

**POSTANOWIENIE**

Dnia 27 września 2011 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA **Gabriela Jyż**

po rozpoznaniu w dniu **27 września 2011 r.**  
na posiedzeniu niejawnym w **Izbie Gospodarczej**  
skargi kasacyjnej **RWE Polska S.A. w Warszawie**  
od postanowienia **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**  
z dnia **9 czerwca 2011 r.**, sygn. akt **V SA/Wa 288/11**  
w sprawie ze skargi **RWE Polska S.A. w Warszawie**  
na postanowienie **Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej**  
z dnia **27 grudnia 2010 r.**, nr **KIO/2722/10**  
w przedmiocie **zwrotu odwołania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.**

**postanawia:**

**oddalić skargę kasacyjną.**



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

*Paulina Samsel*  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Postanowieniem objętym skargą kasacyjną Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę RWE Polska S.A. (dalej: odwołujący, skarżący, skarżąca spółka) w Warszawie na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (dalej organ orzekający) z 27 grudnia 2010 r., nr KIO/2722/10, w przedmiocie zwrotu odwołania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Sąd orzekł w następującym stanie sprawy:

17 grudnia 2010 r. do Prezesa Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie skarżącego wniesione w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na sprzedaż przez dostawcę energii elektrycznej w celu oświetlenia ulic, dróg i terenów publicznych na terenie działania zamawiających oraz sprzedaż energii elektrycznej do obiektu siedziby zamawiającego. Do odwołania skarżący dołączył dowód uiszczenia 17 grudnia 2010 r. wpisu. Organ orzekający wyjaśnił, iż zamawiający (tj. Oświetlenie Uliczne i Drogowe Sp. z o.o. w Kaliszu) w dniu 29 listopada 2010 r. przestał pocztą odwołującemu informację stanowiącą podstawę do wniesienia odwołania, a więc zgodnie z przepisami odwołującemu przysługiwał 15 dniowy termin do wniesienia odwołania i uiszczenia wpisu, który bezwarunkowo upłynął 14 grudnia 2010 r. