

Krajowa Izba Odwoławcza – jaka była, jaka będzie?

ANNA PACKO
JERZY PIERÓG

Najpierw długo mówiono, że powstanie. Później długo powstawała. Wreszcie – uchwalona została ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹. Art. 172: Tworzy się Krajową Izbę Odwoławczą przy Prezesie Urzędu (Zamówień Publicznych)², właściwą do rozpoznawania odwołań od rozstrzygnięć protestów wnoszonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Dla ulokowania Izby w konstytucyjnym systemie sądów i trybunałów, zakwalifikowano ją do sądów polubownych – co tłumaczy odesłanie w art. 184



ANNA PACKO
Radca prawny z wieloletnim doświadczeniem w zakresie zamówień publicznych, były członek Krajowej Izby Odwoławczej, obecnie związana z Kancelarią Prawną PIERÓG & Partnerzy.



JERZY PIERÓG
Adwokat, założyciel Kancelarii PIERÓG & Partnerzy, wieloletni arbiter z listy Prezesa UZP, autor najpopularniejszego Komentarza do ustawy, doradca w największych postępowaniach o zamówienie publiczne.

ust. 6 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ do regulacji dotyczących sądów polubownych⁴.

W skład Izby wchodzi nie więcej niż 100 członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. Organami Izby są: Prezes, wiceprezes (powoływani spośród ogółu członków Izby) i zgromadzenie ogólne, które tworzą członkowie Izby (zwyczajowo zwani też – jak w sądach polubownych oraz wcześniejszych zespołach arbitrów – arbitrami). Bowiem „Izba” to w istocie wyłącznie jej członkowie, czyli – co w praktyce jest widoczne dla stron i uczestników postępowania odwoławczego – składy orzekające. Siedziba, sekretariat KIO i prezesa KIO, protokolanci i cała obsługa poza orzekaniem, czy też rachunek bankowy, na który

¹ Dz.U. Nr 82, poz. 560

² Taka nazwa istniała do nowelizacji ustawą z 2 grudnia 2009 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1778).

³ Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 / Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.

⁴ Do postępowania odwoławczego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o sędzie polubownym (arbitrażowym), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

uiszcza się wpis od odwołania, strona internetowa i poczta elektroniczna to Urząd Zamówień Publicznych. Zatem Izba to w istocie „czynnik ludzki”, bo instytucjonalnie trudno ją zauważyć.

Pierwszy skład Izby ustalony został właściwie 13 października 2007 r., po drugiej części postępowania kwalifikacyjnego, która odbyła się tego dnia, bowiem z pozytywnym wynikiem ukończyło je 25 osób, to znaczy tyle, ile miejsc przewidziano w tym postępowaniu. Ostatecznie obsadzone zostały tylko 22 miejsca, bowiem trzy osoby zrezygnowały z możliwości zasiadania w KIO. Było to siedem składów orzekających (gdyż w tamtym czasie wszystkie składy musiały być trzyosobowe) do obsługi wszystkich postępowań odwoławczych.

Ślubowanie członków Izby odbyło się w dniu 5 grudnia 2007 r. W imieniu Prezesa Rady Ministrów odbierał je wicepremier Waldemar Pawlak. Dzień 6 grudnia przeznaczono na przygotowanie się do rozpraw, a w dniu 7 grudnia miały miejsce pierwsze rozprawy.

Jak było 15 lat temu? Małe, ale stylowe sale rozpraw w starej kamienicy na skrzyżowaniu ulic Aleja Szucha i Bagatela. Mały, ale zgrany i całkiem niezły zespół. Było zaangażowanie, była pasja, była wiara, że robi się coś ważnego. Nikt nie narzekał, że dzień pracy trwa często kilkanaście godzin. O 9.30 rozprawa, potem uzgodnienie sentencji wyroku i pisanie uzasadnienia, następnie ogłoszenie wyroku wraz z uzasadnieniem i przygotowanie do kolejnej rozprawy następnego dnia. I, dla niektórych, często jeszcze długi powrót do domu: Łodzi, Krakowa, Poznania, Katowic. Ale czas w pociągu to jeszcze kilka godzin przeznaczonych na pracę. Chyba że rozprawa zakończyła się tak późno, że konieczne było odroczenie ogłoszenia wyroku (najlepiej nie dłużej niż do dnia kolejnego, żeby jak najbardziej zniwelować powstałe zaległości).

