

EWELINA ANIOŁ
ORCID: 0000-0002-2280-6641
Uniwersytet Gdański
ewelinaaniol@interia.pl

Środki ochrony prawnej w świetle nowego prawa zamówień publicznych — zagadnienia wybrane

Abstrakt: Nowe prawo zamówień publicznych wprowadza zmiany w obszarze środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych. W artykule przedstawiono niektóre z nich, dotyczące odwołania, skargi do sądu oraz skargi kasacyjnej. System ochrony prawnej jest jednym z filarów zamówień publicznych, a jego celem jest zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz wyposażenie wykonawców w instrumenty prawne gwarantujące im kontrolę działań zamawiającego. Prawidłowość przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ma kluczowe znaczenie dla sektora zamówień publicznych, z tego powodu system ochrony prawnej powinien być szybki, efektywny oraz łatwo dostępny dla jego uczestników.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, środki ochrony prawnej, odwołanie, skarga do sądu.

Wstęp

Nowe prawo zamówień publicznych tworzy spójną regulację prawną, porządkując system zamówień publicznych. Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych¹ (dalej: NPZP) ma sprzyjać pobudzaniu przedsiębiorczości, wzrostowi innowacji i kształtowaniu pożądanych procesów społecznych. Ostateczny kształt nowej ustawy to efekt kilkuletniej pracy poprzedzonej analizą kondycji polskiego systemu zamówień publicznych oraz zakrojonych na szeroką skalę konsultacji z interesariuszami uwzględniający w szerokim zakresie

¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019).

ich postulaty². Celem nowej ustawy jest wprowadzenie spójnych i przejrzystych regulacji, które zawierają rozwiązania oparte na efektywności i transparentności udzielanych zamówień publicznych, a także uwzględniają rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa na rzecz wspierania rozwoju MŚP³.

Zgodnie z koncepcją NPZP jednym z jego priorytetów jest sprawny, efektywny i dostępny proces odwoławczy⁴. System ochrony prawnej odgrywa istotną rolę w zamówieniach publicznych. Jego celem jest przede wszystkim zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poprzez wyposażenie wykonawców w instrumenty prawne gwarantujące im kontrolę działań zamawiającego, umożliwiając eliminowanie działań niezgodnych z prawem lub też nakazanie zamawiającemu podjęcia bezprawnie zaniechanej czynności⁵, a także ochrona interesu prawnego wykonawcy, ograniczenie dominującej pozycji zamawiającego względem wykonawców oraz przeciwdziałanie nadużywaniu także uprzywilejowanej pozycji⁶.

Prawidłowość przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ma kluczowe znaczenie dla sektora zamówień publicznych. Wykonawcy uczestniczący w rynku zamówień publicznych muszą mieć gwarancję przejrzystości postępowania oraz pewność, że działania podejmowane przez zamawiających, w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia, są zgodne z prawem. Tę gwarancję dają im ustawowe środki ochrony prawnej, obecnie: odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej oraz skarga do sądu na orzeczenie KIO, a po wejściu w życie NPZP — również skarga na postanowienie Prezesa Izby. Środki ochrony prawnej mają ze sobą ścisły związek proceduralny, skarga służy bowiem wyłącznie od wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą, a zgodnie z NPZP również od postanowienia Prezesa Izby (o którym mowa w art. 519 ust. 1 NPZP). Tak więc pomiędzy postępowaniem odwoławczym przed KIO a postępowaniem skargowym przed sądem zachodzi stosunek na wzór dwuinstancyjności postępowania⁷.

² M. Stręciwilk, *Wstęp*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, Warszawa 2018, s. 9.

³ Urząd Zamówień Publicznych, *Projekt nowej ustawy Prawo zamówień publicznych skierowany do uzgodnień*, <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/projekt-nowej-ustawy-pzp-skierowany-do-uzgodnien> (dostęp: 3.10.2019).

⁴ Urząd Zamówień Publicznych, *Koncepcja nowego Prawa zamówień publicznych*, czerwiec 2018 r., s. 9, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0029/36875/Koncepcja_nowego_prawa_zamowien_publicznych.pdf (dostęp: 3.10.2019).

⁵ M. Rakowska, *Wymierne i efektywne narzędzia służące realizacji celów postępowania odwoławczego*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian...*, s. 67.

