4. Czynności formalnoprawne podejmowane przez Prezesa Izby	12
5. Wyznaczanie składów do rozpoznawania odwołań	12
6. Odwołania skierowane do łącznego rozpoznania	13
7. Rodzaje rozstrzygnięć odwołań	13
8. Kary finansowe, skrócenie okresu obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego lub jej unieważnienie	14
9. Zdania odrębne	14
10. Powołanie biegłego	14
11. Prawomocność orzeczeń	15
12. Terminowość rozpoznawania odwołań	15
13. Ogłaszanie orzeczeń	17
14. Skargi do sądu okręgowego na orzeczenia Izby	17
15. Rozpoznawanie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy	18
16. Rozpoznanie zastrzeżeń od wyników kontroli Prezesa UZP	19

CZĘŚĆ III: Problemy wynikające z orzecznictwa Izby.....	20
1. Tajemnica przedsiębiorstwa	20
2. Interpretacja przesłanek unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.....	24
3. Dowód z opinii biegłego – studium przypadków dotyczących orzeczeń z 2024 r.	33
4. Termin udostępniania wykonawcom informacji lub dokumentów w kontekście prawa do wniesienia odwołania.....	40
5. Problematyka dostępu wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych w świetle wyroku TSUE C-652/22, Kolin	47
Część IV: Inna działalność Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r.	51
1. Działania na rzecz podnoszenia jakości orzecznictwa.....	51
2. Szkolenia zbiorowe.....	52
3. Narady orzecznicze.....	53
4. Konferencje naukowe i działalność edukacyjna.....	53
5. Współpraca z organami Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa	54
6. Publikacje Krajowej Izby Odwoławczej	54
7. Elektronizacja.....	54
8. Patronat.....	54
Podsumowanie	55

Wykaz skrótów i skrótowców

Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dyrektywa klasyczna	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)
Dyrektywa sektorowa	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 94, str. 243)
Dyrektywa odwoławcza	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)
Izba lub KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
jednolity europejski dokument zamówienia lub JEDZ	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)
k.c. lub KC	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.)
Prezes Izby	Prezes Krajowej Izby Odwoławczej
Prezes Urzędu Prezes UZP	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
rozporządzenie w sprawie	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)

postępowania odwoławczego	
rozporządzenie w sprawie podmiotowych środków dowodowych	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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 2415 ze zm.)
SN	Sąd Najwyższy
SO	sąd okręgowy
specyfikacja lub SWZ	specyfikacja warunków zamówienia
TSUE lub Trybunał	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS)
u.o.k.i.k.	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1616)
Urząd lub UZP	Urząd Zamówień Publicznych
ustawa Pzp, PZP, Pzp, p.z.p.	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.)

Wprowadzenie

Prezentowana Informacja przedstawia w sposób syntetyczny najistotniejsze zagadnienia związane z pracą Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r., w tym tematy będące przedmiotem orzecznictwa Izby.

Informacja została podzielona na cztery 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 2023, a w części również z lat poprzednich. 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 szczególny zaznaczyły się w orzecznictwie Izby w 2024 r.

Tegoroczna Informacja roczna przedstawia problemy orzecznicze obejmujące zagadnienia związane z tajemnicą przedsiębiorstwa, stosowaniem przesłanki unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp, czy też problematyki dowodu z opinii biegłego. Poruszono również kwestie dotyczące terminu udostępniania wykonawcom informacji lub dokumentów w kontekście prawa do wniesienia odwołania oraz problematykę dostępu wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych w świetle wyroku TSUE C-652/22, tzw. Kolin.

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

Podstawowe źródła informacji to orzeczenia Izby i sądu okręgowego oraz dane statystyczne przygotowane przez Urząd Zamówień Publicznych.

Informacja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Krajowej Izby Odwoławczej uchwałą nr 1/2025 z dnia 18 czerwca 2025 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 2024 poz. 1320 ze zm.) Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

CZĘŚĆ I: Ogólna informacja o funkcjonowaniu Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r.

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 VIII Rozdział 2 ustawy Pzp.

Postępowanie odwoławcze uregulowane zostało przepisami art. 505-578 ustawy Pzp. 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 ustawy Pzp, sprawuje Sąd Okręgowy w Warszawie, zwany „sądem zamówień publicznych”, a prawo wniesienia skargi przysługuje stronom i uczestnikom postępowania oraz Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Zgodnie z przepisem art. 590 ust. 2 ustawy Pzp, skargę kasacyjną może wnieść strona oraz Prezes Urzędu.

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

Z mocy art. 473 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp 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 oraz Regulamin przyznawania patronatu honorowego Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej oraz udziału w Komitecie honorowym.

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 ustawy Pzp.

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

Zgodnie z art. 474 ust. 1 ustawy Pzp, w skład Izby może wchodzić do 100 członków. W roku sprawozdawczym skład Izby liczył 51 osób.

3. Organy Izby

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

- Prezes Izby,
- Zgromadzenie Ogólne Izby.

Prezes Izby wykonuje zadania przy pomocy Wiceprezesa Izby, który zastępuje Prezesa Izby w razie jego nieobecności (art. 479 ust. 3 ustawy Pzp). Prezes i Wiceprezes Izby powoływani są przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek Prezesa UZP na trzyletnią kadencję.

Funkcję Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w okresie objętym Informacją pełnił Jan Kuzawiński.

Funkcję Wiceprezesa Krajowej Izby Odwoławczej w okresie objętym Informacją pełniła Anna Kuszel - Kowalczyk.

Zgromadzenie Ogólne tworzą wszyscy członkowie Izby. W 2024 r. odbyły się dwa Zgromadzenia Ogólne Izby.

4. Rzecznik dyscyplinarny

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

Funkcję rzecznika dyscyplinarnego Izby w okresie objętym Informacją pełnił Ryszard Tetzlaff.

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 8/2023 z dnia 23 listopada 2023 r.

W okresie sprawozdawczym, w związku z wniesioną skargą, rzecznik dyscyplinarny prowadził jedno postępowanie wyjaśniające. Rzecznik odmówił skierowania wniosku o ukaranie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji.

5. Rzecznik prasowy

Zadaniem rzecznika prasowego jest zapewnienie stałej współpracy z mediami, w szczególności przekazywanie informacji o działalności KIO i postępowaniach odwoławczych.

Funkcję rzecznika prasowego Izby w okresie objętym Informacją pełniła Agnieszka Trojanowska.

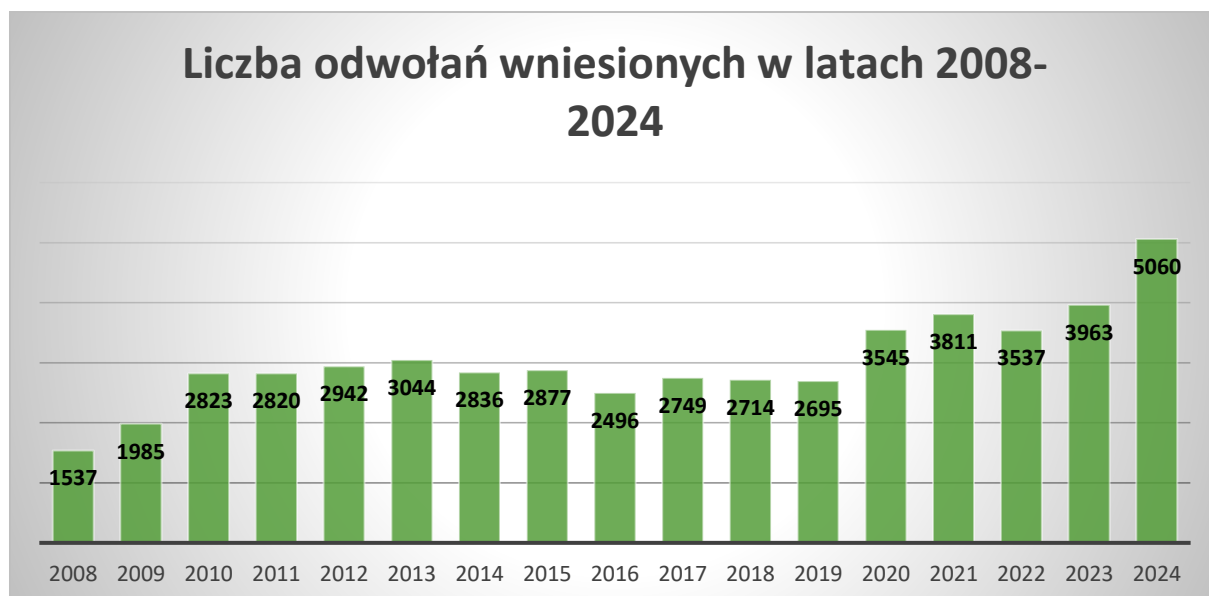
CZĘŚĆ II: Działalność merytoryczna Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r. w ujęciu statystycznym

1. Wpływ odwołań

W 2024 r. do Prezesa Izby wpłynęło 5060 odwołań. Liczba odwołań rozpoznanych w tym okresie przez Izbę wyniosła 4836 (w tym 210 odwołań wniesionych w 2023 r.).

Spośród odwołań wniesionych w 2024 r. do rozpoznania w 2025 r. pozostało 434 odwołań.

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



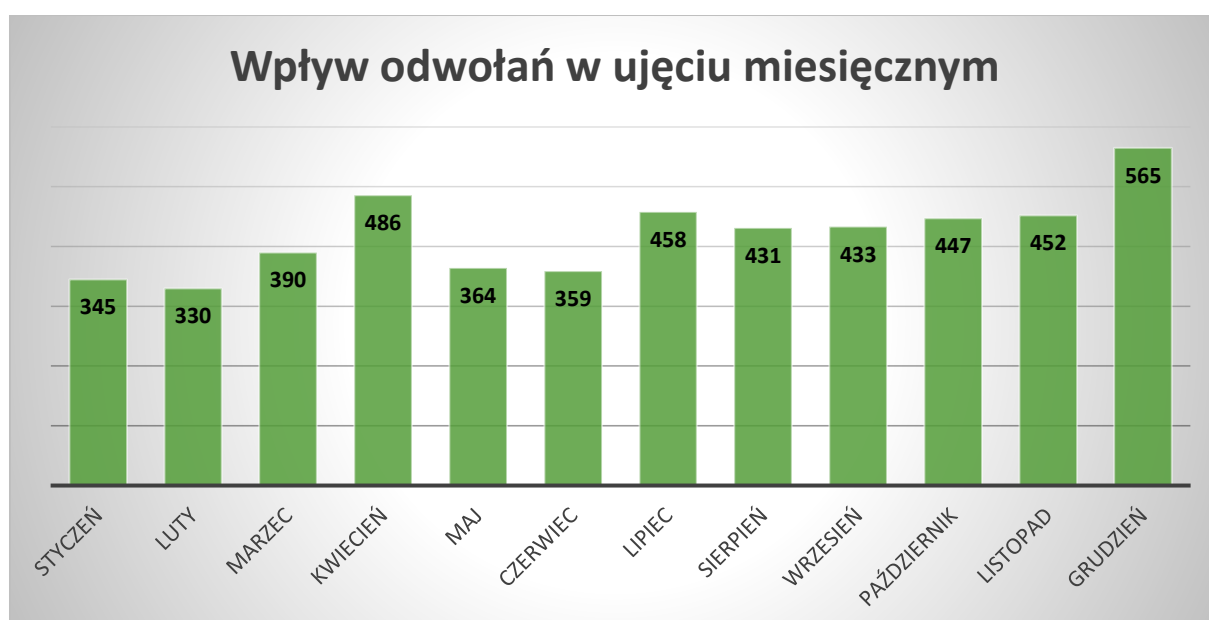
Jak wynika z powyższego wykresu, największy wpływ odwołań odnotowano w ostatnich pięciu latach: 2020 – 2024, a więc po wejściu w życie ustawy Pzp z 2019 r., przy czym wpływ odwołań w 2024 r. był kolejnym rekordowym, w ujęciu rok do roku, w całym okresie funkcjonowania Izby.

W 2024 r. przeważająca liczba odwołań była wnoszona w formie elektronicznej - 4588 (z czego 10 drogą elektroniczną), co stanowiło 91% wszystkich odwołań – podobnie jak w roku 2023 r. (87%). W formie pisemnej wniesiono 472 odwołań (9%), a więc niewiele mniej niż w roku 2023 r. - 518 (13%). Na przestrzeni lat można zaobserwować wyraźną tendencję wzrostową odwołań wnoszonych w formie elektronicznej: 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%, 2020 r. – 63,30%, 2021 r. – 76%, 2022 r. - 85%.

W ujęciu kwartalnym największy wpływ odnotowano w IV kwartale 2024 r. – 1464 odwołań, a najmniejszy w I kwartale – 1065 odwołań, natomiast w II i III kwartale widoczna była tendencja wzrostowa – odpowiednio 1209 odwołań i 1322 odwołań.

W porównaniu do roku 2023 największy wpływ odnotowano podobnie jak w roku sprawozdawczym w IV kwartale 2023 r. – 1092 odwołania. W I kwartale była to liczba niższa – 919 odwołań, natomiast w II i III kwartale wpływ odwołań był na podobnym poziomie – odpowiednio 966 odwołań i 986 odwołań.

W ujęciu miesięcznym natomiast wpływ odwołań w 2024 r. prezentuje poniższy wykres, zgodnie z którym rekordową liczbę wniesionych odwołań odnotowano w grudniu 2024 r.



2. Ogólna charakterystyka postępowań, w których wniesiono odwołania

Najwięcej odwołań wniesiono w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość przekracza tzw. progi unijne – 3209, czyli 63% ogółu wniesionych w 2024 r. odwołań (w 2023 r. ich udział był na podobnym poziomie i wynosił również 63%). W postępowaniach o wartościach tzw. podprogowych wniesiono 1850 odwołań (37%), natomiast w odniesieniu do 1 odwołania brak jest danych w zakresie wartości zamówienia (odwołanie podlegało zwrotowi).

Podobnie jak w roku 2023 r. pod względem rodzaju zamówień spośród 5060 odwołań wniesionych w 2024 r. najwięcej dotyczyło usług - 45%. W zakresie dostaw wniesiono 29% odwołań, a w zakresie robót budowlanych – 26% odwołań (w 2023 r. taki podział odwołań przedstawiał się następująco: 46% - usługi, 29% - dostawy i 25% - roboty budowlane).

3. Statystyka przystąpień do postępowań odwoławczych

Do toczących się w 2024 r. postępowań odwoławczych (dotyczy odwołań, które wniesiono w okresie sprawozdawczym) zgłoszono 4470 przystąpienia, w tym 3444 po stronie zamawiającego (77,05%) oraz 1026 po stronie odwołującego (22,95%).

Dla porównania do toczących się w 2023 r. postępowań odwoławczych zgłoszono 3447 przystąpienia, w tym 2597 po stronie zamawiającego (75,34%) oraz 850 po stronie odwołującego (24,66%).

4. Czynności formalnoprawne podejmowane przez Prezesa Izby

W 2024 r. braki formalne, o których mowa w art. 518 ust. 1 Pzp wystąpiły w 640 odwołaniach, co skutkowało koniecznością wezwania wykonawców do ich uzupełnienia (w 2023 r. miało to miejsce w stosunku do 500 odwołań).

Spośród 4836 odwołań rozpoznanych w 2024 r. zwróconych zostało 231 odwołań, czyli 4,77% (w 2023 r. zwrócono 161 odwołań, co stanowiło 4,09% wszystkich odwołań). Prezes Krajowej Izby Odwoławczej dokonał zwrotu odwołań z następujących powodów: nieuiszczenia wpisu – 83 odwołania, nieuzupełnienia innych braków formalnych – 103 odwołania, nieuzupełnienia zarówno wpisu, jak i braków formalnych – 31 odwołań. Ponadto, 14 zwrotów odwołań zostało dokonanych przez składy orzekające (1 w składzie 3 – osobowym, 13 w składzie 1 – osobowym) z powodu nieuzupełnienia braków formalnych – zwrócono 10 odwołań oraz z powodu nieuiszczenia wpisu – zwrócono 4 odwołania.

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

1. brak dokumentów potwierdzających umocowanie osób wnoszących odwołanie – 93 odwołania.
2. brak dowodu przesłania kopii odwołania zamawiającemu – 46 odwołań.

5. Wyznaczanie składów do rozpoznawania odwołań

Stosownie do art. 487 ust. 1 Pzp, 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 Pzp).

W 2024 r. Izba rozpoznała w składzie jednoosobowym (nie licząc zwrotów odwołań dokonanych przez Prezesa Izby) 3970 odwołań (82%), a w składzie trzyosobowym – 648 odwołań (18%).

6. Odwołania skierowane do łącznego rozpoznania

Stosownie do art. 544 ust. 2 Pzp, 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 823 tj. ok. 17% ogólnej liczby 4836 odwołań. Spośród tej liczby 675 odwołań zostało rozpoznanych po terminie instrukcyjnym, o którym mowa w art. 544 ust. 1 Pzp.

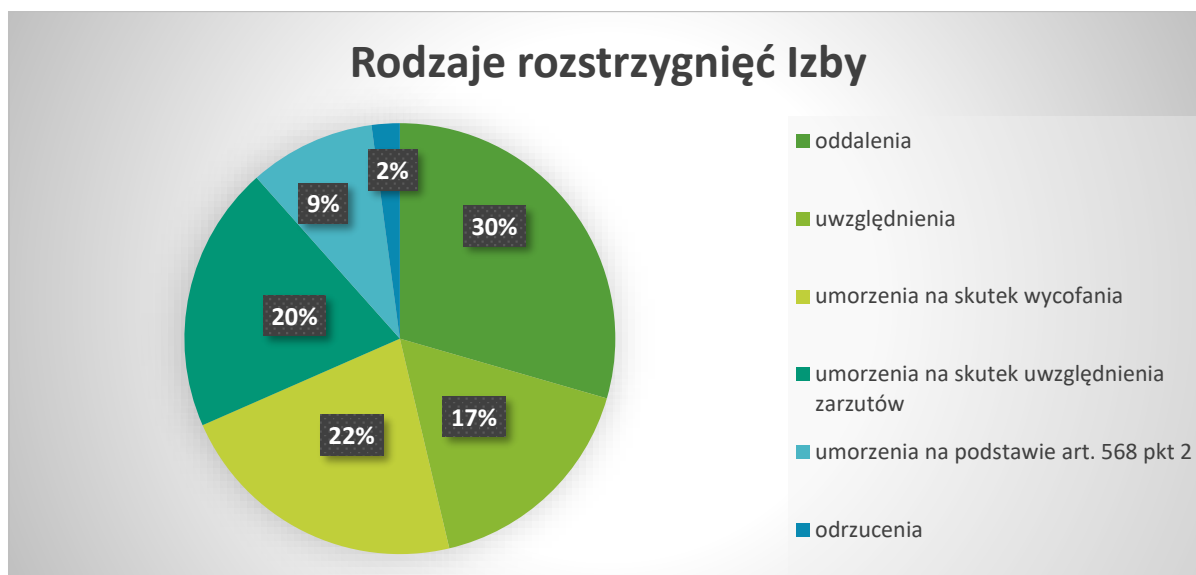
W poprzednich latach do łącznego rozpoznania zostało skierowanych: 14% odwołań w roku 2023, 16% odwołań w roku 2022, 19% odwołań w roku 2021, 18% odwołań w roku 2020, 13% w roku 2019 oraz 18% w roku 2018.