Biorąc pod uwagę ówczesne wymogi ustawy, tj. ogłaszanie nie ustnych motywów uzasadnienia, lecz całego, gotowego wyroku, było to duże wyzwanie: aby zdążyć, przewodniczący jeszcze przed rozprawą musiał mieć przygotowane co najmniej streszczenie stanowisk stron z protestu, jego rozstrzygnięcia oraz odwołania, a także stanowisk przystępujących, aby w ciągu

2–3 godzin po rozprawie zdążyć z tą zasadniczą częścią, czyli przedstawieniem konkluzji składu orzekającego co do zarzutów, a także skonsultować gotową już treść z resztą składu. W postępowaniu odwoławczym bowiem, odmiennie niż w innych rodzajach postępowań, pod uzasadnieniem podpisują się wszyscy członkowie składu (i tu od razu wyjaśnienie kwestii, o którą wszyscy się pytają: tak, arbitrzy boczni mają taki sam wpływ na orzeczenie, jak przewodniczący – każdy ma jeden równorzędny głos; a często nawet, z racji przewagi liczebnej, mogą przegłosować przewodniczącego.)

Intensywna praca była udziałem nie tylko członków Izby czy jej prezes (która w tamtych czasach nie zajmowała się jedynie sprawami organizacyjnymi, lecz równorzędnie z innymi członkami orzekała), ale też pracowników Biura Odwołań UZP, którzy zajmowali się całą obsługą techniczną postępowań, w tym protokółantów, dzięki którym na salach rozpraw można było spędzać długie godziny.

Każdy dobry pomysł na usprawnienie pracy był mile widziany i w miarę możliwości realizowany – stąd na przykład na salach rozpraw drukarki z funkcją kopiowania, aby nie trzeba było przerywać rozpraw (w 2007 była to jeszcze rzadka funkcja, a dokumentów przynoszonych na rozprawy wiele). Podobnie, dla zwiększenia liczby rozpoznawanych tygodniowo spraw, pod koniec 2008 roku zmieniono system rozpraw: dwie rozprawy dziennie na skład orzekający przy trzydniowym systemie rozpraw (dwa dni na pracę wewnętrzną związaną z przygotowaniem do rozpraw i pisanem uzasadnień), co powodowało zwiększenie liczby odwołań rozpatrywanych przez każdy skład. Jednocześnie, w październiku 2008 roku powołano czterech nowych arbitrów, aby dopełnić liczbę członków Izby do założonych 25 osób.

Nie można również pominąć wkładu pełnomocników stron i przystępujących, którzy także bez uskarżania się spędzali na salach długie godziny i nawet po wielogodzinnej rozprawie, o godzinie 20.00 byli w stanie znaleźć ripostę i ripostę na ripostę. A warto zaznaczyć, że postępowanie przed KIO dla profesjonalnych pełnomocników też stanowiło pewną nowość, gdyż trudno

było porównywać je do innych postępowań. Wiele rzeczy było precedensowych, wiele praktyk dopiero zaczęło się kształtować. A wśród nich takie oczywiste dzisiaj rzeczy, jak zwrot „Wysoka Izba” czy wysokość wynagrodzenia pełnomocnika (regulowana obecnie rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów). Dawało się jednak zauważyć, że wszystkim, czyli składowi orzekającemu i pełnomocnikom, zależało na sprawnym rozstrzygnięciu powstałego sporu. I najlepiej – jednego dnia, bo jednak większość stanowiły osoby dojeżdżające do Warszawy.

Wysitek i rzeczywista chęć rozwiązywania problemów przynosiły widoczne rezultaty: jak wynika z informacji rocznej KIO za rok 2007 i 2008, średnioroczny termin rozpatrywania odwołań to tylko 17–18 dni (zgodnie z danymi zawartymi w „Informacji o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w latach 2007 i 2008”).