⁶ J. Roliński, *Postępowanie odwoławcze — kilka uwag i postulatów zmian*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8, s. 63.

⁷ J. Jerzykowski, *Instytucje oraz instrumenty ochrony prawnej*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8, s. 56.

W celu uporządkowania przepisów dotyczących procedury odwoławczej ustawodawca podzielił dział IX, traktujący o środkach ochrony prawnej, na trzy rozdziały i dwanaście oddziałów. Rozdział pierwszy zawiera przepisy ogólne dotyczące środków ochrony prawnej, wskazując podmioty, którym przysługuje legitymacja do skorzystania z ustawowej ochrony prawnej. Rozdział drugi został podzielony na dwanaście oddziałów, z których pierwszy zawiera postanowienia ogólne dotyczące postępowania odwoławczego, a następne odnoszą się do: odwołania, uwzględnienia odwołania przez zamawiającego, przystąpienia do postępowania odwoławczego, odrzucenia odwołania, dowodów, rozpoznania odwołania, rozprawy, orzeczeń Izby, protokołu, kosztów postępowania odwoławczego, zakazu zawarcia umowy. Rozdział trzeci natomiast zawiera przepisy dotyczące postępowania skargowego.

Mając na uwadze ramy niniejszego artykułu, nie sposób omówić wszystkich zagadnień zawartych w NPZP związanych ze środkami ochrony prawnej, stąd też przedstawiono tylko wybrane z nich.

Środki ochrony prawnej

Zmiany w zakresie procedury odwoławczo-skargowej wprowadzone w NPZP mają na celu zapewnienie zgodności polskich regulacji z normami prawa unijnego oraz umożliwienie efektywniejszej realizacji ochrony prawnej, w tym dochodzenia roszczeń odszkodowawczych⁸.

W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może dojść do niezgodnego z prawem działania lub zaniechania dokonania czynności przez zamawiającego. Po zaistnieniu takiego zdarzenia zamawiający powinien niejako z urzędu podjąć odpowiednie kroki w celu przywrócenia postępowania do stanu zgodnego z prawem, na przykład poprzez unieważnienie czynności niezgodnej z prawem lub dokonanie zaniechanej czynności. Jednakże zamawiający, z własnej woli, niezbyt chętnie podejmują konieczne w tym zakresie działania. Stąd też najczęstszym sposobem przywrócenia postępowania do stanu zgodnego z prawem jest skorzystanie przez wykonawców z przysługującej im ochrony prawnej⁹.

W myśl NPZP podmiotami uprawnionymi do skorzystania ze środków ochrony prawnej są wykonawcy, uczestnicy konkursu oraz inne podmioty, jeżeli mają lub miały interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniosły lub mogły ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego

⁸ W. Sławiński, *Ewolucja postępowania skargowego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8, s. 70–74.

⁹ M. Rakowska, *op. cit.*, s. 68.

przepisów ustawy. W sytuacji gdy środki ochrony prawnej miałyby służyć wobec ogłoszenia wszczynającego postępowanie o udzielenie zamówienia lub ogłoszenia o konkursie oraz dokumentów zamówienia, do grona uprawnionych podmiotów, oprócz organizacji wpisanych na listę organizacji uprawnionych do wniesienia odwołania, dołącza również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Takie rozwiązanie rozszerza dla MŚP możliwości skorzystania z ochrony prawnej, a tym samym zwiększa ochronę ich interesów. Warto podkreślić, że przecież niewielki udział MŚP w rynku zamówień publicznych wiąże się z ograniczoną konkurencją¹⁰. Dlatego też za słuszne należy uznać tworzenie rozwiązań przyjaznych wykonawcom, zwłaszcza tym z sektora MŚP, polegających na rozszerzeniu kręgu uprawnionych podmiotów o Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz nadaniu mu uprawnień do wniesienia odwołania.

W dziale środków ochrony prawnej ustawodawca wprowadza także regulację dotyczącą sposobu obliczania terminów w postępowaniu odwoławczym, do której zastosowanie będą miały przepisy prawa cywilnego, doprecyzowując, że gdy koniec terminu do wykonania czynności przypadać będzie na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, wówczas termin ten upłynie dnia następnego po dniu lub dniach wolnych od pracy. Dzięki temu zabiegowi podmioty zamierzające skorzystać z procedury odwoławczej, w szczególności MŚP, będą miały jasną instrukcję obliczania terminu znajdującą się w dziale środków ochrony prawnej bez konieczności jej poszukiwania w innych regulacjach prawnych.