Maksymalna liczba odwołań połączonych do łącznego rozpoznania w ramach jednego postępowania odwoławczego w 2024 r. wyniosła 6 odwołań. Dla porównania w 2023 r. było to 16 odwołań.

7. Rodzaje rozstrzygnięć odwołań

Rozpoznaniu przez składy orzekające Izby (nie wliczając odwołań zwróconych) w 2024 r. podlegało 4 605 odwołań, w wyniku czego:

1. 1374 odwołania zostało oddalonych (30%);
2. 777 odwołań zostało uwzględnionych (17%);
3. 990 postępowań zostało umorzonych wskutek wycofania odwołania (22%);
4. 939 postępowań zostało umorzonych w wyniku uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów odwołania (20%);
5. 424 postępowania zostały umorzone na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp (9%);
6. 101 odwołań zostało odrzuconych (2%).



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

W 2024 r. Izba orzekła o nałożeniu kary finansowej na zamawiającego w jednej sprawie, o sygn. akt: KIO 1709/24 – 5 100,00 zł.

W okresie sprawozdawczym Izba nie orzekła o unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego ani o skróceniu okresu obowiązywania umowy.

9. Zdania odrębne

Do wydanych w okresie sprawozdawczym wyroków członkowie składów orzekających zgłosili zdanie odrębne w 6 sprawach. Dla porównania w roku 2023 zgłoszono zdania odrębne w 5 sprawach, w 2022 nie zostały zgłoszone żadne zadania odrębne, a w roku 2021 zgłoszono 3 zdania odrębne.

10. Powołanie biegłego

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono dowód z opinii biegłego w pięciu sprawach: KIO 1716/24, KIO 2801/24, KIO 3238/24, KIO 4315/24 – biegły z zakresu informatyki oraz KIO 3431/24 – biegły z zakresu energetyki cieplnej. Dla porównania w 2023 r. przeprowadzono taki dowód w dwóch sprawach, w 2022 r. nie przeprowadzono takiego dowodu, a w roku 2021 dowód taki przeprowadzono w jednym postępowaniu odwoławczym.

11. Prawomocność orzeczeń

W 2024 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 66 orzeczeń (w 2023 r. były to 61 orzeczeń), w tym na wniosek odwołującego lub pełnomocnika odwołującego – 8 orzeczeń, na wniosek zamawiającego lub pełnomocnika zamawiającego 57 orzeczeń, na wniosek przystępującego – 1.

12. Terminowość rozpoznawania odwołań

W 2024 r. postępowanie odwoławcze trwało średnio 20 dni. Dla porównania w roku 2023 r. odwołania zostały rozpoznane średnio w terminie 14 dni.

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.



Termin rozpoznania odwołania liczony jest od dnia wpływu odwołania do Kancelarii UZP. W okresie sprawozdawczym w terminie tym, procedura postępowania z wniesionym odwołaniem obejmowała wykonanie zarówno czynności organizacyjno – technicznych realizowanych przez Biuro Odwołań UZP tj. np. wprowadzenie do systemu informatycznego UZP, sprawdzenie odwołania pod kątem formalnym i ewentualne wystosowanie wezwania o uzupełnienie braków oraz czynności merytoryczne wykonywane przez Prezesa KIO i skład orzekający tj. np. weryfikacja kompletności i braku podstaw do odrzucenia odwołania, analiza dokumentacji postępowania przez skład orzekający, analiza stanowisk pisemnych i dowodów

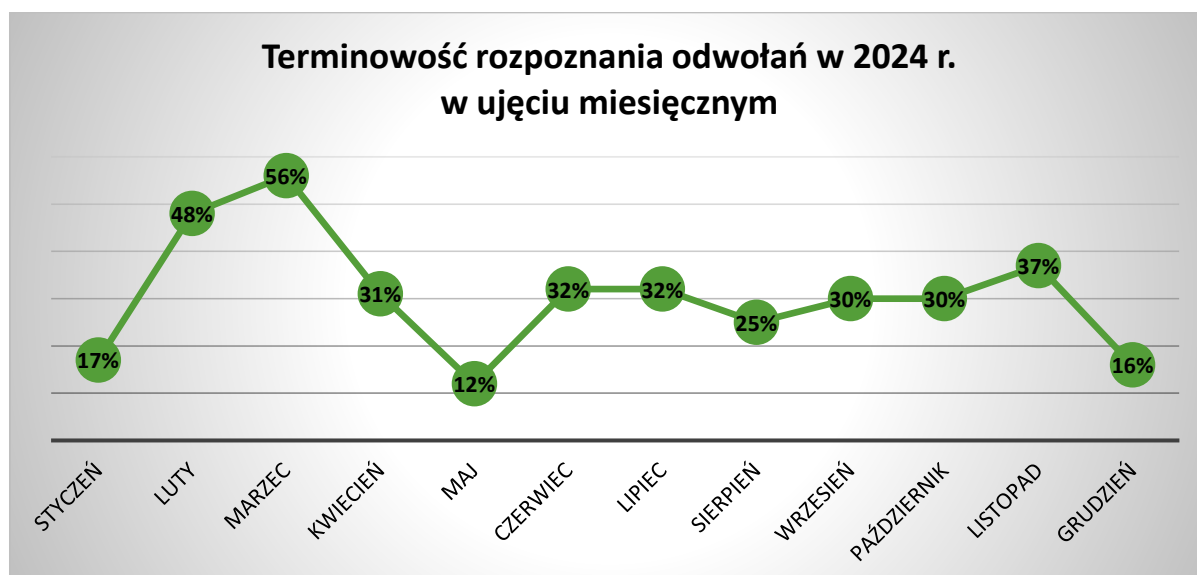
przekazanych przez strony i uczestników, przeprowadzenie rozprawy, naradę składu orzekającego, przygotowanie i ogłoszenie orzeczenia w sprawie.

Poniżej zaprezentowano średni czas realizacji czynności organizacyjno - technicznych przez Biuro Odwołań UZP od wpływu odwołania do jego przekazania do Prezesa KIO w poszczególnych miesiącach 2024 r.:



Na terminowość rozpoznania odwołań w omawianym roku statystycznym na pewno znaczący wpływ miał dalszy wzrost liczby wpływających odwołań w stosunku do lat poprzednich, przy braku wzrostu zasobów kadrowych Izby (w roku 2024 – 51 osób). Rok 2024 był kolejnym rokiem rekordowym pod względem liczby wniesionych odwołań w całym okresie funkcjonowania Izby.

Poniżej zaprezentowano terminowość rozpoznawania odwołań – procentową liczbę odwołań rozpoznanych w terminie 15-dniowym, o którym mowa w art. 544 ust. 1 ustawy Pzp w poszczególnych miesiącach 2024 r. (według wpływu odwołania):



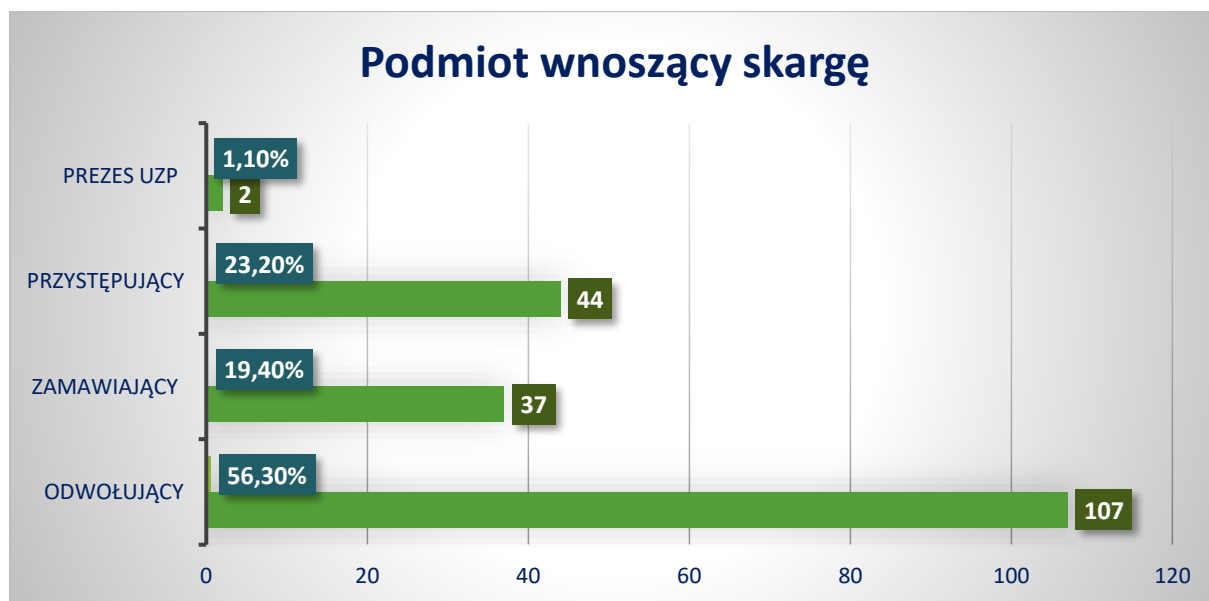
Jak wynika z powyższych danych terminowość rozpoznania odwołań utrzymywała się na wyższym poziomie w okresie od lutego do kwietnia oraz od czerwca do listopada. Terminowość zmalała w grudniu na co znaczący wpływ miała rekordowa liczba wniesionych odwołań w tym miesiącu oraz ograniczone zasoby kadrowe z uwagi na urlopy wypoczynkowe członków Izby oraz personelu obsługującego Izbę. Terminowość rozpoznawania odwołań jest również skorelowana z czasem realizacji czynności organizacyjno – technicznych – terminowość malała w miesiącach (styczeń, maj, grudzień), w których te czynności się wydłużały, w wyniku czego odwołania były przekazywane składom orzekającym ze znacznym opóźnieniem sięgającym kilkunastu dni od wpływu odwołania.

13. Ogłaszanie orzeczeń

Zgodnie z art. 558 ust. 2 Pzp, Izba w sprawie zawilej Izba może odroczyć ogłoszenie orzeczenia na czas nie dłuższy niż 5 dni. Izba – z uwagi na zawłość sprawy – uznała w 2024 r. za konieczne skorzystanie z tego uprawnienia w 1936 przypadkach (co stanowi 90% z ogólnej liczby wydanych wyroków), natomiast w 2023 r. było to 1465 spraw (80%).

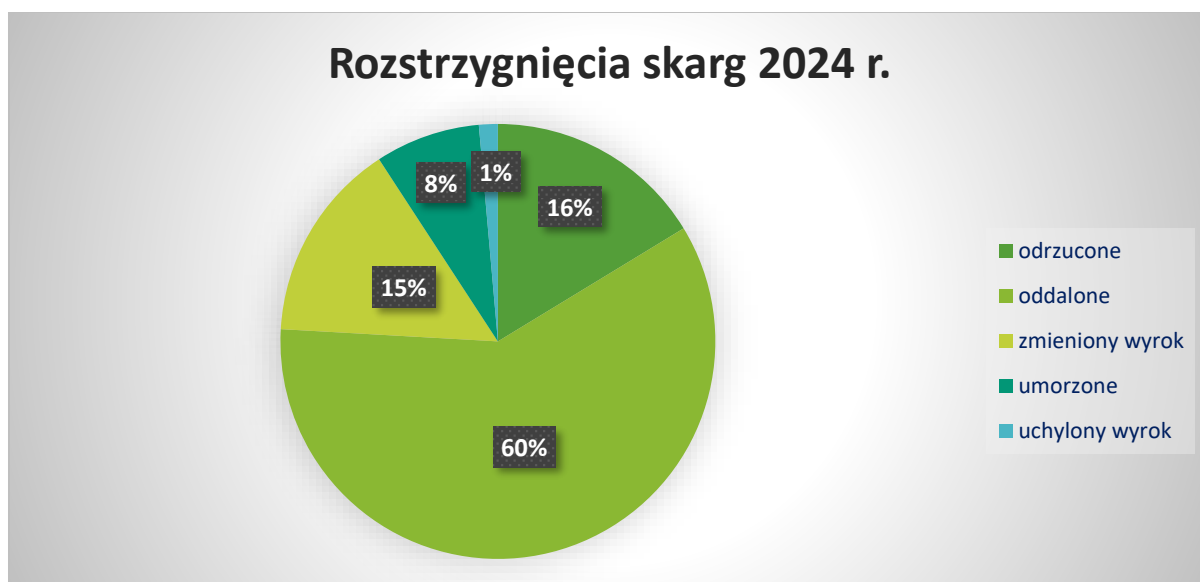
14. Skargi do sądu okręgowego na orzeczenia Izby

W 2024 r. wniesiono 190 skarg na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, co stanowi 4% w stosunku do liczby odwołań rozpoznanych przez składy orzekające. W poprzednich latach było to odpowiednio: 2023 r. - 130 (3,3%), 2022 r. – 155 (4,4%), 2021 r. – 165 (4,2%), 2020 r. – 122 (3,57%), 2019 r. – 126 (5,2%), 2018 r. – 166 (6,2%), 2017 r. – 159 (5,7%), 2016 r. – 130 (5,2%), 2015 r. – 179 (6,7%), 2014 r. – 133 (5,1%), 2013 r. – 144 (5,2%), 2012 r. – 152 (5,9%), a w 2011 r. – 148 (6%).



Na podstawie przekazanych Izbie orzeczeń sądu okręgowego ustalono (według stanu na dzień 21 marca 2025 r.), że w 2024 r. rozpoznano 141 skarg na orzeczenia Izby, w tym: 23 skargi zostały odrzucone (16,3%), 84 skarg zostało oddalonych (59,6%), w 21 sprawach zmieniono wyrok (14,9%), w 11 sprawach umorzono postępowanie skargowe (7,8%), w 2 sprawach uchylono wyrok (1,4%). W toku jest 49 spraw.

Dla porównania w 2023 r. na podstawie przekazanych Izbie orzeczeń sądów okręgowych ustalono (według stanu na dzień 31 stycznia 2024 r.), że w 2023 r. rozpoznano 47 skarg na orzeczenia Izby, w tym: 6 skarg zostało odrzuconych (12,77%), 26 skarg zostało oddalonych (55,32%), w 10 sprawach zmieniono wyrok (21,28%), w 4 sprawach umorzono postępowanie skargowe (8,51%), w 1 sprawie uchylono wyrok (2,12%). W toku były 83 sprawy.



15. Rozpoznawanie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy

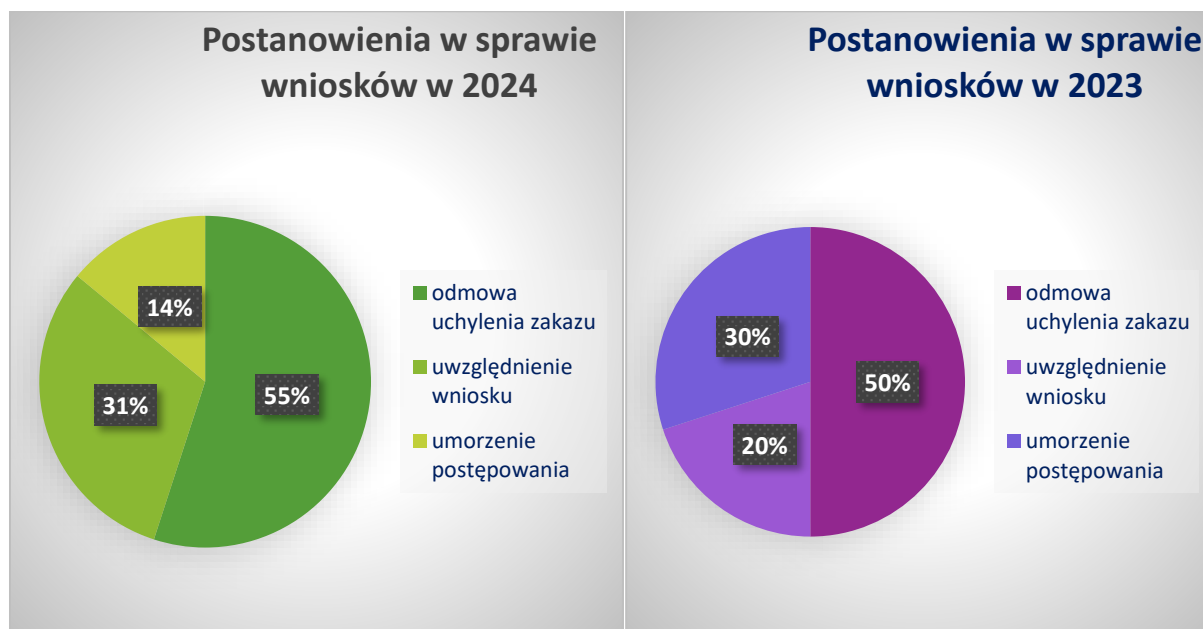
Do Izby wpłynęły w 2024 r. 52 wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a wydano 51 postanowień w tym przedmiocie (1 wniosek rozpoznano w 2025 r.).

Krajowa Izba Odwoławcza w 2024 r. spośród spraw rozpoznanych wydała 28 postanowień odmawiających uchylenia zakazu zawarcia umowy (55%), 16 postanowień uchylających zakaz zawarcia umowy (31%) oraz 7 postanowień umarzających postępowanie w sprawie wniosku (14%).

Dla porównania w 2023 r. liczba wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz wydanych postanowień była niższa: 37 wniosków oraz 40 postanowień. W 2023 r. spośród spraw rozpoznanych wydała 20 postanowień odmawiających uchylenia zakazu zawarcia

umowy (50%), 8 postanowień uchylających zakaz zawarcia umowy (20%) oraz 12 postanowień umarzających postępowanie w sprawie wniosku (30%).