Rok 2009 to ciągła walka o jak najszybsze rozpoznawanie odwołań: według statystyk posiedzenia wyznaczone były średnio w 30. dniu, a orzeczenia ogłaszane w 32. dniu, jakkolwiek w grudniu czas ten uległ wydłużeniu nawet do 48 i 50 dni⁵. I wreszcie bardzo proste remedium na ten problem: rezygnacja z odgórnego systemu wyznaczania składom orzekającym terminów rozpraw i pozostawienie ich organizacji przewodniczącym – z możliwością wyznaczania większej liczby rozpraw niż dwie dziennie, co natychmiast poskutkowało zwiększeniem liczby rozpoznanych spraw.

Rok 2010 – przeprowadzka na ul. Postępu (w konsekwencji też przesunięcie rozpoczęcia porannych rozpraw na godzinę 10.00, aby zamiejscowi pełnomocnicy zdążyli dojechać do oddalonej siedziby) i zmiana systemu orzekania, wynikająca z nowelizacji z 2 grudnia 2009 r.: składy jednoosobowe i ogłaszanie – zamiast wyroku składającego się z sentencji i uzasadnienia – tylko sentencji i ustnych motywów rozstrzygnięcia. Z nazwy Izby znika także określenie „przy Prezesie Urzędu”. Nowy, duży nabór członków Izby – 16 osób, zatem pomimo znacznego wzrostu liczby odwołań wynikającego ze zniesienia instytucji protestu (o 42%), termin ich rozpatrywania osiąga ustawowe 15 dni. Działalność Izby powoli zostaje zorganizowana w sposób, który istnieje obecnie.

Tak było. A jak będzie? Trudno snuć jakieś projekcje, tym bardziej, że nowa ustawa z 2019 r.⁶ w zakresie KIO i sposobu jej działania niewiele zmieniła, co można potraktować jako uznanie, że dotychczasowe rozwiązania prawne, a także dotychczasowa praktyka, dobrze spełniają swoją rolę i większa ingerencja nie jest potrzebna.

Czy rzeczywiście? Jeśli tak, należałoby przyjąć, że KIO jako instytucja już okrzepła i stała się trwałym elementem systemu zamówień publicznych. Co do tego ostatniego stwierdzenia nie ma wątpliwości. Na pewno jest uznanym i ważnym elementem systemu i nie powinno się podważać potrzeby jej istnienia.

Tylko – gdzie ta instytucja?! W KIO widać ludzi, ale instytucji już nie. Chociaż nie ma tego już w nazwie, administracyjnie i organizacyjnie KIO dalej funkcjonuje przy UZP. Członkowie KIO nawiązują stosunek pracy z Prezesem UZP. Kandydatów na Prezesa KIO zgłasza Prezes UZP. W dodatku nowelizacja Prawa zamówień publicznych z 22 czerwca 2016 r. obniżyła i tak już niezbyt znaczącą instytucjonalnie rangę KIO. Od tego czasu członków KIO i jej prezesa powołuje nie Prezes Rady Ministrów, lecz minister właściwy do spraw gospodarki.

Na szczęście nic się nie zmieniło w orzekaniu – tutaj KIO nadal wykazuje pełną samodzielność i niezależność. Ale przecież nic nie jest wieczne, więc może jednak warto pomyśleć o rzeczywistym usamodzielnieniu KIO i stworzeniu z niej organu o charakterze instytucjonalnym, a nie tylko merytorycznym.

Tym bardziej, że sprawy, którymi KIO się zajmuje, wartością przewyższają zdecydowaną większość spraw trafiających do sądów powszechnych. Więc pełna profesjonalizacja, nie tylko merytoryczna, jest jak najbardziej wskazana. A na razie – KIO była i będzie taka jak jej członkowie.

⁵ Według danych z „Informacji o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w 2010 r.”

⁶ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 z późn. zm.).