Odwołanie

Przesłanki wniesienia odwołania zostały przez ustawodawcę ujęte odmiennie niż w obecnie obowiązującej ustawie PZP¹¹. Skupiono się na pogrupowaniu zakresu naruszeń pod względem ich rodzaju, odstępując od enumeratywnie wskazanych czynności zamawiającego, od których obecnie odwołanie służy, oraz od uzależnienia dopuszczalności wniesienia odwołania od wartości zamówienia. Mianowicie, w myśl art. 513 NPZP, odwołanie przysługiwać będzie na:

1. niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy;

¹⁰ W. Dzierżanowski, *Możliwości wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych nieobjętych przepisami dyrektyw UE*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian...*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, Warszawa 2018, s. 243.

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843), dalej: ustawa PZP.

2. zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy;

3. zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy, mimo że zamawiający był do tego obowiązany.

Terminy do wniesienia odwołania pozostają niezmienione. Co do formy z kolei, to obecnie odwołanie wnosi się w formie pisemnej w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej, opatrzone odpowiednio podpisem własnoręcznym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym. NPZP przewiduje dodatkowo możliwość złożenia pism w formie elektronicznej albo w postaci elektronicznej¹², z tym że odwołanie i przystąpienie do postępowania odwoławczego, wniesione w postaci elektronicznej będzie wymagało opatrzenia podpisem zaufanym¹³. Tak więc złagodzony zostaje rygor dotyczący formy elektronicznej i konieczności użycia kwalifikowanego podpisu elektronicznego, co znacznie ułatwi, a nierzadko wręcz umożliwi skorzystanie z ochrony prawnej podmiotom, które kwalifikowanego podpisu elektronicznego nie posiadają.

W kontekście zmian wprowadzanych na mocy NPZP należy także wspomnieć o tych dotyczących rozszerzenia dopuszczalności składania odwołań w postępowaniach o wartości poniżej progów unijnych, jak również o tych z zakresu kształtowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego i jej zgodności z zasadą proporcjonalności czy też o wprowadzeniu katalogu klauzul abuzywnych, co z kolei pozwoli na większą efektywność orzecznictw KIO w sprawach, w których wzory umów zawierają regulacje ograniczające konkurencję, prowadzą do nierównego traktowania wykonawców lub gdy warunki umowne są kształtowane jednostronnie, wyłącznie na korzyść zamawiającego¹⁴.

Kolejną zmianą wpływającą na szybkość i efektywność postępowania odwoławczego jest wprowadzenie elektronicznego protokołu: z przebiegu rozprawy przed KIO, z ogłoszenia wyroku oraz postanowienia wydanego po zamknięciu posiedzenia niejawnego z udziałem stron i uczestników, na wzór rozwiązań funkcjonujących w sądach powszechnych. Artykuł 570 NPZP wprowadza zasadę, zgodnie z którą przebieg posiedzenia utrwalany będzie za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk oraz pisemnie. Dążenie przez ustawodawcę do usprawnienia przeprowadzenia postępowania odwoławczego, a także zapewnienia jego pełnej transparentności poprzez umożliwienie wiernego odzwierciedlenia przebiegu rozprawy, wpisuje się w tendencję elektronizacji wymiaru sprawiedliwości.

¹² Urząd Zamówień Publicznych, *Koncepcja nowego prawa...*, s. 83–84.

¹³ Zob. więcej o ePUAP <https://obywatel.gov.pl/czym-jest-epuap>.

¹⁴ Urząd Zamówień Publicznych, *Koncepcja nowego prawa...*, s. 83.