Procentowy udział poszczególnych rozstrzygnięć w sprawie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy przedstawiał się następująco:

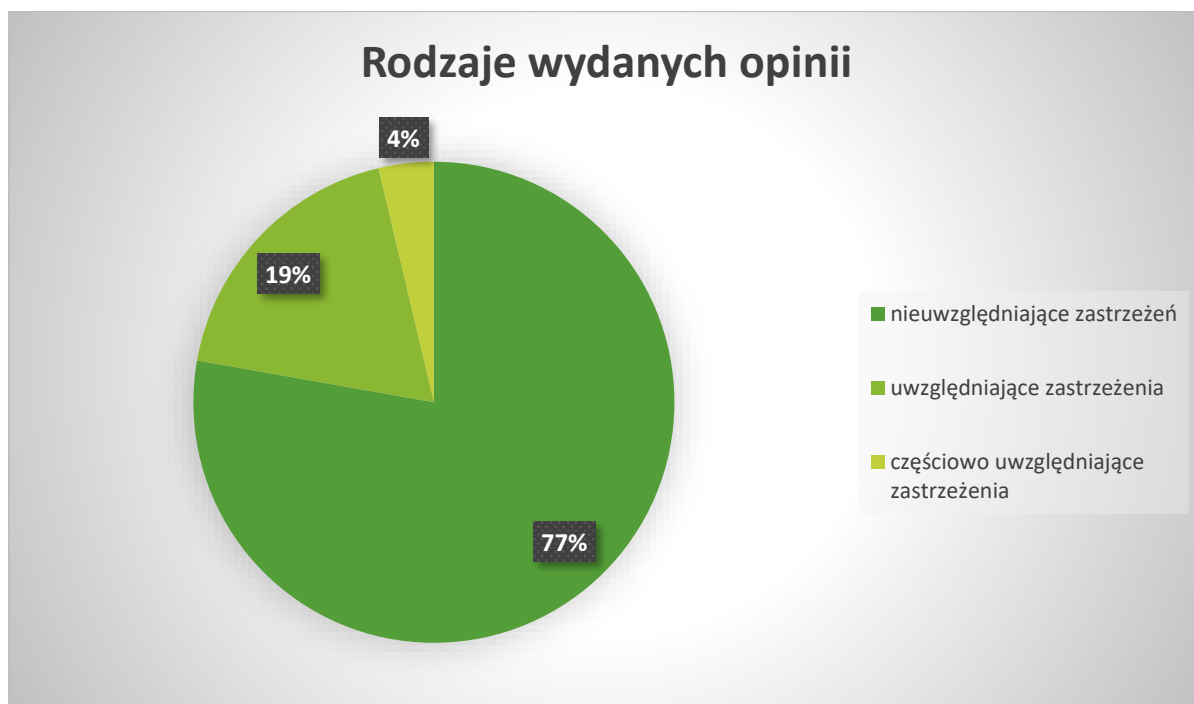


16. Rozpoznanie zastrzeżeń od wyników kontroli Prezesa UZP

Z art. 610 ust. 1 i art. 617 Pzp, 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 2024 r. zastrzeżenia zostały rozpoznane w terminie określonym w art. 610 ust. 3 ustawy Pzp.

Izba w 2024 r. wydała 27 opinii (w tym 1 z 2023 r.), w tym: 21 opinii (77%), w których nie uwzględniła zastrzeżeń, 5 opinii (19%) uwzględniających zastrzeżenia w całości oraz 1 opinię (4%) częściowo uwzględniającą zastrzeżenia.

W porównaniu do roku 2023 r. liczba wydanych opinii zwiększyła się nieznacznie. W 2023 r. Izba wydała 24 opinie (w tym 3 z 2022 r.) z 24, które wpłynęły do Izby, w tym: 21 opinii (88%), w których nie uwzględniła zastrzeżeń, 2 opinie (8%) uwzględniające zastrzeżenia w całości oraz 1 opinię (4%) częściowo uwzględniającą zastrzeżenia.



CZĘŚĆ III: Problemy wynikające z orzecznictwa Izby

1. Tajemnica przedsiębiorstwa

Jedną z fundamentalnych zasad udzielania zamówień publicznych jest określona w art. 18 ust. 1 ustawy Pzp zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zasada ta doznaje ograniczenia w ust. 3 ww. przepisu, który stanowi, że nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) [dalej „uznk”], jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Legalną definicję tajemnicy przedsiębiorstwa normuje art. 11 ust. 2 uznk, który stanowi, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Z lektury art. 18 ust. 3 ustawy Pzp wypływa kilka kluczowych zasad znajdujących zastosowanie do stron postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. I tak wskazać należy, że z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp wynika, iż to na wykonawcę nałożono obowiązek wykazania

zamawiającemu przesłanek zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Tym samym zaniedbanie wykonawcy przejawiające się w braku kumulatywnego wykazania przesłanek, o których mowa w art. 11 ust. 2 uznk, wraz z przekazaniem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa obciąża wykonawcę zastrzegającego tajemnicę przedsiębiorstwa i zwalnia tym samym zamawiającego z obowiązku zachowania określonych informacji w poufności.

Powyższy obowiązek wykonawcy skorelowany jest z istniejącą po stronie zamawiającego powinnością zbadania skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa dokonanego przez wykonawcę i podjęcia stosownych działań w zależności od wyniku tej analizy, tj. uznania tajemnicy przedsiębiorstwa za skutecznie zastrzeżoną albo nie. W orzecznictwie Izby podkreśla się przy tym, że *„ocena zamawiającego w tym zakresie musi się opierać wyłącznie na uzasadnieniu przedstawionym przez wykonawcę, a nie na własnym przekonaniu zamawiającego, czy dane informacje powinny podlegać ochronie, czy nie. To wykonawca ma bowiem wykazać zasadność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, a nie zamawiający czy jakkolwiek inny podmiot (np. Izba) ma w zastępstwie za wykonawcę poszukiwać powodów zasadności zastrzeżenia tajemnicy.”* (tak KIO w wyroku z dnia 30 września 2024 r. sygn. akt: KIO 3430/24). Zamawiający winien zatem na podstawie złożonego przez wykonawcę uzasadnienia zastrzeżenia każdorazowo ocenić, czy istniały podstawy by daną informację wykonawca mógł zastrzec jako tajemnicę przedsiębiorstwa i czy uczynił to skutecznie.

Wskazać należy, iż z przepisów ustawy Pzp oraz uznk wynika, że poufnością mogą zostać objęte poszczególne, konkretne informacje, a nie treść całych dokumentów czy plików (por. wyrok KIO z dnia 9 sierpnia 2024 r. sygn. akt: KIO 2444/24). W wyroku z dnia 16 kwietnia 2024 r. sygn. akt: KIO 1022/24 Izba stwierdziła, że *„praktyka zastrzegania jako tajemnicy przedsiębiorstwa całej treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny i załączników od dawna w orzecznictwie jest postrzegana jako negatywna. Potwierdza to m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie - XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 1 października 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 53/21, w którym Sąd pokreślił, iż takie działanie jest nie tylko sprzeczne z przepisami ustawy Pzp, ale także utrudnia, jeśli w ogóle nie uniemożliwia, przyporządkowanie poszczególnych argumentów odnoszących się do tajemnicy przedsiębiorstwa konkretnym informacjom zawartym w piśmie.”*

Zagadnienie „wykazania” przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa było przedmiotem analizy licznych orzeczeń Izby. Za dominujący należy uznać pogląd, że *„sformułowanie użyte przez ustawodawcę, w którym akcentuje się obowiązek „wykazania” oznacza coś więcej aniżeli oświadczenie co do przyczyn objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. Użyte w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp sformułowanie „wykazania”, nie oznacza wyłącznie „oświadczenia”, czy „deklarowania”, ale stanowi znacznie silniejszy wymóg „udowodnienia”. Prezentowany*

powyżej pogląd znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych, sygn. akt XXIII Zs 87/21, w którym wskazano, iż »Termin „wykazanie” oznacza nic innego, jak obowiązek udowodnienia, iż dane informacje spełniają warunki uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa. Z powyższych względów, zdaniem Sądu Okręgowego, skarżący winien był udowodnić, tj. przedstawić dowody, że konkretne informacje mogą zostać objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, stąd nie było wystarczającym samo twierdzenie skarżącego o spełnieniu przez zastrzegane przez niego informacje warunków utajnienia.« Podobnie wypowiedział się ww. Sąd w wyroku z dnia 1 października 2021 r. sygn. akt XXIII Zs 53/21: »Sąd kierując się właśnie tym założeniem uznał, że powinno mieć ono wpływ również na wykładnię pojęcia „wykazanie”, o którym mowa w art. 8 ust. sPzp, w tym sensie, że przewidziany tam przez ustawodawcę obowiązek „wykazania” winien być traktowany jako zbliżony do obowiązku „udowodnienia” w rozumieniu k.p.c.« (por. także m.in. wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 133/21 i z dnia 30 maja 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 69/22).» (tak KIO w wyroku z dnia 11 kwietnia 2024 r. sygn. akt: KIO 996/24, por. wyrok KIO z dnia 30 września 2024 r. sygn. akt: KIO 3430/24, wyrok KIO z dnia 5 lutego 2024 r. sygn. akt: KIO 11/24, KIO 52/24). Obowiązek „wykazania” poufności informacji przez wykonawcę utożsamiany z „udowodnieniem” wynika również z pkt. 65 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-54/21, na co wskazała Izba w orzeczeniu z dnia 19 lipca 2024 r. sygn. akt: KIO 2349/24. Tym samym za brak wykazania przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa uznaje się w szczególności nieprzedstawienie jakichkolwiek dowodów, co w konsekwencji uniemożliwia zamawiającemu weryfikację przedstawionego uzasadnienia zastrzeżenia (tak KIO w wyroku z dnia 11 kwietnia 2024 r. sygn. akt: KIO 996/24, por. również wyrok KIO z dnia 30 września 2024 r. sygn. akt: KIO 3430/24). Na obiektywny brak trudności w wykazaniu środków mających na celu zachowanie poufności określonych informacji z uwagi na ich materialną postać (środki techniczne, informatyczne, monitoring, ale i dokumentacja potwierdzająca istnienie i wdrożenie procedur bezpieczeństwa, jak chociażby wewnętrzne regulaminy, polityka bezpieczeństwa informacji, umowy NDA, klauzule stosowane w umowach z pracownikami, współpracownikami, kontrahentami, etc.) wskazała Izba w wyroku z dnia 27 sierpnia 2024 r. sygn. akt: KIO 2749/24, KIO 2752/24. Nie ulega również wątpliwości, iż za „wykazanie” nie może być uznane ogólne uzasadnienie, sprowadzające się w istocie do przytoczenia elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa wynikającej z art. 11 ust. 2 uznk oraz gołosłowne deklaracje, że przedstawione informacje spełniają określone w tym przepisie przesłanki. Za skutecznego nie sposób także uznać uzasadnienia ogólnego i nieskonkretyzowanego, które w istocie mogłoby zostać przedstawione na potrzeby każdego postępowania o udzielenie zamówienia (por. KIO

w wyroku z dnia 16 kwietnia 2024 r. sygn. akt: KIO 1022/24). Z kolei w wyroku z dnia 30 września 2024 r. sygn. akt: KIO 3430/24 Izba stwierdziła, że *„nie można uznać, że wskazanie jakiejkolwiek kwoty bez wyjaśnienia sposobu jej wyliczenia stanowi „wykazanie” wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji. Przyjęcie takiej tezy oznaczałoby, że każdy wykonawca mógłby wskazywać dowolną kwotę w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, co prowadziłoby do wypaczenia wymogu „wykazania” wartości gospodarczej.”*

Dalej wskazać należy, iż art. 18 ust. 3 ustawy Pzp określa również w sposób jednoznaczny moment, w którym wykonawca obowiązany jest zastrzec i wykazać zasadność utajnienia danych informacji stanowiąc, iż powinno to nastąpić wraz z przekazaniem takich informacji. Nie jest zatem dopuszczalne uzupełnianie uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania o udzielenie zamówienia, w sytuacji gdy nie zostało ono przekazane wraz z informacją zastrzeżoną tajemnicą. Tym bardziej niezgodne z ustawą Pzp byłoby działanie wykonawcy polegające na próbie wykazania warunków tajemnicy przedsiębiorstwa dopiero na etapie postępowania odwoławczego przed Izbą, której zadaniem jest ocena legalności czynności (zaniechań) zamawiającego dokonanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Izby, w którym wskazuje się, że *„ocenie zarówno zamawiającego, jak i Izby, podlega uzasadnienie przedłożone przez wykonawcę w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a nie argumentacja podniesiona dopiero w toku postępowania odwoławczego. Odwołujący może więc udowadniać w odwołaniu, że w uzasadnieniu przedłożonym zamawiającemu wykazał wszystkie przesłanki z art. 11 ust. 2 uznk, ale nie może dopiero w odwołaniu „dokładać” nowych argumentów / informacji / dowodów, które nie były znane zamawiającemu w chwili dokonywania przez niego zaskarżonej w odwołaniu czynności. Takie działanie, jak już kilkakrotnie Izba wskazywała, jest działaniem spóźnionym i nie podlega ocenie Izby.”* (tak KIO w wyroku z dnia 30 września 2024 r. sygn. akt: KIO 3430/24).

Na koniec warto również zwrócić uwagę na pogląd Izby wyrażony w wyroku z dnia 5 lutego 2024 r. sygn. akt: KIO 11/24, KIO 52/24, w którym wskazano że *„prymat zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie powoduje zwolnienia wykonawcy korzystającego ze środków ochrony prawnej z obowiązku wykazania zasadności podniesionych zarzutów. Zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Przepis ten definiuje rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu odwoławczym, które ma stricte kontradyktoryjny charakter. Rezultat postępowania odwoławczego co do zasady determinowany jest inicjatywą dowodową stron postępowania. Odwołujący 2 decydując się wnieść odwołanie wobec zaniechania odtajnienia*

i udostępnienia przez Zamawiającego informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, zobowiązany był do wykazania, że zastrzeżenie poczynione przez konkurenta było nieskuteczne, tj. nie spełniało przesłanek opisanych w art. 11 uznk. Wykazanie powyższej okoliczności wymagało przede wszystkim przeprowadzenia analizy uzasadnienia, jakie wykonawca zastrzegający poufność informacji przedstawił Zamawiającemu, a następnie zaprezentowania w odwołaniu wniosków wynikających z tej analizy oraz argumentacji podważającej twierdzenia zawarte w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.” Z powyższego wynika zatem, że wykonawca korzystający ze środków ochrony prawnej wobec zaniechania odtajnienia i udostępnienia przez zamawiającego informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa konkurenta winien dołożyć należytej staranności i wykazać zasadność postawionych zarzutów. W szczególności zadaniem wykonawcy wnoszącego odwołanie jest analiza uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa konkurenta i wykazanie uchybień w nim zawartych. Tym samym ogólne twierdzenia wykonawcy dotyczące zasady jawności postępowania oraz jej ustawowych ograniczeń, oderwane od treści uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy, nie mogą zostać uznane za wystarczające dla uwzględnienia środka ochrony prawnej.

Z przytoczonych orzeczeń wynika zatem, że Izba co do zasady uzależnia dopuszczalność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa od rzetelnego i szczegółowego wykazania przez wykonawcę zasadności tego zastrzeżenia w świetle przesłanek z art. 11 ust. 2 uznk. Przy czym wykonawca musi wykazać powyższe w chwili złożenia zastrzeżonych informacji w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia, a nie dopiero w toku postępowania przed Izbą. Każdorazowo Izba opiera swoje rozstrzygnięcie na ocenie konkretnego uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa.

2. Interpretacja przesłanek unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej

Celem postępowania w sprawie zamówienia publicznego jest zgodnie z treścią art. 7 pkt 18 ustawy Pzp co do zasady dokonanie przez zamawiającego wyboru najkorzystniejszej oferty kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego bądź wynegocjowaniem postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego. Ogłaszając więc postępowanie zamawiający dąży do zawarcia umowy z wybranym wykonawcą, który spełnia wszystkie wymagania postawione w dokumentach zamówienia i który przedstawił najkorzystniejszą ofertę według ustalonych w postępowaniu kryteriów oceny ofert. Zakończenie postępowania w inny sposób, a więc przez jego unieważnienie, jest sytuacją wyjątkową i jest możliwe wyłącznie w ściśle określonych ustawą przypadkach. Unieważnienie postępowania stanowi

niejako upadek postępowania, które kończy się brakiem możliwości zawarcia umowy. Powyższa czynność wywiera skutek *ex tunc* i znosi wszelkie czynności dokonane przez zamawiającego w postępowaniu.

Jedną z okoliczności umożliwiających unieważnienie postępowania przewiduje przepis art. 255 pkt 5 ustawy Pzp, który co należy podkreślić, musi podlegać ścisłej wykładni przy zachowaniu prymatu wykładni językowej oraz funkcjonalnej. Zgodnie z powyższym przepisem zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć. Ciężar udowodnienia zaistnienia przesłanek, o których mowa w tym przepisie w zakresie okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych spoczywa na zamawiającym jako gospodarzu postępowania. Zamawiający zobowiązany jest więc do wykazania, że w dacie unieważnienia postępowania wystąpiła istotna zmiana okoliczności, której przy zachowaniu należytej staranności, nie mógł on wcześniej przewidzieć. Tak zmieniona sytuacja jednocześnie musiała spowodować, że dalsze prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym.

Analiza orzecznictwa Izby z roku 2024 r. prowadzi do jednoznacznych wniosków potwierdzających wyjątkowość omawianej przesłanki unieważnienia postępowania, która w praktyce jest niejednokrotnie błędnie interpretowana i nadużywana. Przedstawiona w niniejszym opracowaniu niewielka próba analizy zeszłorocznych orzeczeń, w których Izba poddała pod rozagę prawidłowość zastosowania dyspozycji art. 255 pkt 5 ustawy Pzp ukazuje skalę tego problemu, a przede wszystkim potwierdza, że w większości przypadków okoliczności faktyczne sprawy nie wypełniały prawnych przesłanek dopuszczalności unieważnienia postępowania.

Na wstępie warto przytoczyć uchwałę Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 4 czerwca 2024 r., sygn. akt: KIO/KD 9/24, w której Izba oceniała czynność zamawiającego polegającą na unieważnieniu postępowania z uwagi na okoliczność przedłużającego się postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, czego jak podnosił w zastrzeżeniach, nie mógł przewidzieć. Zamawiający upatrywał przedłużenia postępowania w okoliczności wniesienia przez potencjalnego wykonawcę środka ochrony prawnej. Uwzględnienie odwołania spowodowało, że zdaniem zamawiającego dalsze procedowanie było bezcelowe, gdyż postępowanie wymagało zmiany warunków zamówienia i realizacja zamówienia w ustalonym terminie byłaby niemożliwa. Izba stwierdziła, że powoływane przez zamawiającego okoliczności nie wypełniają przesłanek z art. 255 pkt 5 ustawy Pzp. Izba zważyła, że: *„Prezes Urzędu prawidłowo wywodzi, że twierdzenie, jakoby skorzystanie przez potencjalnego wykonawcę ze środka ochrony prawnej stanowić miało o wystąpieniu sytuacji wyjątkowej, nadzwyczajnej, a w efekcie do zastosowania omawianego przepisu, nie znajduje*

odzwierciedlenia w zaistniałym stanie faktycznym. Trzeba bowiem zauważyć, że Zamawiający jako podmiot profesjonalny i gospodarz postępowania, nie może powoływać się na fakt, iż nie był w stanie przewidzieć, iż potencjalny wykonawca może skorzystać ze środka odwoławczego w postaci odwołania, czy też czasu trwania postępowania odwoławczego, zwłaszcza biorąc pod uwagę art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP, zgodnie z którym odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne, w terminie 5 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz art. 544 ust. 1 ustawy PZP, w myśl którego, Izba rozpoznaje odwołanie w terminie 15 dni od dnia jego doręczenia Prezesowi Izby.” Izba podzieliła także stanowisko Prezesa Urzędu, że powołane przez Zamawiającego okoliczności nie spełniają wymogu co do zmiany nieprzewidywalnej: „W ocenie Izby, Zamawiający nie uwzględnił wystarczającego czasu na ewentualne skorzystanie przez wykonawców z przysługującego im uprawnienia do wniesienia odwołania w czasie, w którym możliwe byłoby zawarcie umowy i rozpoczęcie jej realizacji od dnia 1 września 2023 r. Nadto należy zwrócić uwagę, iż błąd Zamawiającego w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego był istotny i stanowił skutek własnych działań Zamawiającego. (...) Zdaniem Izby Prezes Urzędu prawidłowo wywodzi, że Zamawiający, wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, winien uwzględnić wszystkie czynności i procedury z tym związane, w tym również możliwość korzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej. W tym miejscu należy zgodzić się z Prezesem Urzędu, że wniesienie odwołania nie jest okolicznością nadzwyczajną i jest sytuacją z całą pewnością możliwą do przewidzenia.” Konkludując, Izba uznała, że w omawianej sprawie nie wystąpiła sytuacja uprawniająca zamawiającego do unieważnienia postępowania.

W orzecznictwie Izby dostrzega się również przykłady unieważnienia postępowania w sytuacjach, kiedy zamawiający po jego wszczęciu uznają, że dana inwestycja jest niecelowa. Taka sytuacja została poddana ocenie Izby w wyroku z dnia 2 lutego 2024 r. o sygnaturze akt KIO 88/24. Izba uznała, że powód, który stał się podstawą unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp nie wypełnia przesłanek, umożliwiających unieważnienie postępowania. Skład orzekający po pierwsze wskazał, że „zamawiający nie udowodnił, aby wykonanie zamówienia i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie leżało w interesie publicznym.”, a ponadto wskazała, że „nie udowodniono, żeby zaistniała zmiana okoliczności miała trwały charakter, kiedy dla zakwalifikowania zmiany jako istotnej niezbędna jest jej trwałość – rozumiana jako nieodwracalny stan. Nie wykazano także, aby doszło do pozbawienia zamawiającego finansowania. W informacji o unieważnieniu przetargu jest mowa wyłącznie o poleceniu wstrzymania działań i nakazie złożenia wniosku o zaniechanie zadania, czym zamawiający

jest związany, co automatycznie nie oznacza, że w procesie kontradiktoryjnym udowodniono utratę finansowania.” Izba zaznaczyła również, że dla uznania, że środki finansowe nie powinny zostać wydane na dany cel konieczne jest najpierw wykazanie, że jego realizacja będzie godzić w interes publiczny, przy czym interesu ekonomicznego zamawiającego nie można utożsamiać z interesem publicznym. W orzeczeniu podkreślono także, że istotna zmiana okoliczności, na którą zamawiający powołał się w zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania nie była zmianą zewnętrzną, niezależną od zamawiającego, a zmiana sytuacji polegająca na przesunięciu środków finansowych została wykreowana przez szeroko rozumiany Skarb Państwa mając na względzie podległość organizacyjną. Pogląd ten został następnie podzielony przez Sąd Okręgowy w Warszawie, który w wyroku z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 44/24 zważył, że zmiana okoliczności w rozumieniu art. 255 pkt 5 ustawy Pzp (w tym przypadku co do sposobu wykorzystania środków finansowych) zaistniałaby w sytuacji jej wprowadzenia w drodze ustawy, rozporządzenia czy aktu prawa miejscowego. W przeciwnym razie uprawnienie organów Państwa do zmiany swoich decyzji i zapatrywania na realizację inwestycji muszą następować w granicach obowiązującego prawa i w zgodzie z zasadą legalizmu.

Zapatrywania co do konieczności udzielenia zamówienia zmienił również zamawiający w sprawie KIO 497/24 unieważniając postępowanie z uwagi na: *„zapowiadane regulacje prawne na poziomie UE w zakresie wprowadzenia nowych czynników chłodniczych i wycofywania obecnie stosowanych jako zbyt mocno ingerujące w środowisko naturalne”* (powody ekologiczne) oraz drugi powód związany z *„zapowiedziami dużych środków z UE jakie mają wspierać transformację energetyczną w Polsce”*. Izba wyrokiem z dnia 4 marca 2024 r. przesądziła, że okoliczności te nie uzasadniają unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp. Izba zważyła, że zmiana regulacji prawnych w zakresie nowych czynników chłodniczych i wycofywania obecnie stosowanych ma charakter wstępny i jest w fazie porozumień i konsultacji. Co więcej, zamawiający miał wiedzę o podejmowanych działaniach zmierzających do wprowadzenia w przyszłości nowych rozwiązań prawnych. Okoliczności, na które powołał się zamawiający nie były więc niemożliwe do przewidzenia na etapie planowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Izba odniosła się również do drugiej przyczyny wskazywanej przez zamawiającego jako uzasadniającej unieważnienie postępowania i stwierdziła, że: *„Argument, że na obecnym etapie „inwestycja może znacząco wpływać na stabilność budżetu” Zamawiającego nie uzasadnia unieważnienia postępowania w oparciu o zastosowaną przesłankę.”* Po analizie stanowiska zamawiającego w zakresie opłacalności inwestycji Izba doszła do przekonania, że: *„w istocie głównym powodem decyzji Zamawiającego w przedmiocie unieważnienia postępowania są kwestie finansowe, związane z pojawieniem się możliwości skorzystania z finansowania w ramach programu z KPO i Funduszy Spójności przy jednoczesnej niechęci Zamawiającego do*

sfinansowania zamówienia ze środków własnych, wobec powyższej możliwości. O powyższym świadczy też okoliczność, że Zamawiający mimo unieważnienia tego postępowania, nadal podtrzymuje chęć jego przeprowadzenia. Nie jest więc tak, że realizacja zamówienia sama w sobie przestała leżeć w interesie Zamawiającego, ze stanowiska Zamawiającego wynika, że to tylko tymczasowa sytuacja i po ewentualnym pozyskaniu finansowania z powyższych środków zewnętrznych Zamawiający powróci do pomysłu realizacji przedmiotu tego zamówienia”, co nie wpisuje się w przesłanki unieważnienia z art. 255 pkt 5 ustawy Pzp.

Wśród przyczyn, które w ocenie zamawiających umożliwiały unieważnienie im postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp była chęć wprowadzenia modyfikacji w dokumentach zamówienia. Jako przykład warto przytoczyć sprawę o sygn. akt KIO 4035/24, w której Izba podkreśliła, że „wskazane w tym przepisie przesłanki muszą mieć charakter trwały i nieprzewidywalny w chwili wszczęcia postępowania. Zamawiający zaś uzasadniając unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp powoływał się na potrzebę „poszerzenia wiedzy na temat aktualnych możliwości rynku, których zamawiający nie znał w dacie wszczynania postępowania”. Jest to bardzo ogólne sformułowanie, dotyczące jedynie planowanych zamierzeń zamawiającego w kwestii ponownego badania rynku, ale w żaden sposób nie wyjaśnia ono, że rzeczywiście nastąpiła „istotna zmiana okoliczności”. Zamawiający nawet nie wyjaśnił w jakim zakresie zamierza „poszerzać wiedzę na temat aktualnych możliwości rynku”, nie wyjaśnił na czym miałyby polegać „zmiana okoliczności”, ani tym bardziej że miałyby ona mieć charakter „istotny”. W zasadzie z tak przedstawionego stanowiska trudno wywieść jakie w ogóle były motywy decyzji podjętej przez zamawiającego. (...) zamawiający wyjaśniał, że: „Obszary, w których Zamawiający zamierza wprowadzić zmiany i uwzględnić je w SWZ, zostaną wyłonione w ramach procedury analizy rynku i mogą one w szczególności dotyczyć: opisanie nowego typu urządzeń; obowiązku przeszkolenia personelu Zamawiającego w zakresie zaoferowanej nowej technologii; warunków udziału w postępowaniu, w szczególności wymagań dotyczących certyfikacji Wykonawcy.” (...) wskazana argumentacja odwołuje się do pewnych obszarów, wymagających zmian w SWZ, ale wciąż nie daje ona odpowiedzi na podstawowe pytanie, tj. o zaistnienie w tym postępowaniu podstawy unieważnienia Postępowania. Zamawiający nie przywołał nawet konkretnych postanowień SWZ, które rzekomo miałyby naruszać zasadę uczciwej konkurencji. Przede wszystkim zaś nie wyjaśnił w czym upatruje „istotnej zmiany okoliczności” i, że „nie można było tego wcześniej przewidzieć”. Uzasadnienie orzeczenia w zakresie przesłanki interesu publicznego potwierdza, że zamawiający nie tylko dokonują błędnej wykładni przesłanek z art. 255 pkt 5 ustawy Pzp ale również nierzadko nie przedstawiają merytorycznej argumentacji uzasadniającej ich ziszczenie się w danych okolicznościach faktycznych: „Zamawiający jedynie lakonicznie stwierdził, że: „Interes publiczny wymieniony w przywołanym przepisie ustawy Pzp, Zamawiający identyfikuje przede wszystkim jako interes

Wykonawców, ale też jako interes beneficjentów działań Banku. (...) Zamawiający nie przedstawił przekonującej argumentacji, z której jasno by wynikało, że w przypadku dalszego prowadzenia postępowania i wykonania zamówienia, interes publiczny zostałby naruszony. Brak konkretnego uzasadnienia w czym upatrywać tutaj interesu publicznego. Pozostają tylko ogólnikowe twierdzenia o uwzględnieniu oczekiwań rynku i to w dodatku „potencjalnych”.”

W orzecznictwie Izby dostrzega się także stany faktyczne, w których zamawiający po wszczęciu postępowania zmieniają decyzję co do sposobu w jaki zamówienie ma zostać zrealizowane. W sprawie o sygnaturze akt KIO 2055/24 pod ocenę Izby został poddany stan faktyczny, w którym zamawiający unieważniając postępowanie wskazywał, że zmianą, której nie mógł wcześniej przewidzieć było przeniesienie siedziby szpitala do nowego budynku oddanego zamawiającemu w użytkowanie przez Miasto Katowice po dacie ogłoszenia postępowania. Zamawiający wskazywał także na potrzebę wykonania usługi obsługi prawnej w szerszym zakresie merytorycznym i czasowym powołując się na zmiany w strukturze organizacyjnej, w tym wprowadzenie komórki radców prawnych zatrudnionych na umowę o pracę na czas nieokreślony i oszczędności z powyższego wynikające. W odniesieniu do powyższego Izba stwierdziła: *„zmiana siedziby to okoliczność, która wpisywała się w ramy zwykłego ryzyka Zamawiającego związanego z jego działalnością, nie była to okoliczność istotna, nie była to także okoliczność, której Zamawiający nie mógł przewidzieć, ponieważ aktywnie uczestniczył w procesie analizy dotyczącej stanu nieruchomości, która miała stać się jego siedzibą.”*. Ponadto Izba podkreśliła, że *„Jeżeli chodzi o przesłankę „interesu publicznego”, to w ocenie Izby, Zamawiający nie wykazał, że dalsze prowadzenie Postępowania nie leży w interesie publicznym. Zamawiający wskazywał przede wszystkim na swoją korzyść ekonomiczną związaną z zatrudnieniem radców prawnych na podstawie umowy pracę i w związku z powyższym możliwość obniżenia kosztów o 10%. (...) możliwość zmniejszenia wydatków przez zamawiającego nie świadczy jeszcze o tym, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Interesu ekonomicznego nie można utożsamiać z interesem publicznym, nawet wówczas, gdy zamawiającym jest pomiot, który świadczy usługi związane z ochroną zdrowia.”*. Również w sprawie o sygnaturze akt KIO 2218/24 jako przyczynę unieważnienia postępowania zamawiający wskazywał na zmianę sposobu wykonywania zamówienia (siłami własnymi a nie przez podmiot zewnętrzny). W sprawie tej zamawiający podnosił możliwość samodzielnego wykonania zamówienia z uwagi na wybranego po wszczęciu postępowania nowego Dyrektora IT. Zamawiający wskazał, że *„zlecenie na zewnątrz odpłatnej usługi, która może być wykonana siłami własnymi jest niecelowe i niegospodarne, a tym samym nie leży w interesie publicznym.”* Izba zważyła w wyroku z dnia 15 lipca 2024 r., że wybór nowego Dyrektora IT nie stanowi przesłanki istotnej zmiany okoliczności wywołanej przyczyną zewnętrzną. Ponadto w wyroku tym Izba podkreśliła, że zastosowanie dyspozycji art. 255 pkt 5 ustawy Pzp ma charakter wyjątkowy,

występujący wyłącznie w sytuacjach nieprzewidywalnych: „przesłanki unieważnienia postępowania, czyli zniweczenia jego celu należy interpretować ściśle. Zamawiający nie może następczo własnymi działaniami tworzyć podstawy unieważnienia postępowania, a zdaniem Izby okoliczności przedstawione w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu potwierdzają, że taka sytuacja zaistniała w przedmiotowym postępowaniu.” Izba uznała także za niewykazane, że dalsze prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym z uwagi na powoływaną przez zamawiającego oszczędność w przypadku wykonania zamówienia siłami własnymi: „interes publiczny nie może być utożsamiany wyłącznie z interesem ekonomicznym Zamawiającego.”.

Kwestia interesu publicznego rozumianego przez zamawiających jako ich własny interes ekonomiczny została poddana ocenie również z sprawie o sygnaturze akt KIO 4268/24. Izba w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 grudnia 2024 r. podkreśliła, że: „o ile jednostki zamawiające winny dokonywać wydatków w sposób racjonalny, co weryfikują organy kontrolne w ramach swojej kognicji, to jednak czym innym jest unieważnienie postępowania, kiedy usługa nie leży w interesie publicznym, a czym innym jest decyzja o zmianie strategii biznesowej zamawiającego w zakresie świadczenia usługi.”. Dalej Izba wskazała: „O tym, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, nie przesądza wyłącznie bliżej nieokreślona perspektywa braku środków finansowych na realizację zamówienia – co próbował sugerować zamawiający w uzasadnieniu unieważnienia postępowania. Jak słusznie zauważył przystępujący plany zmiany decyzji zamawiającego co do sposobu realizacji określonych zadań publicznych nie stanowią same w sobie ochrony interesu publicznego. W postępowaniu zamawiający nie wykazał, aby wystąpiła niedająca się wcześniej przewidzieć istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania i zakończenie go zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego nie leży w interesie publicznym. Zaległości w płatnościach ze strony NFZ – na które powołał się zamawiający – należało w obecnych realiach rynkowych potraktować jako zjawisko znane, które występuje od kilkunastu lat. Co więcej odwołujący i przystępujący złożyli dowody, które potwierdziły tę praktykę. Oczywiście zaległości w płatnościach nie można w żaden sposób uznać za zjawisko pożądane czy pozytywne, jednakże z drugiej strony nie można było uznać ich za okoliczność niemożliwą do przewidzenia. Tym samym skład orzekający przyjął, że każdy podmiot od lat finansowany przez NFZ – a takim podmiotem jest zamawiający – musi wiedzieć o zaległościach w płatnościach ze strony NFZ i powinien to brać pod uwagę, a tym samym zakładać wystąpienie czynników gospodarczych o zmiennym charakterze, a w konsekwencji dokonać przełożenia tych czynników na prowadzoną działalność. W związku z tym zamawiający wszczynając postępowanie również musiał wiedzieć, że NFZ nie gwarantował w przeszłości bieżącego finansowania i od kilkunastu lat ma zaległości w płatnościach – co dowodziło, że nie można było traktować tych okoliczności jako nieprzewidywalnych. Trudno zatem było

przyjąć argumentację zamawiającego wskazującą, że kontynuowanie postępowania może być ryzykowne ze względu np. na brak pewności finansowania – zatem jednym rozwiązaniem może być tylko unieważnienie postępowania.” W orzeczeniu Izba zważyła również, że istotna zmiana okoliczności, o której mowa w art. 255 pkt 5 ustawy Pzp to zdarzenie, które nastąpiło po wszczęciu postępowania i nie jest wystarczające powołanie się na możliwość jego wystąpienia w przyszłości: „wystąpienie istotnej zmiany okoliczności musi mieć charakter obiektywny. Konieczne jest też stwierdzenie, że zmiana wystąpiła, a nie powstała jedynie możliwość jej wystąpienia. Oznacza to, że przy zachowaniu należytej staranności istotnej zmiany okoliczności nie mógł wcześniej przewidzieć zarówno zamawiający, jak i wykonawca.”