Szybkość postępowania odwoławczego to ważna cecha wyróżniająca polską procedurę odwoławczą na tle unijnych. Piętnastodniowy termin rozpoznania sprawy przez Izbę czyni go najkrótszym terminem instrukcyjnym w UE¹⁵, a co ważne, termin ten co do zasady jest zachowywany¹⁶. To też z tego powodu w NPZP ustawodawca pozostawia go bez zmian. Oczywiście jest jednak, że na szybkość postępowania wpływ mają nie tylko działania samej Izby, ale także działania stron i uczestników postępowania. Pamiętać jednak należy o efektywności postępowania, ponieważ ważniejsze niż szybkość jest rzetelne rozpoznanie sprawy. Szybkość nie może być wartością o bezwzględnym charakterze, ma ona wtórne znaczenie względem zasadniczego celu postępowania odwoławczego.

Skarga do sądu

Obecnie, na mocy art. 198a ustawy PZP, stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu na orzeczenie KIO. Przez orzeczenie KIO należy rozumieć wydany przez Izbę wyrok lub postanowienie kończące postępowanie odwoławcze. Tak więc obecnie, na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej skarga do sądu nie służy. Zmiany w tym zakresie wprowadza NPZP, rozszerzając uprawnienia stron i uczestników postępowania i przyznając im legitymację do złożenia skargi, także na postanowienie Prezesa Izby o zwrocie odwołania (z powodu bezskutecznego upływu terminu do jego poprawienia lub uzupełnienia albo braku uiszczenia wpisu od odwołania lub złożenia dowodu jego uiszczenia). Rozszerzenie katalogu przesłanek do złożenia skargi do sądu wpływa na podwyższenie ochrony sądowej¹⁷.

W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi nadal stosować się będzie odpowiednio przepisy dotyczące apelacji w postępowaniu cywilnym, o ile przepisy NPZP w rozdziale o postępowaniu skargowym nie będą stanowiły inaczej. Tak więc charakter skargi z zakresu prawa zamówień publicznych pozostaje zbliżony do apelacji cywilnej. Co ważne, w postępowaniu skargowym nadal nie będzie możliwe rozszerzenie żądania odwołania ani występowanie z nowymi żądaniami, a sąd nie będzie mógł orzec co do zarzutów, które nie były przedmiotem odwołania.

Skargę do sądu nadal będzie się wnosiło za pośrednictwem Prezesa Izby, jednakże zmianą w tym zakresie jest wydłużenie terminu do jej złożenia z siedmiu do czternastu dni od dnia doręczenia orzeczenia Izby lub postanowienia Prezesa Izby, przesyłając jednocześnie jej odpis przeciwnikowi skargi. Prezesowi Urzędu

¹⁵ P. Bogdanowicz, W. Hartung, A. Szymańska, *Funkcjonowanie środków ochrony prawnej w krajach UE. Kluczowe wnioski*, Warszawa 2017, s. 13, <http://www.stowarzyszeniepzp.pl/images/2017PDF/Funkcjonowanie-rodkw-ochrony-prawnej-w-krajach-UE-Kluczowe-wnioski.pdf> (dostęp: 3.10.2019).

¹⁶ M. Rakowska, *op. cit.*, s. 73.

¹⁷ J. Jerzykowski, *op. cit.*, s. 61.

także wydłużono termin do złożenia skargi z dwudziestu jeden do trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia Izby lub postanowienia Prezesa Izby. Zmiany NPZP dotyczące wydłużenia terminów należy ocenić pozytywnie, szczególnie mając na uwadze ochronę interesów MŚP. Dłuższy termin do wystąpienia ze skargą pozwoli im na dokładniejszą analizę zaskarżanego orzeczenia KIO, a być może przełoży się także na wyższą jakość merytoryczną wnoszonych skarg. Dla porządku należy wspomnieć, że złożenie skargi w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku Prawo pocztowe¹⁸ nadal będzie równoznaczne z jej wniesieniem.

Zgodnie z postanowieniami NPZP zmianie ulegnie właściwość sądu. Jest to jedna z ważniejszych zmian, dość szeroko komentowana wśród ekspertów, naukowców i praktyków. Obecnie skargę wnosi się do sądu okręgowego, właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania zamawiającego. Jednakże podkreśla się wadliwość istniejącego, zdecentralizowanego systemu postępowania drugoinstancyjnego, wskazując, że dla sądów sprawy z zakresu zamówień publicznych są sporadyczne względem rodzajów spraw rozpoznawanych¹⁹. Często sprawy te wymagają specjalistycznej wiedzy technicznej, co powoduje duże rozbieżności linii orzeczniczych w sądach w Polsce. Stąd właśnie pomysł, by zmienić obecną regulację w tym zakresie i aby pod rządami NPZP właściwym był tylko jeden sąd — Sąd Okręgowy w Warszawie, zwany sądem zamówień publicznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pozwoli to na jego specjalizację, wypracowanie spójnej linii orzeczniczej, a to będzie korzystne dla stron postępowania²⁰, a także skróci czas rozpoznawania spraw oraz podwyższy jakość wydawanych orzeczeń sądowych.