Jak już zauważono na wstępie, przedstawione opracowanie stanowi wyłącznie niewielką analizę orzeczeń zapadłych w 2024 r. w temacie unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp, z których dominującą część stanowią orzeczenia stwierdzające brak wypełnienia przesłanek uprawniających do skorzystania z dyspozycji powyższego przepisu. Warto więc na koniec przedstawić wyrok Izby z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 630/24, w którym przesądzono prawidłowość zastosowania art. 255 pkt 5 ustawy Pzp. Za zmianę okoliczności, której nie można było wcześniej przewidzieć Izba uznała postawienie spółki XY w stan likwidacji i konieczność zoptymalizowania kosztów prowadzonej działalności: *„Zamawiający w dacie wszczęcia przedmiotowego postępowania (lipiec 2023 r.) nie miał żadnych podstaw przewidywać zaistnienia takiej sytuacji finansowej i prawnej, w jakiej znalazł się jeszcze przed zakończeniem postępowania. Trudno bowiem zakładać, że Zamawiający powinien brać pod uwagę możliwość wystąpienia tak bezprecedensowych zdarzeń, jak postawienie publicznej telewizji w stan likwidacji, zawetowanie przez Prezydenta RP ustawy o budżecie przewidującej przyznanie Zamawiającemu rekompensaty z tytułu grup społecznych zwolnionych z opłacania abonamentu radiowo-telewizyjnego, czy też wstrzymanie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji wypłaty środków abonamentowych. (...) Okoliczności te spowodowały, że XY znalazła się w sytuacji nadzwyczajnej, jakiej nawet przy zachowaniu najwyższej staranności i ostrożności nie sposób było przewidzieć.”* Izba stwierdziła również spełnienie przesłanki istotności zmiany, gdyż: *„sama rekompensata z tytułu grup społecznych zwolnionych z opłacania abonamentu radiowo-telewizyjnego stanowi blisko 60% budżetu spółki, a pozbawienie jej tej rekompensaty, w połączeniu z wstrzymaniem przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji wypłaty środków abonamentowych, spowodowało utratę środków stanowiących ok. 75% tego budżetu. Jest to bez wątpienia sytuacja uniemożliwiająca zaspokajanie niezbędnych potrzeb Zamawiającego i prowadząca do problemów z płynnością finansową, co potwierdza przedstawiona w postępowaniu odwoławczym informacja o stanie zobowiązań przeterminowanych.”* Odnosząc się natomiast do interesu publicznego Izba zważyła, że: *„Izba – zgadzając się z Odwołującym, że interes publiczny nie może być utożsamiany z interesem ekonomicznym Zamawiającego – nie podziela poglądu, jakoby*

likwidacja Zamawiającego oraz konieczność zoptymalizowania kosztów prowadzonej działalności stanowiła wyłącznie jego interes ekonomiczny, a Zamawiający nie wykazał, że udzielenie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Odwołujący zdaje się pomijać, że Zamawiający jest zobowiązany przepisami ustawy z dnia 29 grudnia 2019 r. o radiofonii i telewizji do realizacji misji publicznej, przez oferowanie, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu (art. 21 ust. 1 tej ustawy). Działalność XY ma więc służyć ogółowi społeczeństwa, zaspokajając jego potrzeby związane z kulturą, oświatą, publicystyką, sportem czy rozrywką, i jest ona finansowana w przeważającym zakresie ze środków publicznych. Konsekwencją powyższego jest obowiązek stosowania przez XY – jako osobę prawną utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego – przepisów ustawy Pzp (art. 4 pkt 3 ustawy). Zatem już samo zestawienie wskazanych przez Zamawiającego w uzasadnieniu unieważnienia postępowania okoliczności skutkujących koniecznością optymalizacji kosztów z wynikającą z przepisów ustawowych misją publiczną, prowadzi do wniosku, że udzielenie przedmiotowego zamówienia nie leży w interesie publicznym. W zaistniałej sytuacji bowiem wydatkowanie środków na usługi marketingowe musiałoby odbywać się kosztem podstawowej działalności, do której XY jest zobowiązana, a której celem jest zaspokajanie powszechnych potrzeb społecznych. (...) udzielenie zamówienia w zaistniałej sytuacji skutkowałoby nabyciem usług, które nie są już niezbędne dla efektywnego i racjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej i prowadziłoby do wydatkowania środków w sposób nieuzasadniony, co w dalszej kolejności musiałoby doprowadzić do znacznych szkód majątkowych, a planowany efekt służący realizacji interesu publicznego nie zostałby osiągnięty. Powyższe stanowisko jest zdaniem Izby przekonujące. Należy mieć na uwadze, że skoro postawienie spółki w stan likwidacji i pozbawienie jej ok. 75% środków na finansowanie działalności powoduje konieczność zrezygnowania z określonych zakupów, to uzasadniona jest rezygnacja z nabywania takich dóbr, bez których Zamawiający będzie mógł realizować swoją misję publiczną, nawet jeśli w normalnych okolicznościach ich nabycie byłoby celowe i pożądane – a do takich niewątpliwie należą usługi planowania i zakupu mediów na potrzeby reklamy, które mimo swojej przydatności mają charakter poboczny i uzupełniający względem zasadniczej działalności.”. Orzeczenie to potwierdza, że skorzystanie z dyspozycji art. 255 pkt 5 ustawy Pzp ma charakter wyjątkowy i dotyczy sytuacji nadzwyczajnych, niezależnych od zamawiającego, a przesłanki uprawniające do unieważnienia postępowania muszą wystąpić łącznie jako pozostające ze sobą we wzajemnym powiązaniu.

Podsumowując powyższe, wskazać należy, że możliwość unieważnienia postępowania na podstawie przepisu art. 255 pkt 5 ustawy Pzp może mieć miejsce tylko w sytuacji, kiedy zmiana okoliczności następuje w wyniku zewnętrznych, niezależnych od zamawiającego przyczyn. Jak wynika z przytoczonego orzecznictwa podejmowanie przez zamawiających działań mających na celu zniweczenie sensu prowadzenia procedury nie wpisuje się w przesłanki zmiany okoliczności. Trudno w takiej sytuacji mówić o zmianie okoliczności, której zamawiający nie mogli wcześniej przewidzieć. Z powyższych wyroków wynika również, że zamawiający bardzo często mylą interes publiczny z własnym interesem ekonomicznym powołując się na oszczędności w przypadku rezygnacji z realizacji zamówienia, planowania ogłoszenia postępowania w przyszłości ze zmodyfikowanym przedmiotem zamówienia, który ma przyczynić się do powstania oszczędności czy też ekonomicznie uzasadnionego wykonania zamówienia siłami własnymi w miejsce zlecenia jego wykonania podmiotowi zewnętrznemu. Niejednokrotnie przyczyny unieważnienia postępowania podawane przez zamawiających świadczą o nieprawidłowościach na etapie jego przygotowania, kiedy zamawiający powinien rzetelnie zidentyfikować własne potrzeby i ustalić dostępne środki, którymi może osiągnąć zamierzone cele. Pomimo ustawowego obowiązku przeprowadzenia analizy potrzeb i wymagań przed wszczęciem postępowania, zamawiający często dopiero na etapie ogłoszonego postępowania dokonują rozważenia zasadności udzielenia zamówienia czy sposobu w jaki zaspokoić daną potrzebę, w konsekwencji niezasadnie sięgając do dyspozycji art. 255 pkt 5 ustawy Pzp jako swoistego „wyjścia z sytuacji”. Orzecznictwo Izby wskazuje jednoznacznie, że nie taki jest cel powyższej regulacji, a unieważnienie postępowania jest ostatecznością, która wymaga szczegółowego uzasadnienia.

3. Dowód z opinii biegłego – studium przypadków dotyczących orzeczeń z 2024 r.

Na wstępie prezentacji zagadnienia będącego tematem przedmiotowego opracowania należało wskazać, że w ramach pewnej szeroko rozumianej dyskusji na temat instrumentów zawartych w ustawie Pzp, często pojawia się postulat odnoszący się do dowodu z opinii biegłego w postępowaniu odwoławczym przez Izbą. Postulat zasygnalizowany powyżej sprowadza się do założenia, że Izba zbyt rzadko w ramach orzekania sięga po ten rodzaj dowodu. Dyskusja z tym związana ma charakter bardziej publicystyczny i często podnoszona jest w ramach mniej oficjalnych środków przekazu, takich jak media społecznościowe lub wymiana spostrzeżeń na forach internetowych. W tym kontekście doświadczenia związane z orzeczeniami wydanymi w 2024 r. można było potraktować jako pretekst do tego, aby od strony bardziej praktycznej odnieść się do dowodu z opinii biegłego.

W dalszej kolejności w ramach rozważań ogólnych należało stwierdzić, że w dziale IX ustawy Pzp obejmującym środki ochrony prawnej, w rozdziale 2 dotyczącym postępowania odwoławczego, zawarty został oddział 6, który nosi tytuł: *Dowody*. W oddziale tym

przewidziane zostały dwa przepisy, które odnoszą się do dowodu z opinii biegłego. Po pierwsze jest to art. 538 ust. 1 ustawy Pzp, który wśród przykładowych środków dowodowych wprost wymienia opinie biegłych. Po drugie jest to art. 539 ustawy Pzp, który w całości odnosi do tego środka dowodowego i stanowi próbę jego kompleksowego uregulowania.

W postępowaniach odwoławczych wszczętych w wyniku wniesienia odwołań w 2024 r., dowód z opinii biegłego został dopuszczony przez Izbę w pięciu przypadkach. Ten rodzaj dowodu nie jest często dopuszczanym środkiem dowodowym przez składy orzekające, jednakże nie można uznać, że okoliczność ta stanowi negatywną tendencję dla procesu rozstrzygania odwołań. Na przestrzeni lat funkcjonowania Izby oraz prowadzonego przed nią postępowania odwoławczego, przedmiotowy środek dowodowy nigdy nie był powszechnie stosowany. Można stwierdzić, że tendencja w tym zakresie jest stała i nie stanowi zaskoczenia dla uczestników rynku zamówień publicznych. Oczywiście założeniem przedmiotowego opracowania nie jest deprecjonowanie tego środka dowodowego, ale uwypuklenie pewnych informacji z nim związanych, które mogą mieć przede wszystkim znaczenie praktyczne.

Jak wskazano powyżej w zakresie odwołań dotyczących 2024 r. dowód z opinii biegłego został dopuszczony w pięciu sprawach. W dalszej części opracowania zostały omówione wszystkie przypadki, w których ten środek dowodowy został zastosowany w 2024 r., z wyjątkiem jednego tj. sprawy o sygn. akt KIO 4315/24, w której postępowanie odwoławcze na moment sporządzenia przedmiotowego materiału nie zostało jeszcze zakończone.

W wyroku z 19 stycznia 2025 r. sygn. akt KIO 1716/24 Izba stwierdziła, że rozstrzygnięcie części zarzutów wymagało wiadomości specjalnych i uwzględniła wniosek odwołującego dotyczący dopuszczenia dowodu z opinii biegłego. Izba stwierdziła ponadto, że *„Podkreślenia wymagało, że odwołujący prawidłowo sformułował w piśmie tezę dowodową odnosząc się do spornych faktów, których ustalenie miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zarzutów. Ponadto ustalenie spornych faktów niewątpliwie wymagało wiadomości specjalnych. Podkreślenia wymagało także, że odwołujący miał prawo zakwestionować w odwołaniu czynność zamawiającego, nawet jeśli została ona podjęta przy pomocy biegłych powołanych przez zamawiającego w toku postępowania. Należy także odróżniać biegłego powołanego w toku postępowania przez zamawiającego, który siłą rzeczy pozostaje w stosunku zlecenia z zamawiającym, od niezależnego od stron biegłego powołanego w toku postępowania odwoławczego przed izbą”*. Tym samym Izba *„postanowiła dopuścić przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z dziedziny informatyki, o specjalizacji w zakresie języka UML wraz z wymiarowaniem metodą punktów funkcyjnych COSMIC (Common Software Measurement International Consortium)”*. W przedmiotowej sprawie Izba wzięła pod uwagę i oparła się na opinii biegłego oraz odpowiedzi biegłego na uwagi zamawiającego i przystępującego. Odwołanie w tej sprawie zostało wniesione 16 maja 2024 r., co oznaczało, że od momentu wniesienia odwołania do ogłoszenia wyroku minęło 258 dni, czyli ok. 8,5 miesiąca.

W postanowieniu z 20 grudnia 2024 r. sygn. akt KIO 2801/24 Izba na zgodny wniosek stron dopuściła i przeprowadziła dowód z opinii biegłego z dziedziny informatyki ze znajomością systemu Microsoft Exchange, wpisanego na listę biegłych sądowych prowadzoną przez Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie. Dowód ten został dopuszczony w celu ustalenia czy odwołanie w tej sprawie zostało przekazane zamawiającemu zgodnie z art. 514 ust. 2 ustawy Pzp. W uzasadnieniu orzeczenia Izba przytaczając opinię biegłego wskazała m. in., że *„Przyczyną nieprzekazania wiadomości było zmodyfikowanie adresów odbiorców wiadomości przez oprogramowanie Outlook. Outlook w tym przypadku stanowił Klienta pocztowego Odwołującego. Zmiana adresów odbiorców była modyfikacją samoczynną, trudną do zauważenia. Ustalenie przyczyny tej modyfikacji wymagałoby szczegółowej i czasochłonnej analizy systemu informatycznego Odwołującego, co wykracza poza zakres niniejszej opinii. Przy czym z dużym prawdopodobieństwem można wskazać, że zdarzenie to miało miejsce ze względu na błędne działanie oprogramowania. Zdarzenia takie niekiedy mają miejsce, systemy teleinformatyczne nie gwarantują pełnej skuteczności i bezbłędności działania. W efekcie modyfikacji, Serwer nadawcy nie był w stanie odnaleźć właściwego Serwera odbiorcy i po nieudanej próbie przekazania wiadomości wystął raport informujący, że przekazanie wiadomości się nie powiodło”*. W konsekwencji odwołujący zdecydował się cofnąć odwołanie, co skutkowało umorzeniem postępowania w tej sprawie. Odwołanie w tej sprawie zostało wniesione 5 sierpnia 2024 r., co oznaczało, że od momentu wniesienia odwołania do ogłoszenia postanowienia minęło 137 dni, czyli ok. 4,5 miesiąca.

W sprawie zakończonej wyrokiem z 3 kwietnia 2025 r. sygn. akt KIO 3238/24 Izba na wniosek odwołującego dopuściła dowód z opinii biegłego z zakresu informatyki na okoliczność prawidłowości przygotowania i złożenia przez odwołującego plików złożonych jako oferta w postępowaniu oraz wadliwości funkcjonowania infrastruktury informatycznej zamawiającego przyjmującej ofertę odwołującego. Ponadto *„Izba uwzględniając wniosek Odwołującego o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność prawidłowości przygotowania i złożenia przez Odwołującego plików złożonych jako oferta w Postępowaniu oraz wadliwości funkcjonowania infrastruktury informatycznej ustaliła, że pomimo zawnioskowania i przeprowadzenia ww. dowodu nie zostało udowodnione, że to z uwagi na nieprawidłowe działanie platformy bądź zamawiającego nie udało się otworzyć pliku. Biegły w opinii wskazał, że „Plik jest uszkodzony w wyniku przypadkowej modyfikacji paczki ZIP przesłanej na platformę (...) poprzez przesunięcie ciągu danych o dwa bajty najprawdopodobniej podczas transferu pliku przez sieć Internet lub podczas zapisu pliku na dysku”*. Powyższe potwierdza więc, że Zamawiający nie mógł dokonać otwarcia pliku oferty w wyznaczonym terminie, gdyż plik ten został uszkodzony. Tym bardziej, że jak wskazał biegły *„Technicznie nie ma prostej możliwości otwarcia pliku (...) z archiwum ZIP bez porównania go z oryginalnym plikiem ZIP posiadanym przez Odwołującego. Porównanie tych dwóch plików ukazuje jednoznacznie*

naturę uszkodzenia i pozwala na naprawienie pliku ZIP znajdującego się na platformie (...).” Ponadto Izba uznała, że skoro nie zostało dowiedzione w sposób niewątpliwy, że do uszkodzenia pliku doszło na skutek wadliwego działania platformy (...) nie sposób przypisać odpowiedzialności w tym zakresie Zamawiającemu. Zauważyć należy także, że zgodnie z art. 61 § 2 kodeksu cywilnego oświadczenie woli wyrażone w postaci elektronicznej jest złożone innej osobie z chwilą, gdy wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby osoba ta mogła zapoznać się z jego treścią. Nie ulega wątpliwości, że oferta jest oświadczeniem woli, które ma być złożone innej osobie. W konsekwencji chwilą złożenia oferty Zamawiającemu jest chwila, gdy oferta doszła do Zamawiającego w taki sposób, że mógł on zapoznać się z jej treścią, a w przypadku oferty wyrażonej w postaci elektronicznej - gdy wprowadzono ją do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby Zamawiający mógł zapoznać się z jej treścią (Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 31 października 2022 r. KIO/KU 29/22). Ponadto jak wskazano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie - I Wydział Cywilny z dnia 23 maja 2022 r. I AGa 319/20 „Na kanwie przepisu art. 61 § 2 KC to na nadawcy spoczywa ciężar wykazania, że złożył oświadczenie w formie elektronicznej w taki sposób, że odbiorca mógł się zapoznać z jego treścią, przy czym przesłankę wprowadzenia oświadczenia woli w postaci elektronicznej do środka komunikacji elektronicznej uznaje się – co do zasady – za spełnioną, jeżeli treść przesłanego oświadczenia została zapisana u adresata.”. W rozpoznawanym stanie faktycznym jak ustalił biegły niemożliwe było odczytanie i odszyfrowanie pliku oferty z uwagi na jego uszkodzenia. Do uszkodzenia ponadto jak wskazał mogło zajść w trzech strefach czasowych, a więc także podczas transferowania pliku oferty przez sieć Internet. W konsekwencji Izba uznała, że w niniejszym postępowaniu nie sposób jednoznacznie ustalić, iż to na skutek wadliwego działania platformy zakupowej zaistniał ww. problem”. Odwołanie w tej sprawie zostało wniesione 5 września 2024 r., co oznaczało, że od momentu wniesienia odwołania do ogłoszenia wyroku minęło 210 dni, czyli ok. 7 miesięcy. W odniesieniu do sprawy dotyczącej wyroku z 18 marca 2025 r. sygn. akt KIO 3431/24 Izba uwzględniła wniosek odwołującego „odnośnie powołania dowodu z opinii biegłego z zakresu ciepłownictwa, który miałby ustosunkować się do kosztu paliwa koniecznego do wytworzenia jednego GJ, czyli ciepła w kotłach, w kontekście także wyliczeń przedstawionych w odpowiedzi na odwołanie Zamawiającego oraz w piśmie procesowym (...)”. Izba stwierdziła, że „Z opinii biegłego z 27.01.2025 r. wynika jednoznacznie, iż Przystępujący w obliczeniach kosztu opał do wytworzenia 1 GJ energii cieplnej powinien uwzględnić współczynnik konwersji, ale tego nie uczynił w sposób prawidłowy (wnioski pkt 3, odpowiedź nr 3 na pytanie 1, także odpowiedź nr 1 na pytanie 2). W konsekwencji biegły jednoznacznie przesądził, iż ten współczynnik konwersji powinien być uwzględniony przez Przystępującego, czego ten nie zrobił”. W konsekwencji skład orzekający oparł się na opinii biegłego i uwzględnił częściowo odwołanie.

Odwołanie w tej sprawie zostało wniesione 19 września 2024 r., co oznaczało, że od momentu wniesienia odwołania do ogłoszenia wyroku minęło 180 dni, czyli ok. 6 miesięcy.

Wnioski jakie nasuwają się po analizie powyżej zaprezentowanych orzeczeń, w kontekście zastosowania dowodu z opinii biegłego, mają następujące znaczenie praktyczne:

- dopuszczenie dowodu z opinii biegłego w zdecydowanej większości przypadków następuje na wniosek strony, w tym nawet na zgodny wniosek stron postępowania odwoławczego;
- w większości przypadków dowód ten dotyczy biegłego z zakresu informatyki;
- jeżeli skład orzekający stwierdzi, że rozpoznanie sprawy wymaga wiadomości specjalnych to dopuszcza i przeprowadza dowód z opinii biegłego, a rezultat pracy wykonanej przez biegłego, na który bardzo często składa się nie tylko opinia, ale również odniesienie się do uwag stron i uczestnika do tej opinii, ma bardzo istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia – innymi słowy Izba wysoko ocenia moc dowodową takiego dowodu;
- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego znacznie wydłuża czas trwania postępowania odwoławczego liczonego od dnia wniesienia odwołania do dnia wydania orzeczenia, okres ten dla spraw, w których skierowano odwołanie na rozprawę wynosi co najmniej 6 miesięcy, co więcej okres ten należy uznać za długi nawet w przypadku, gdy finalnie dojdzie do umorzenia postępowania odwoławczego (*vide* okoliczności opisanej powyżej sprawy o sygn. akt KIO 2801/24).

Większość wniosków stron lub uczestników o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego nie jest przez Izbę uwzględnianych. Powodów do takich rozstrzygnięć jest kilka, a w celu ich prezentacji warto sięgnąć po wybrane orzeczenia, które zapadły w 2024 r. I tak w wyroku z 17 czerwca 2024 r. sygn. akt KIO 1894/24 Izba oddaliła wniosek odwołującego o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego argumentując, że *„Zgodnie z art. 539 Pzp dopuszczając dowód z opinii biegłego, skład orzekający, w postanowieniu, określa przedmiot opinii i dziedzinę, z której biegły jest powoływany, a także wskazuje dokumentację niezbędną do sporządzenia opinii. O przeprowadzenie przedmiotowego dowodu wnioskował odwołujący. Wniosek ten sprowadzał się właściwie do wskazania, że powinien zostać dopuszczony dowód z opinii biegłego. Przy czym odwołujący nie wskazał z jakiej dziedziny ma zostać powołany biegły ani nie określił dokładnie dokumentacji niezbędnej do sporządzenia opinii oraz przedmiotu tej opinii. Braki w tym zakresie ze strony odwołującego, w ocenie składu orzekającego, dyskwalifikowały przedmiotowy wniosek, ponieważ rola wnioskującego o przeprowadzenie takiego dowodu nie może sprowadzać się wyłącznie do zasygnalizowania czy też zgłoszenia wniosku, bez podawania niezbędnych informacji umożliwiających jego przeprowadzenie. Ponadto Izba uznała, że wydanie rozstrzygnięcia, w tym ustalenie stanu faktycznego sprawy, było możliwe w oparciu o zgromadzony materiał procesowy, w tym w szczególności w ramach weryfikacji brzmienia załącznika nr 1 do SWZ tj. OPZ, co nie wymagało wiedzy specjalnej i dokonywane jest przez skład orzekający w ramach subsumpcji.*

Tym samym zebrany w sprawie materiał procesowy, czyli przede wszystkim OPZ w zupełności wystarczał do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Zgodnie z dyspozycją art. 541 Pzp Izba odmawia przeprowadzenia wnioskowanych dowodów, jeżeli fakty będące ich przedmiotem zostały już stwierdzone innymi dowodami lub gdy zostały powołane jedynie dla zwłoki. W okolicznościach przedmiotowej sprawy dopuszczenie i przeprowadzenie przedmiotowego dowodu doprowadziłoby jedynie do zwłoki, zatem dowód w powyższym zakresie nie mógł zostać przeprowadzony”. Z kolei w wyroku z 30 lipca 2024 r. sygn. akt KIO 2363/24 Izba uznała, że „w świetle okoliczności faktycznych podniesionych w odwołaniu powołanie dowodu z opinii biegłego prowadziłoby do niedopuszczalnego rozszerzenia jego zakresu, gdyż to biegły zamiast Odwołującego precyzowałby ewentualne zarzuty względem oferty Przystępującego. Odwołujący, na którym spoczywał ciężar dowodu może powoływać dowody potwierdzające okoliczności faktyczne podniesione w odwołaniu. Tym samym to treść odwołania ma dostarczać okoliczności faktycznych uzasadniających jego wniesienie, a nie powołane dowody, które powinny je tylko potwierdzać. Natomiast Izba rozpoznaje odwołanie w granicach zarzutów w nim przedstawionych, stąd dowód z opinii biegłego jako wykraczający poza te granice należało uznać za nieprzydatny dla rozstrzygnięcia”. W wyroku z 9 sierpnia 2024 r. sygn. akt KIO 2522/24 skład orzekający wskazał: „Tytułem wstępu, Izba dopuszcza dowód z opinii biegłego lub biegłych, jeżeli w sprawie niezbędne są wiadomości specjalne. Powszechnie przyjmuje się, że wiadomościami specjalnymi są takie, które opierają się na ponadprzeciętnej, specjalistycznej wiedzy w danej dziedzinie nauki, wykraczającej poza granice wiedzy dostępnej ogółowi społeczeństwa. Odnosząc się do wniosku Odwołującego, przede wszystkim Odwołujący nie sformułował tezy dowodowej. Odwołujący wnioskując o dopuszczenie dowodu z opinii biegłych w zasadzie oczekiwał, że biegły dokona oceny próbek pod względem kryteriów merytoryczny i estetycznych w sposób odmienny niż dokonał tego Zamawiający. Co za tym idzie Odwołujący nie wskazał żadnych okoliczności wymagających wiadomości specjalnych”. W tym kontekście na uwagę zasługiwał również wyrok Sądu Okręgowego z 4 kwietnia 2024 r. sygn. akt XXIII Zs 131/23, w którym stwierdzono „Sąd Okręgowy zgadza się z wywodem motywu 101 powoływanej w niniejszym uzasadnieniu Dyrektywy, w tym uważa za niebudzące wątpliwości, że zamawiający może racje swe wykazywać za pomocą dowolnych środków dowodowych (jakkolwiek sam motyw odnosi się do obligatoryjnych podstaw wykluczenia, przepisy polskiego Pzp i k.p.c. nie zawierają ograniczeń dowodowych, co uzasadnia wykładnię rozszerzającą motyw 101 także na fakultatywne podstawy wykluczenia). Problem w tym, że w tej sprawie zamawiający racji swych nie wykazał. Przesłanka wypowiedzenia umowy, o której mowa w art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp ma charakter merytoryczny, a nie formalny. Oznacza to, że zamawiający powołujący się na tę przesłankę ma obowiązek wykazać po pierwsze, że oświadczenie woli określonej treści zostało złożone (i to nie budzi w tej sprawie wątpliwości), ale ponadto, że zarzuty wobec

wykonawcy są zasadne, a więc że przesłanka wypowiedzenia leżąca po stronie wykonawcy faktycznie zaistniała. Prawo do wykazywania okoliczności wykluczenia "wszelkimi środkami" nie oznacza prawa do arbitralności decyzji zamawiającego. Wykonawca może bronić się przed oceną zamawiającego, a więc kwestionować zaistnienie podstawy wykluczenia z postępowania. W takim wypadku zasadność wykluczenia ocenia ostatecznie właściwy organ orzeczniczy, to jest KIO lub Sąd, a nie – jak zarzucał skarżący – biegły sądowy. Opinia biegłego sądowego jest tylko jednym z dowodów, który organ orzecznicy poddaje ocenie w ramach swobodnej oceny dowodów. Badanie przesłanki wykluczenia nie ma na celu oceny kompetencji zamawiającego, lecz obiektywną ocenę określonego spornego faktu".

Jak wynika z przedstawionego powyżej orzecznictwa, najczęstsze powody leżące u podstaw oddalenia wniosków o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego związane są z:

- brakiem określenia dziedziny, z której biegły ma być powołany;
- brakiem sformułowania lub niedostatecznym sformułowaniem tezy dowodowej dla opinii;
- brakiem wskazania okoliczności wymagających wiadomości specjalnych;
- próbą rozszerzenia za pomocą wniosku dowodowego zakresu odwołania, która prowadzi do tego, że to biegły zamiast odwołującego precyzowałby ewentualne zarzuty;
- oczekiwaniem rozstrzygnięcia zarzutu przez biegłego;
- powołaniem dowodu jedynie dla zwłoki.

Dodatkowo nie można było pominąć bardzo istotnej okoliczności związanej z tym, że w większości przypadków biegły powoływany jest przez składy orzekające w sytuacjach wymagających wysoko wyspecjalizowanej wiedzy branżowej. Okoliczność ta ma duże znaczenie praktyczne szczególnie w kontekście kwestii organizacyjnych dotyczących możliwości zlecenia opinii biegłemu, który powinien posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie w przedmiocie objętym opinią. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na treść art. 539 ust. 2 ustawy Pzp, który wskazuje, że Izba może powołać biegłego spośród osób wpisanych na listę biegłych sądowych albo spoza tej listy. Obowiązujące przepisy nie wskazują możliwości wyodrębnienia i przygotowania listy biegłych, która byłaby dedykowana wyłącznie na potrzeby Izby. Tym samym poszukiwanie odpowiedniego specjalisty, którego można byłoby uznać za biegłego i którego można byłoby powołać w danej sprawie niejednokrotnie napotyka duże trudności natury organizacyjnej, ponieważ spośród osób wpisanych na listę biegłych sądowych często nie można znaleźć osoby posiadającej odpowiednią wiedzę, a jeśli już to taka osoba nie chce podjąć się sporządzenia opinii np. z uwagi na duże obłożenie pracą. Opisane powyżej okoliczności mają oczywiste przełożenie na postępowanie odwoławcze, ponieważ znacznie wydłużają czas rozpoznania odwołania. Reasumując dowód z opinii biegłego, w określonych przypadkach, z pewnością może okazać się bardzo przydatny dla rozpoznania odwołania, stąd wynikającą z ustawy Pzp możliwość

jego przeprowadzenia należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Przy czym w obecnie funkcjonujących realiach dopuszczenie tego wniosku dowodowego skutkuje znacznym wydłużeniem postępowania odwoławczego. Tym samym postulaty dotyczące dowodu z opinii biegłego powinny koncentrować się przede wszystkim nad usprawnieniem procesu związanego z jego stosowaniem w praktyce, w taki sposób, aby w możliwie minimalnym zakresie powodował on wydłużenie postępowania odwoławczego toczącego się przed Izbą.

4. Termin udostępniania wykonawcom informacji lub dokumentów w kontekście prawa do wniesienia odwołania.

Przepisy ustawy Pzp regulują procedury udzielania zamówień publicznych, w tym w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które zostało zdefiniowane w art. 7 pkt 18 tejże ustawy jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego. Przepisy ustawy Pzp określają zatem czynności zamawiającego, które musi lub może on podjąć w trakcie postępowania, jak też określają co do zasady kolejność ich wykonywania prowadzącą do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy. Niezależnie od tego przepisy ustawy Pzp przewidują także środki ochrony prawnej, w tym procedurę wnoszenia przez wykonawców odwołań. Postępowanie odwoławcze ma charakter „wpadkowy” wobec postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niemniej jednak czynności zamawiającego muszą być podejmowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia w taki sposób, aby zapewnić skuteczność również procedurom odwoławczym. Tym samym „uporządkowany ciąg czynności”, o którym mowa w art. 7 pkt 18 ustawy Pzp, nie może być realizowany w oderwaniu od przepisów regulujących postępowanie odwoławcze.

W orzecnictwie Krajowej Izby Odwoławczej od kilku lat widoczny jest problem z terminem udostępniania wykonawcom przez zamawiających określonych dokumentów, w tym m.in. informacji uznanych za niezasadnie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa. Ustawa Pzp nie reguluje bowiem wprost, kiedy zamawiający powinien udostępnić takie informacje, co niektórzy zamawiający odczytują jako możliwość dokonania tej czynności bez uwzględnienia konieczności zapewnienia wykonawcom prawa do skorzystania ze środków ochrony prawnej. W efekcie czynność udostępnienia określonych informacji czy dokumentów jest przez nich dokonywana w takim terminie, który uniemożliwia wykonawcom skuteczne wniesienie odwołania.

Z takim przypadkiem Izba miała do czynienia m.in. w sprawie o sygn. akt KIO 2115/24 (wyrok z dnia 9 lipca 2024 r.), w której wcześniej w wyroku KIO 1562/24 z dnia 28 maja 2024 r. Izba nakazała zamawiającemu odtajnienie dokumentów zastrzeżonych przez przystępującego jako tajemnica przedsiębiorstwa, ale zamawiający odmówił ich udostępnienia odwołującemu

do czasu uprawomocnienia się tego wyroku, co nastąpiło w dniu 24 czerwca 2024 r. Mimo to zamawiający w dniu 5 czerwca 2024 r. dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty przystępującego. Oznacza to, że termin na wniesienie odwołania na wybór oferty przystępującego upływał w dniu 17 czerwca 2024 r. (art. 509 ust. 2 ustawy Pzp), ale w terminie tym - mimo zapadłego wyroku Izby w sprawie KIO 1562/24 - odwołujący nie mógł zapoznać się z dokumentami dołączonymi do oferty przystępującego i zastrzeżonymi przez niego uprzednio jako tajemnica przedsiębiorstwa, gdyż zamawiający mu ich nie udostępnił. Wobec tego odwołujący wniósł odwołanie (KIO 2115/24), w którym zarzucił zamawiającemu m.in., że ten dokonał wyboru oferty przystępującego przedwcześnie, tj. przed udostępnieniem odwołującemu dokumentów, których odtajnienie Izba nakazała w wyroku KIO 1562/24. Ustosunkowując się do argumentacji odwołującego zamawiający podkreślał przede wszystkim, że jego działanie nie naruszało żadnego przepisu ustawy Pzp i że ostatecznie przekazał odwołującemu ww. dokumenty w dniu 26 czerwca 2024 r. W tym stanie rzeczy Izba w sprawie KIO 2115/24 umorzyła postępowanie odwoławcze jako zbędne (art. 568 pkt 2 ustawy Pzp) w zakresie zarzutu dotyczącego nieudostępnienia odwołującemu informacji, których odtajnienie nakazano wcześniej w wyroku KIO 1562/24. Natomiast odnosząc się do zarzutów wskazujących na przedwczesne dokonanie przez zamawiającego czynności wyboru najkorzystniejszej oferty Izba uwzględniła odwołanie i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty przystępującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert. W uzasadnieniu Izba w pierwszej kolejności przywołała art. 16 i art. 18 ust. 1 - 3 ustawy Pzp i podkreśliła, że w przepisach tych „wskazano podstawowe zasady udzielania zamówień, które wyznaczają kierunek zachowania zamawiającego przy wszelkich podejmowanych przez niego czynnościach. Zasady te powinny być uwzględniane zarówno przy dokonywaniu przez zamawiającego czynności opartych na konkretnych przepisach ustawy Pzp, jak i w okolicznościach, których ustawodawca nie przewidział w przepisach tejże ustawy, ale w których zamawiający rozważa lub zmuszony jest rozważyć podjęcie jakichś działań. M.in. po to bowiem ustalone zostały ww. podstawowe zasady, aby zwłaszcza w sytuacjach nieuregulowanych wprost w ustawie Pzp, nie dochodziło do złamania lub wypaczenia tego, co stanowi filar udzielania zamówień publicznych, czyli: uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości, proporcjonalności i jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Oznacza to, że zamawiający, który łamie ww. zasady, nie może usprawiedliwiać się brakiem konkretnego przepisu regulującego daną sytuację. Brak konkretnego przepisu nie daje bowiem zamawiającemu nieograniczonej swobody zachowania, ale każdorazowo nakłada na niego obowiązek sięgnięcia do podstawowych zasad udzielania zamówień, o których mowa w Dziale I Rozdziale 2 ustawy Pzp i znalezienia rozwiązania, które będzie pozostawać w zgodzie z tymi zasadami”. Poza tym Izba zwróciła uwagę na wymogi dotyczące wniesienia odwołania wynikające z art.