Ważną kwestią, która nadal pozostaje postulatem *de lege ferenda*, jest rozszerzenie zakazu zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego na czas postępowania sądowego aż do momentu wydania orzeczenia końcowego w sprawie²¹. Nie zostało to uregulowane w NPZP, choć eksperci, naukowcy i praktycy zgłaszali taką konieczność. Tak więc nadal pozostaje regulacja stanowiąca, że w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Jak podkreśla się także w ekspertyzie na temat projektu NPZP sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych²², istnieje konieczność urealnienia oraz zwiększenia skuteczności instrumentu ochrony prawnej, jakim jest

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 z późn. zm.

¹⁹ J. Jerzykowski, *op. cit.*, s. 62.

²⁰ *Ibidem*, s. 61.

²¹ R. Szostak, *O niektórych postulatach zmian w prawie zamówień publicznych*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian...*, s. 92.

²² Grupa Doradcza Sienna Sp. z o.o., *Ekspertyza na temat projektu ustawy prawo zamówień publicznych* (druk sejmowy nr 3624), Warszawa 2019, s. 34, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3624> (dostęp: 3.10.2019).

skarga. Jako że zamawiający nie może zawrzeć umowy „tylko” do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, niekiedy skarga może okazać się środkiem iluzorycznym, gdyż jeszcze przed rozstrzygnięciem sądu zamówienie publiczne, którego skarga dotyczy, może zostać już udzielone lub nawet wykonane. W takim przypadku następczy wyrok sądu stwierdzający, że skarżący powinien być wybrany (wygranym) w ramach postępowania wykonawcą (a więc odmiennie niż orzekła Izba), może nie dać mu realnej możliwości uzyskania zamówienia publicznego, o udzielenie którego się ubiegał, mimo prawomocności wyroku sądu²³. Tak więc w niektórych przypadkach skarżący nie będzie mógł zrealizować celu, w jakim uruchomił instrumenty ochrony prawnej, by uzyskać zamówienie publiczne, o które się ubiegał.

Kolejną ważną zmianą wprowadzaną na mocy NPZP w zakresie postępowania skargowego jest umożliwienie stronom złożenia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 590 ust. 2 NPZP skargę kasacyjną może bowiem wnieść strona oraz Prezes Urzędu. Warunkiem formalnym jest wyczerpanie dwuinstancyjności postępowania przed KIO i sądem okręgowym. Obecnie, w myśl art. 198g ust. 1 ustawy PZP, od wyroku sądu lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie nie przysługuje skarga kasacyjna. I choć w ust. 2 uprawnienie to przyznano Prezesowi Urzędu, to jednak wskazanie, że zastosowanie mają tu odpowiednio stosowane przepisy o Prokuratorze Generalnym, oznacza ograniczenie podstaw do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia²⁴.

Uwagi końcowe

Dokonywane przez ustawodawcę zmiany w zakresie postępowania odwoławczego przez ostatnie 25 lat stworzyły sprawny i efektywny system²⁵ co do zasady rozstrzygający odwołania w terminie 15 dni. Jednakże szybkość względem efektywności powinna być wtórna, a wartością najwyższą dla instytucji odwołania powinna być przejrzystość, niedyskryminacja i uczciwa konkurencja²⁶. Dyrektywy odwoławcze²⁷ od lat wskazują kierunek ewolucji postępowania odwoławczego

²³ *Ibidem*.

²⁴ P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1498.

²⁵ J. Roliński, *op. cit.*, s. 69.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Dyrektywa Rady nr 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 roku w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395/33 z 1989 r.); dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 roku koordynująca przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. L 76/14 z 1992 r.); dyrektywa 2007/66/WE Par-

w polskiej regulacji zamówień publicznych, wskazując między innymi, że środki ochrony prawnej muszą być przede wszystkim skuteczne, gdyż nieefektywność lub nieadekwatność mogłyby powstrzymywać przedsiębiorców od udziału w sektorze zamówień publicznych.