516 ust. 1 pkt 7 – 10 ustawy Pzp wskazując, że: „Oczywistym jest, że aby wykonawca mógł wnieść odwołanie odpowiadające ww. wymogom, musi mieć dostęp do informacji, które pozwolą mu sformułować m.in. zarzuty oraz okoliczności faktyczne będące ich podstawą. Informacje te natomiast co do zasady muszą być wywiedzione ze stosownych dokumentów. W przypadku zamiaru zakwestionowania wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawca musi mieć więc zazwyczaj dostęp do tej oferty, aby być w stanie skonstruować zarzuty, ich uzasadnienie i związane z tym żądania. Brak takiego dostępu powoduje, że możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej staje się iluzoryczna, gdyż w praktyce wykonawca nie może wnieść odwołania w sposób spełniający wymogi z art. 516 ust. 1 pkt 7-10 ustawy Pzp i dający mu jakiegokolwiek szanse na uzyskanie korzystnego dla niego rozstrzygnięcia Izby”. Odnosząc zaś powyższe rozważania do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy Izba stwierdziła, że „o ile zrozumiałe jest nieudostępnienie przez Zamawiającego dokumentów stanowiących część oferty Przystępującego, których odtajnienie Izba nakazała w wyroku KIO 1562/24, do czasu uprawomocnienia się tego wyroku, (...) o tyle niedopuszczalne było dokonanie wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej przed udostępnieniem Odwołującemu ww. dokumentów. Zamawiający bowiem najpierw odmówił Odwołującemu dostępu do tych dokumentów powołując się właśnie na konieczność uprawomocnienia się ww. wyroku (co nastąpiło w dniu 24.06.2024 r.), a następnie nie respektując samemu tej okoliczności już w dniu 05.06.2024 r. dokonał wyboru oferty Przystępującego. Tym samym Zamawiający nie tylko postąpił niekonsekwentnie, bo wymagając od Odwołującego wstrzymania się z planowanymi działaniami do czasu uprawomocnienia się wyroku Izby, sam swoich działań w tym okresie nie wstrzymał, ale przede wszystkim uniemożliwił Odwołującemu skuteczne skorzystanie z prawa wniesienia odwołania. Do czasu zapoznania się z dokumentami, których odtajnienie Izba nakazała w wyroku KIO 1562/24, Odwołujący w terminie biegnącym od dnia 05.06.2024 r. nie miał bowiem realnej możliwości wniesienia odwołania na wybór oferty Przystępującego. W efekcie dokonując wyboru najkorzystniejszej oferty przed udostępnieniem Odwołującemu ww. dokumentów, Zamawiający złamał zasady, o których mowa w art. 16 i art. 18 ust. 1 - 3 ustawy Pzp”. W ww. wyroku Izba zatem przede wszystkim podkreśliła niezasadność powoływania się przez zamawiających na brak konkretnych przepisów w ustawie Pzp, jeżeli jednocześnie działania zamawiającego miałyby pozostawać w sprzeczności z podstawowymi zasadami udzielania zamówień. Brak uregulowania przez ustawodawcę określonych sytuacji nie zwalnia bowiem zamawiającego (podobnie jak pilność udzielenia zamówienia, o której też była mowa w ww. wyroku) z obowiązku zapewnienia uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości czy jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co oznacza, że podejmując jakiegokolwiek decyzje zamawiający musi mieć te zasady na uwadze. Przy czym konieczność ich respektowania obejmuje także obowiązek zapewnienia wykonawcom prawa

do skutecznego wnoszenia środków ochrony prawnej. Jeżeli zatem zamawiający odtajnia zastrzeżone uprzednio informacje w takim terminie, który uniemożliwia wykonawcy wniesienie odwołania zgodnie z przepisami ustawy Pzp, to działania zamawiającego należy ocenić jako niedopuszczalne i naruszające ww. podstawowe zasady udzielania zamówień.

W podobnej sprawie o sygn. akt KIO 4968/24 Izba musiała rozstrzygnąć, czy postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu jako zbędne (art. 568 pkt 2 ustawy Pzp) w sytuacji, gdy zamawiający udostępnił odwołującemu informacje zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa po wyborze najkorzystniejszej oferty i po wniesieniu odwołania, nie unieważniając samej czynności wyboru. W sprawie tej bowiem zamawiający w dniu 17 grudnia 2024 r. dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty przystępującego, odwołujący w dniu 27 grudnia 2024 r. wniósł odwołanie kwestionując m.in. zaniechanie odtajnienia całości wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez przystępującego (część z nich została odtajniona wcześniej), a 9 stycznia 2025 r. Zamawiający odtajnił te wyjaśnienia w pozostałej (nieodtajnionej uprzednio) części, ale nie unieważnił czynności wyboru oferty z dnia 17 grudnia 2024 r. W tym przypadku w przeciwieństwie do sprawy opisanej w przykładzie pierwszym (KIO 2115/24) odwołujący nie spodziewał się, że zamawiający udostępni mu zastrzeżone informacje po wniesieniu odwołania i nie podniósł zarzutów dotyczących przedwczesnego wyboru najkorzystniejszej oferty. Izba stwierdziła, że *„wniosek zamawiającego o częściowe umorzenie postępowania odwoławczego jako zbędnego, nie zasługiwał na uwzględnienie. Dostrzeżenia wymagało, że istotnie ustawa Pzp nie sprzeciwia się, aby zamawiający, nawet po wniesieniu odwołania, dokonywał czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym również takich, które niweczą te czynności, wobec których zostało wniesione odwołanie. Zamawiający ma prawo do unieważnienia czynności zaskarżonych odwołaniem i powtórzenia swych czynności w postępowaniu. Uszło jednak uwadze zamawiającego, że w opisanym wyżej stanie faktycznym nie zachodził taki przypadek. Odtajnienie całości wyjaśnień ceny, jakiego zamawiający dokonał 9 stycznia 2025 r., nastąpiło bowiem poza postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego i w trybie nieznanym ustawie Pzp. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego stanowi pewien uporządkowany ciąg czynności, na które składają się etapy: przygotowanie postępowania, wszczęcie postępowania, otwarcie ofert, badanie i ocena ofert, wybór oferty najkorzystniejszej /unieważnienie postępowania. Czynność z zakresu badania i oceny skuteczności zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa należy do etapu badania i oceny ofert. Etap ten rozpoczyna się po otwarciu ofert i kończy z momentem wyboru oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniem postępowania. Zamawiający nie ma prawa dokonywać czynności z zakresu badania i oceny ofert po zakończeniu etapu badania i oceny ofert. Jeśli zamawiający natomiast dostrzeża potrzebę powtórzenia czynności z zakresu badania i oceny ofert, to musi powrócić do tego etapu postępowania. W tym celu konieczne jest jednak uprzednie unieważnienie czynności*

wyboru oferty najkorzystniejszej. W analizowanej sprawie zamawiający zbadał skuteczność zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa wyjaśnień ceny przystępującego I. (...) bez uprzedniego unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, co należało uznać za działanie podjęte poza postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. W konsekwencji skutkiem procesowym wykonania takich czynności faktycznych nie mogło być umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp. Możliwość umorzenia przez izbę postępowania istniałaby wtedy, gdyby zamawiający przez zgodne z prawem działania podjęte w postępowaniu o udzielenie zamówienia zniweczył substrat zaskarżenia, a z taką sytuacją nie mieliśmy do czynienia w analizowanej sprawie. Wobec powyższego izba nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa całości wyjaśnień wykonawcy I. (...) w zakresie ceny” (wyrok z dnia 3 lutego 2025 r. o sygn. akt KIO 4968/24). Izba uznała zatem, że samo odtajnienie informacji bez unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty nie powoduje, że przestał istnieć tzw. substrat zaskarżenia, jak też uznała takie działanie zamawiającego za bezprawne. Izba oparła swoją argumentację na pojęciu i zakresie postępowania o udzielenie zamówienia, w którym czynności zamawiającego powinny pozostawać w pewnej uporządkowanej kolejności uwzględniającej także to, jakie czynności należą do jakiego etapu tego postępowania. Skoro badanie zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa należy do etapu badania i oceny ofert kończącego się w tym wypadku wyborem najkorzystniejszej oferty, to powrót do tego etapu nie może nastąpić bez unieważnienia czynności wyboru. W sytuacji, gdy zamawiający nie unieważnił tej czynności, Izba uznała, że nie zniknął substrat zaskarżenia w tej sprawie, przy czym nie ograniczyła się w związku z tym do stwierdzenia, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania odwoławczego jako zbędnego (art. 568 pkt 2 ustawy Pzp). Izba stwierdziła też bowiem, że odtajnienie zastrzeżonych uprzednio informacji dopiero po wyborze najkorzystniejszej oferty bez unieważnienia tego wyboru jest czynnością dokonaną wręcz poza postępowaniem o udzielenie zamówienia i w trybie nieznanym ustawie Pzp. Nie sposób przy tym nie dostrzec, że działanie zamawiającego w tej sprawie, tj. odtajnienie informacji po wyborze najkorzystniejszej oferty i po wniesieniu odwołania, bez unieważnienia czynności wyboru, prowadziło do sytuacji, w której odwołujący mimo otrzymania zastrzeżonych uprzednio informacji nie mógł ich w żaden sposób wykorzystać do ewentualnego zakwestionowania oferty przystępującego, gdyż termin na wniesienie odwołania biegnący od wyboru najkorzystniejszej oferty już upłynął. Jest to zatem kolejny przykład podjęcia przez zamawiającego czynności odtajnienia informacji w takim terminie, który uniemożliwia odwołującemu skuteczne skorzystanie z prawa wniesienia odwołania. Kolejny też raz Izba jednoznacznie uznała takie działanie za niedopuszczalne.

Nieco inny przypadek miał miejsce w sprawie o sygn. akt KIO 3490/24, gdyż tym razem nie chodziło o dokumenty zastrzeżone na jakimkolwiek etapie postępowania jako tajemnica przedsiębiorstwa. Zamawiający po prostu nie przekazał odwołującemu załączników do protokołu od razu po wyborze najkorzystniejszej oferty i złożeniu przez niego wniosku w tej sprawie, a przekazał je dopiero w dniu, w którym upływał termin na wniesienie odwołania. W związku z tym Odwołujący podniósł w odwołaniu m.in. zarzut naruszenia art. 16 pkt 1- 3 w zw. z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z § 5 rozporządzenia w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poprzez zaniechanie niezwłocznego udostępnienia mu wnioskowanych dokumentów stanowiących załączniki do protokołu, co ostatecznie nastąpiło ostatniego dnia, w którym mógł skorzystać z przysługujących mu środków ochrony prawnej, ale znacząco ograniczyło mu to możliwość weryfikacji prawidłowości działań zamawiającego. Izba częściowo uwzględniła odwołanie w tej sprawie i nakazała zamawiającemu m.in. unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert. Izba stwierdziła, że: *„Z treści art. 74 ust. 2 ustawy Pzp wynika, że załączniki do protokołu udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty, z tym że oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert. Powyższa regulacja nie określa konkretnego terminu udostępnienia protokołu czy załączników. Niemniej art. 18 ust. 2 ustawy Pzp stanowi, że poza przypadkami określonymi w ustawie zamawiający nie może ograniczyć dostępu do informacji. Wykładnia ww. przepisów prowadzi do wniosku, że zamawiający po dokonaniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty winien pozostawać w gotowości do umożliwienia zainteresowanym wykonawcom dostępu do jawnych dokumentów postępowania. Zamawiający winien zatem tak procedować, aby te dokumenty, które Zamawiający uznał za jawne w postępowaniu, były możliwe do udostępnienia po wyborze najkorzystniejszej oferty. Co do terminu, kiedy udostępnienie powinno nastąpić Izba zwraca uwagę, że co prawda ustawa Pzp nie precyzuje wprost tego terminu, niemniej zwrot „udostępnia się” akcentuje niezwłoczność tej czynności dla tych dokumentów, co do których ustawa Pzp nie wprowadza ograniczenia jawności”. W dalszej części wyroku Izba, analogicznie jak w sprawie KIO 2115/24, zwróciła uwagę na wymogi, których dochować musi wykonawca, aby skutecznie wnieść odwołanie i na wynikającą z nich konieczność zapoznania się z odpowiednimi dokumentami. Następnie zaś stwierdziła, że „w okolicznościach przedmiotowej sprawy przeszkoda w niezwłocznym udostępnieniu wnioskowanych przez Odwołującego dokumentów została wywołana nie przyczyną obiektywną, niezależną od zamawiającego, taką która wystąpiła pomimo zachowania przez Zamawiającego należytej staranności, a wyłącznie sposobem procedowania Zamawiającego naruszającym jednocześnie zasadę przejrzystości. Sposób procedowania Zamawiającego nie może wpływać na ograniczenie wykonawcy*

dostępu do informacji, które wykonawca ma prawo zweryfikować i wobec których również może podnieść w odpowiednim czasie konkretne zarzuty w odwołaniu. W postępowaniu doszło niewątpliwie do zaburzenia równego traktowania wykonawców. Zamawiający podejmując czynności w postępowaniu powinien bowiem mieć na względzie treść art. 18 ust. 2 ustawy Pzp, aby nie doprowadzić własnym procedowaniem do istotnego i realnego ograniczenia wykonawcom dostępu do jawnych dokumentów, gdyż takie ograniczenie może wyłącznie wynikać z przepisu rangi ustawowej. W ocenie Izby irrelevantna jest okoliczność, że Odwołujący otrzymał wnioskowane dokumenty w dniu, w którym upływał termin na wniesienie odwołania, a także kwestie skutecznego podniesienia zarzutów, gdyż do naruszenia zasady jawności może dojść również w przypadku czasowego ograniczenia dostępu do załączników do protokołu – Zamawiający pozostawał bowiem w nieuzasadnionej obiektywnymi względami zwłoce w udostępnieniu dokumentów, o które wnioskował Odwołujący. Izba zauważa, że Odwołujący dochował należytej staranności wnioskując o dokumenty w godzinach porannych pierwszego dnia roboczego po dokonaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej. Zamawiający pozostawał w zwłoce z udostępnieniem dokumentów postępowania, czym ograniczył w sposób nieuzasadniony czas na zapoznanie się z nimi i ich weryfikację przez Odwołującego. Reasumując, dokonując wyboru oferty w dniu 18.09.2024 r. oraz udostępniając Odwołującemu (na wniosek złożony w dniu 19.09.2024 r.) dokumenty dopiero w dniu 23.09.2024 r. o godz. 11:25, tj. ostatniego dnia, w którym Odwołujący mógł skorzystać z przysługujących mu środków ochrony prawnej, Zamawiający uniemożliwił Odwołującemu realne skorzystanie z prawa wniesienia odwołania i w konsekwencji naruszył podstawowe zasady udzielania zamówień, o których mowa w art. 16 i art. 18 ust. 1 - 3 ustawy Pzp. Dlatego odwołanie w tym zakresie zostało uwzględnione.” (wyrok z dnia 9 października 2024 r. o sygn. akt KIO 3490/24). Izba zatem w tej sprawie przede wszystkim stwierdziła, że mimo braku określenia przez ustawodawcę konkretnego terminu, w którym dokumenty muszą być udostępnione, zamawiający zobowiązany jest zrobić to niezwłocznie, to znaczy tak procedować postępowanie, aby z chwilą wyboru najkorzystniejszej oferty pozostawać w gotowości do niezwłocznego udostępnienia tych dokumentów na wniosek wykonawcy. Natomiast opóźnianie przez zamawiającego przekazania tych dokumentów, nieusprawiedliwione żadną przyczyną zewnętrzną, uniemożliwia wykonawcom korzystanie ze środków ochrony prawnej i w konsekwencji stanowi naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień.

Przytoczone powyżej wyroki Izby zapadłe w sprawach toczących się w 2024 r. (podobne zapadały też w 2023 r.) świadczą o formowaniu się stałej linii orzeczniczej, zgodnie z którą zamawiający musi udostępniać wykonawcom dokumenty w takim terminie, aby nie ograniczać ich prawa do złożenia odwołania. Dotyczy to zarówno dokumentów od początku jawnych, jak i informacji objętych pierwotnie tajemnicą przedsiębiorstwa. W szczególności brak

konkretnego uregulowania w przepisach ustawy Pzp terminu udostępniania informacji czy dokumentów nie usprawiedliwia, w ocenie Izby, przekazywania ich wykonawcom w takiej dacie, że w efekcie wykonawca nie może z nich skorzystać, bo czas na wniesienie odwołania albo się kończy albo już upłynął. Przy czym szczegółowa argumentacja Izby w zależności od stanu faktycznego sprawy czy sposobu sformułowania zarzutów w odwołaniu może się różnić, ale każdorazowo sprowadza się do nadania priorytetowego znaczenia prawu wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej.

5. Problematyka dostępu wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych w świetle wyroku TSUE C-652/22, Kolin

Dnia 22 października 2024 r., na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Visoki upravni sud (apelacyjny sąd administracyjny, Chorwacja), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-652/22, Kolin, stwierdzając, że wykonawcy z państw trzecich, które nie zawarły z Unią Europejską umowy międzynarodowej gwarantującej dostęp do zamówień publicznych na zasadzie wzajemności i równości (dalej jako „wykonawcy z państw trzecich”), nie mają prawa do „nie mniej korzystnego traktowania” w rozumieniu art. 43 dyrektywy 2014/25 i nie mogą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podlegającym dyrektywie 2014/25 powoływać się na przepisy tej dyrektywy w celu zakwestionowania decyzji o udzieleniu danego zamówienia. Innymi słowy tacy wykonawcy nie mają co do zasady zapewnionego dostępu do unijnego rynku zamówień publicznych. Decyzja o dopuszczeniu takich wykonawców do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jak również decyzja co do tego na jakich zasadach będą oni dopuszczeni, leży w gestii zamawiającego. Dostęp do rynku zamówień publicznych państw członkowskich, jako element wspólnej polityki handlowej, pozostaje bowiem w zakresie wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej. Powyższe potwierdzono w wyroku TSUE z dnia 13 marca 2025 r., C-266/22, Qingdao, wydanego w trybie prejudycjalnym na wniosek złożony przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia), gdzie podkreślono wyłączną kompetencję Unii Europejskiej do stanowienia prawa lub przyjmowania prawnie wiążących aktów w zakresie dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły umowy międzynarodowej z Unią.

Orzeczenie TSUE w sprawie C-652/22, Kolin (a następnie także C-266/22, Qingdao), stało się przyczyną szerokiej dyskusji wśród uczestników systemu zamówień publicznych, dotychczasową praktyką zamawiających było bowiem dopuszczanie do udziału w postępowaniu wykonawców z państw trzecich na równych zasadach jak wykonawców z państw-stron umów międzynarodowych zawartych z Unią Europejską. W związku z powyższym Urząd Zamówień Publicznych opublikował w listopadzie 2024 r. wytyczne wskazujące, że zamawiający może ograniczyć wykonawcom z państw trzecich dostęp do

udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, niemniej – mając na uwadze zasadę przejrzystości - powinien okoliczność taką zastrzec w treści dokumentów zamówienia.

W dniu 16 grudnia 2024 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniesione zostało odwołanie przez wykonawcę mającego siedzibę w Turcji, który zaskarżył czynność odrzucenia jego oferty w postępowaniu o wartości przekraczającej progi unijne. Odrzucenie oferty wykonawcy nastąpiło na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy Pzp i motywowane było właśnie wytycznymi wynikającymi z wyroku TSUE w sprawie C - 652/22, Kolin.

Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem z dnia 17 stycznia 2025 r., sygn. akt: KIO 4763/24, uwzględniła odwołanie nakazując zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego.

Skład orzekający Izby rozpoznający ww. sprawę w pierwszej kolejności nie uwzględnił wniosku zamawiającego o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy Pzp, podnosząc, że *„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 22 października 2024 r. w sprawie Kolin C - 652/22 nie wskazał wprost, że wykonawcom z państw trzecich nie przysługuje prawo do korzystania ze środków ochrony prawnej. Co za tym idzie wszelkie domniemania w tym zakresie są wyłącznie interpretacją własną Zamawiającego, nie znajdującą potwierdzenia ani w wyroku, ani też w obowiązujących przepisach.”* Izba wskazała w tym kontekście także na okoliczność, że TSUE w sprawie C - 652/22 nie wypowiedział się o prawie do sądu, a ponadto zwróciła uwagę na art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozstrzygając zarzuty odwołania Izba, kierując się zasadą przejrzystości, wzięła przede wszystkim pod uwagę okoliczność, że postępowanie o udzielenie zamówienia zostało wszczęte przed wydaniem ww. wyroku TSUE, a zamawiający nie zawarł w dokumentach zamówienia postanowień, które ograniczałyby dostęp do udziału w postępowaniu wykonawcom z państw trzecich innych niż Rosja.

Izba stwierdziła, że *„w przywołanym wyroku TSUE nie orzekł o niedopuszczalności wykonawców z siedzibą w Turcji do unijnego systemu zamówień publicznych (ani tym bardziej o tym, że milczenie oznacza o ich niedopuszczeniu), tylko o pozostawieniu tej decyzji zamawiającemu. Wynika to wprost z tezy 63 wyroku, w którym wskazano, że to do podmiotu zamawiającego należy dokonanie oceny, czy należy dopuścić do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców z państwa trzeciego. Co za tym idzie obowiązkiem zamawiającego jest dokonanie takiej analizy i uzewnętrznienie jej w dokumentach zamówienia. Z tezy 63 wyroku TSUE nie można, w ocenie Izby, wyciągać jednoznacznego wniosku, że zdaniem Trybunału zamawiający ma obowiązek sygnalizować w dokumentach zamówienia jedynie zamiar dopuszczenia wykonawców z państw trzecich do ubiegania się o zamówienia, natomiast nie ma obowiązku wyrażać woli ich niedopuszczenia. Z tej części*

wyroku wynika przede wszystkim, że zamawiający ma dokonać oceny, czy należy dopuścić takich wykonawców, przy czym dalej Trybunał precyzuje, że jeśli zamawiający zdecyduje się ich dopuścić, to musi także zdecydować, czy będzie ich traktował w toku postępowania tak samo jak wykonawców unijnych i wykonawców z państw powiązanych z Unią określonymi umowami, czy też będzie ich traktował inaczej.” Izba podkreśliła transparentność postępowania o udzielenie zamówienia i doniosłą rolę dokumentów zamówienia, w których zamawiający powinien określić jednoznaczne oczekiwania dotyczące wykonawców i które wyznaczają granice, w jakich może poruszać się zamawiający dokonując weryfikacji złożonych ofert.

Na powyższy wyrok wpłynęła skarga uczestnika postępowania, w której podniesiono m.in. zarzut naruszenia art. 528 pkt 2 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia odwołania wniesionego przez podmiot nieuprawniony - podmiot pochodzący z państwa trzeciego, któremu przepisy dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych, implementowane do ustawy Pzp, nie przyznają prawa do domagania się w drodze środków ochrony prawnej traktowania „nie mniej korzystnego” niż wykonawcy z państw członkowskich UE. W skardze podkreślono, że wyrok TSUE został wydany w trybie prejudycjalnym, którego funkcją jest dokonywanie wykładni prawa unijnego, wiążącej dla wszystkich sądów państw członkowskich, przy czym TSUE nie ustala, jak w przyszłości, od momentu wydania wyroku należy interpretować prawo unijne, lecz wyjaśnia w jaki sposób od zawsze powinno być rozumiane. Skarżący, wskazując na pkt 65 wyroku C - 652/22, Kolin, podkreślił, że wykonawca mający siedzibę w Turcji nie mógł powołać się na art. 16 ustawy Pzp i domagać się wynikających z niego uprawnień, nie mógł także powołać się na inne przepisy ustawy Pzp implementujące unijne dyrektywy w celu zakwestionowania decyzji zamawiającego. W konsekwencji zdaniem skarżącego odwołanie zostało złożone przez podmiot nieuprawniony i powinno podlegać odrzuceniu.

Skarga aktualnie rozpoznawana jest przez Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 26/25.

Wyrok Izby z dnia 17 stycznia 2025 r., sygn. akt: KIO 4763/24, jest pierwszym orzeczeniem, które dotyczy problematyki dostępu wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych, wydanym po orzeczeniu TSUE. W drugim kwartale 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęły kolejne odwołania w tym przedmiocie. Wyrokiem z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 1532/25, KIO 1570/25, Izba oddaliła zarzut dotyczący zaniechania odrzucenia oferty konsorcjum z udziałem wykonawcy mającego siedzibę w Turcji, prezentując pogląd analogiczny do wskazanego w wyroku KIO 4763/24. Podając ustnie motywy zapadłego rozstrzygnięcia po ogłoszeniu wyroku Izba szczególnie podkreśliła okoliczność, że postępowanie o udzielenie zamówienia zostało wszczęte przed wyrokiem TSUE C - 652/22, Kolin i uwzględniając obiektywne czynniki, w tym

także wytyczne opublikowane przez UZP, jak i kierując się zasadą przejrzystości, nie można uznać, że milczenie zamawiającego (tj. brak zawarcia w dokumentach zamówienia postanowień dopuszczających udział wykonawców z państw trzecich) miałoby wyrażać miało wolę zamawiającego niedopuszczenia kręgu wykonawców z państw trzecich.

Na dalsze kształtowanie się orzecznictwa Izby kluczowy wpływ będzie miała ostateczna treść planowanej nowelizacji ustawy Pzp, która jest obecnie opracowywana. W projekcie nowelizacji wprowadzono zasadę ograniczenia dostępu wykonawcom z państw trzecich do rynku zamówień. Przewidziano także uprawnienie zamawiającego do określenia w dokumentach zamówienia lub w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się również wykonawcy z państw trzecich, jak i do określenia warunków zamówienia mniej korzystnych niż w odniesieniu do wykonawców z państw-stron Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych i z państw-stron umów międzynarodowych gwarantujących na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, których stroną jest Unia Europejska. Oferta złożona przez wykonawcę, który ma siedzibę albo miejsce zamieszkania w innym państwie niż państwa-strony - w przypadku braku dopuszczenia przez zamawiającego możliwości ubiegania się o zamówienie przez wykonawcę z państwa trzeciego - podlegać będzie odrzuceniu. Projektowana nowelizacja zakłada także wprowadzenie przepisów wyłączających dostęp wykonawców z państw trzecich do środków ochrony prawnej przewidzianych w ustawie Pzp.

W kontekście dostępu do środków ochrony prawnej warto wskazać ponadto na opublikowany w maju 2025 r. przez służby Komisji Europejskiej nieoficjalny dokument „Udział w rynku zamówień publicznych oferentów z państw trzecich w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (wyroki w sprawach C-652/22, Kolin i C-266/22, Qingdao)” zawierający odpowiedzi na pytania zadane m.in. przez sieć organów odwoławczych ds. zamówień publicznych, dotyczące warunków dopuszczalnego udziału wykonawców z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych. W dokumencie tym podkreślono, że „wykonawcom z państw trzecich nie przysługuje prawo do odwołania na mocy przepisów krajowych transponujących prawodawstwo Unii Europejskiej. Organy krajowe nie mogą interpretować przepisów krajowych transponujących unijne prawo zamówień publicznych jako mających zastosowanie również do wykonawców z państw nieobjętych dyrektywą. Skarga tych wykonawców, którzy twierdzą, że instytucja zamawiająca naruszyła określone wymogi, może być rozpatrywana wyłącznie w świetle prawa krajowego, a nie prawa unijnego. Wykonawcom z państw trzecich nie przysługują żadne prawa wynikające z unijnego prawa zamówień publicznych, w tym wymogi przejrzystości i proporcjonalności zapisane w prawie UE i transponowane do krajowego porządku prawnego. Właściwe organy krajowe mogą wskazać inne przepisy krajowe (niebędące transpozycją unijnego prawa zamówień publicznych), na których mogliby polegać tacy wykonawcy.”

W 2025 r. Krajowa Izba Odwoławcza niewątpliwie zmierzy się z istotnymi dla systemu zamówień publicznych zagadnieniami, rozstrzygając spory powstałe na tle wyroków TSUE w sprawach C - 652/22, Kolin i C-266/22, Qingdao. Abstrahując od kwestii dopuszczalności korzystania ze środków ochrony prawnej, szczególną uwagę należy zwrócić na problematykę wspólnego ubiegania się o udzielenie zamówienia przez wykonawców z państw-stron i z państw trzecich, polegania na potencjale podmiotu udostępniającego zasoby z państwa trzeciego czy podwykonawstwa takiego podmiotu, które to kwestie rodzić mogą u uczestników rynku szereg wątpliwości będących następnie przedmiotem odwołań. Ww. wyroki TSUE nie wypowiadają się w sposób jednoznaczny na temat konsorcjów, w których skład wchodzi wykonawcy z państw trzecich, jak i nie wypowiadają się na temat podwykonawstwa czy wykorzystania potencjału wykonawców z państw trzecich. Jak wskazały służby Komisji Europejskiej w przywołanym powyżej dokumencie, indywidualna decyzja w tym względzie należeć ma do instytucji zamawiającej. Powyższe prowadzi zaś do uznania, że ewentualna dopuszczalność łączenia potencjałów będzie w znacznej mierze zależna od konkretnych okoliczności stanu faktycznego sprawy.

Część IV: Inna działalność Krajowej Izby Odwoławczej w 2024 r.

1. Działania na rzecz podnoszenia jakości orzecznictwa

W roku sprawozdawczym Krajowa Izba Odwoławcza kontynuowała wcześniejsze 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 rozstrzyganiem sporów odwoławczych i był realizowany w formie szkoleń grupowych oraz uczestnictwa w konferencjach. Drugi, wynikał z konieczności usystematyzowania wykładni regulacji Pzp oraz utrwalenia wypracowanych kierunków interpretacji, obejmował opracowanie zeszytów orzeczniczych, narady orzecznicze oraz wymianę poglądów na forum Izby np. z wykorzystaniem poczty służbowej. Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej podnosili również indywidualnie swoje kwalifikacje zawodowe przydatne w toku rozstrzygania sporów w zamówieniach publicznych w ramach:

- indywidualnych szkoleń specjalistycznych,
- innych form szkoleniowych takich jak:
 - studia podyplomowe, studia doktoranckie,
 - nauka języków obcych.

2. Szkolenia zbiorowe

W okresie sprawozdawczym tematyka szkoleń organizowanych dla członków Krajowej Izby Odwoławczej objęła następujące zagadnienia:

- Wzmocnienie kompetencji członków Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie realizowanej funkcji orzeczniczej i kontrolnej:
 - „Wybrane zagadnienia Prawa zamówień publicznych w świetle problemów podnoszonych w zastrzeżeniach do wyniku kontroli”,
 - „Uzasadnianie uchwał dot. zastrzeżeń do wyniku kontroli Prezesa UZP i orzeczeń Izby”,
- „Najnowsze tendencje w orzecznictwie TSUE (2024) w kontekście ustawy Pzp”,
- „Kształtowanie wzorów postanowień umownych w umowach o zamówienia publiczne”

Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej uczestniczyli również przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w cyklu szkoleń organizowanych przez Urząd Zamówień Publicznych, pt.:

- „Zagadnienia związane z konsorcjum wykonawców. Specyfikacja warunków zamówienia w trybie podstawowym – wybrane zagadnienia”;
- „Instrumenty służące efektywnemu przygotowaniu postępowania i realizacji umowy. Podpisy elektroniczne w zamówieniach publicznych”;
- „Kluczowe aspekty związane z przeprowadzeniem postępowania. Umowy ramowe”;
- „Prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na Platformie e-Zamówienia”;
- „Procedury udzielania zamówień publicznych w Niemczech”;
- „Wpływ przygotowania postępowania na realizację umów w sprawie zamówienia publicznego oraz uprawnienia i obowiązki wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia – wybrane zagadnienia”;
- „Prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na Platformie e-Zamówienia”;
- „Procedury udzielania zamówień publicznych w Czechach”;
- „Zmiany umowy w sprawie zamówienia – wybrane aspekty z uwzględnieniem wyników kontroli Prezesa UZP. Przesłanka udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki określona w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy – w jakich przypadkach ma zastosowanie?”;
- „Specyfikacja warunków zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Negocjacje i składanie ofert dodatkowych w wariantcie drugim trybu podstawowego”;
- „Procedury udzielania zamówień publicznych w Ukrainie”;

- „Wybrane aspekty dotyczące kryteriów oceny ofert oraz badania rażąco niskiej ceny z uwzględnieniem wyników kontroli Prezesa UZP. Wadium i termin związania ofertą”;
- „Dostępność cyfrowa”.

3. Narady orzecznicze

W okresie sprawozdawczym wymiana poglądów oraz dyskutowanie o bieżących problemach prawnych odbywała się w ramach narad orzecznich zorganizowanych stacjonarnie oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a także poprzez wykorzystanie korespondencji elektronicznej pocztą służbową.

4. Konferencje naukowe i działalność edukacyjna

W 2024 r. Prezes, Wiceprezes oraz Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej brali udział w konferencjach:

- „Zagadnienia prawno-finansowe zamówień publicznych”, konferencja odbyła się 12 stycznia 2024 r. w Krakowie;
- „Organizacja zamówień publicznych – kierunki pożądaných usprawnień z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej”, konferencja odbyła się 18 marca 2024 r. w formule on-line;
- Wschodnie Forum Zamówień Publicznych Edycja 2024 – Zamówienia Publiczne a Nowe Technologie 20 maja 2024 r. w Lublinie;
- „Szkola Zamówień Publicznych”, konferencja odbyła się w dniach 10-12 czerwca 2024 r. w Wiśle
- „30 lat polskich zamówień publicznych”, konferencja odbyła się 14 czerwca 2024 r. w Warszawie;
- „Prawo cywilne a Prawo zamówień publicznych – interakcje systemowe, normatywne i aksjologiczne”, konferencja odbyła się 11 września 2024 r. w Warszawie;
- „20 lat Polski w UE – wyzwania i szanse dla polskiego systemu zamówień publicznych”, konferencja odbyła 26 września 2024 r. w Warszawie;
- "Prawo zamówień publicznych – 30 lat doświadczeń", konferencja odbyła się 27 września 2024 r. w Krakowie;
- „POZAP - Poznań o zamówieniach publicznych”, konferencja odbyła się w dniach 30 września - 1 października 2024 r. w Poznaniu;
- „Jak efektywnie procedować zamówienia publiczne”, konferencja odbyła się 17 października 2024 w Warszawie;

5. Współpraca z organami Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa

Prezes Izby wziął udział w spotkaniach Sieci Organów Pierwszej Instancji w Zamówieniach Publicznych, organizowanych przez Dyрекcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP Komisji Europejskiej (DG GROW) w Zagrzebiu (kwiecień 2024 r.), gdzie współprowadził dyskusję dotyczącą rażąco niskiej ceny oraz w Luksemburgu (listopad 2024 r.) Ponadto Prezes Izby w grudniu 2024 wziął udział w konferencji organizowanej przez słowacki Urząd Zamówień Publicznych w Wysokich Tatrach, gdzie zaprezentował polski system odwoławczy, biorąc udział w panelu dyskusyjnym porównującym procedury z różnych krajów.

6. Publikacje Krajowej Izby Odwoławczej

W roku sprawozdawczym ukazały się dwa zeszyty orzecznicze zawierające wybrane tezy z orzeczeń Izby obejmujące okres styczeń 2023 – grudzień 2023. Publikacja „Orzecznictwo – zamówienia publiczne” Nr 6 2024 i Nr 7 2024 rok zawiera usystematyzowany zbiór orzeczeń KIO wydanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, które prowadzone były w oparciu o ustawę Pzp.

7. Elektronizacja

Od początku roku 2024, Izba, prowadziła rozprawy z użyciem protokołu elektronicznego. Wdrożenie e-protokołu przebiegło sprawnie i nie zakłóciło pracy Izby. Elektronizacja protokołu przyczyniła się do dalszego usprawnienia postępowania odwoławczego, w szczególności skrócenia czasu trwania rozprawy, wzmocnienia zasady jawności postępowania przed Izbą przez zapewnienia większej dokładności utrwalenia przebiegu postępowania, w tym postępowania dowodowego.

8. Patronat

W roku 2024 r. Prezes Izby, na podstawie Regulaminu przyznawania patronatu honorowego Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej oraz udziału w Komitecie Honorowym, przyznał patronat honorowy nad wydarzeniem pn. „Turniej Moot Court „Zastępstwo procesowe przed Krajową Izbą Odwoławczą – IV edycja””. Konkurs został zorganizowany przez Stowarzyszenie Prawa Zamówień Publicznych. Prezes Izby zasiadał w jury konkursu. Finał konkursu odbył się 15 maja 2024 r. sali rozpraw w Krajowej Izbie Odwoławczej

Podsumowanie

W roku 2024 r., Izba po raz kolejny zmierzyła się z bardzo dużą liczbą wniesionych odwołań. Jest to trend, który się utrzymuje w ostatnich latach. Świadczy on o większej świadomości uczestników rynku w zakresie środków odwoławczych, co pozwala na zwiększenie konkurencyjności na rynku zamówień publicznych. Wszystkie te okoliczności niosą ze sobą zagrożenie wydłużenia postępowania przed Izbą z uwagi na niewystarczającą, dla wzrastającej liczby odwołań, liczbę członków KIO oraz osób zapewniających obsługę organizacyjną Izby. Jak pokazały ostatnie lata w okresach, gdy występują braki kadrowe, w zasadzie nie jest możliwym rozpoznanie odwołania oraz ogłoszenie orzeczenia w terminie 15 dni. Aby ograniczyć ryzyko przedłużania postępowań odwoławczych niezbędne jest zatem zwiększenie zasobów niezbędnych dla rozpoznania odwołania, w szczególności zwiększenia zatrudnienia zarówno wśród członków Izby, jak i wśród osób zapewniających jej obsługę organizacyjną.

Krajowa Izba Odwoławcza w 2024 r. kontynuowała również działalność edukacyjną w postaci publikacji Zeszytów Orzeczniczych Izby.

Izba podjęła także wewnętrzne działania mające na celu dokonanie analizy i oceny przepisów ustawy Pzp w zakresie dotyczącym zarówno postępowania o udzielenie zamówienia, postępowania odwoławczego, jak i funkcjonowania samej Izby. Pierwsze wyniki tych działań były prezentowane w Informacji rocznej za 2023 r. Prace były kontynuowane w roku 2024 r., a ich wynik został przekazany Urzędowi Zamówień Publicznych jako wkład w przegląd regulacji w obszarze zamówień publicznych.