Konieczność kompleksowego opracowania nowej ustawy (a nie kolejnej nowelizacji) była bezsporna. NPZP, w zakresie ochrony prawnej, uregulowało stawiane przed nim postulaty, jak choćby: rozszerzenie zaskarżalności postanowień umownych, wprowadzenie elektronicznego protokołu, zapewnienie łatwiejszego sposobu złożenia odwołania czy też wprowadzenie jednego sądu zamówień publicznych, jak i rozszerzenie praw strony do złożenia skargi kasacyjnej. Nadto NPZP włącza w procedurę odwoławczą Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, co z kolei pozwoli na skuteczniejszą kontrolę działań zamawiającego i tym samym większą możliwość dochodzenia swoich praw przed KIO, sądem okręgowym oraz Sądem Najwyższym. Wciąż jednak pozostają do uregulowania pewne kwestie, jak chociażby: rozszerzenie zakazu zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego na czas trwania postępowania sądowego albo do upływu terminu do wniesienia skargi do sądu lub do czasu rozpoznania wniosku o zabezpieczenie — gdyby został złożony (*standstill*)²⁸ — czy też dalsze odformalizowanie postępowan²⁹ (tu z pewnością pomoże elektroniczacja zamówień).

Bibliografia

- Banaszewska A., Hudský J., *Środki odwoławcze w Republice Czeskiej*, „Prawo Zamówień Publicznych. Kwartalnik” 2018, nr 2 (57).
- Bogdanowicz P., Hartung W., Szymańska A., *Funkcjonowanie środków ochrony prawnej w krajach UE. Kluczowe wnioski*, Warszawa 2017.
- Dzierżanowski W., *Możliwości wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych nieobjętych przepisami dyrektyw UE*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.
- Granecki P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Grupa Doradcza Sienna Sp. z o.o., *Ekspertyza na temat projektu ustawy prawo zamówień publicznych* (druk sejmowy nr 3624), Warszawa 2019, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3624>.
- Jerzykowski J., *Instytucje oraz instrumenty ochrony prawnej*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8.

lamentu Europejskiego I Rady z dnia 11 grudnia 2007 roku zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.U. L 335/31 z 2007).

²⁸ Zob. J. Roliński, *op. cit.*, s. 67. Szerzej na ten temat: A. Banaszewska, J. Hudský, *Środki odwoławcze w Republice Czeskiej*, „Prawo Zamówień Publicznych. Kwartalnik” 2018, nr 2 (57), s. 99.

²⁹ W. Dzierżanowski, *op. cit.*, s. 246–247.

- Rakowska M., *Wymierne i efektywne narzędzia służące realizacji celów postępowania odwoławczego*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.
- Roliński J., *Postępowanie odwoławcze — kilka uwag i postulatów zmian*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8.
- Sławiński W., *Ewolucja postępowania skargowego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8.
- Stręciwilk M., *Wstęp*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.
- Szostak R., *O niektórych postulatach zmian w prawie zamówień publicznych*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.
- Urząd Zamówień Publicznych, *Projekt nowej ustawy Prawo zamówień publicznych skierowany do uzgodnień*, <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/projekt-nowej-ustawy-pzp-skierowany-do-uzgodnien>.
- Urząd Zamówień Publicznych, *Koncepcja nowego Prawa zamówień publicznych*, czerwiec 2018, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0029/36875/Koncepcja_nowego_prawa_zamowien_publicznych.pdf.

Legal remedies in the light of the new public procurement law — selected issues

Summary

The new public procurement law introduces changes in the scope of legal remedies for public procurement. The article presents some of them, including those concerning the appeal itself, lodging the complaint in court and the cassation appeal. The legal protection system is one of the pillars of public procurement, and its goal is to ensure the proper course of public procurement awarding procedure and to equip contractors with legal instruments that guarantee them control of the ordering party's actions. The proper course of public procurement awarding procedure is significant for the public procurement sector and this is why the legal protection system should be fast, efficient, and reasonably accessible to its participants.

Keywords: public procurement, legal remedies, appeal, lodging the complaint in court.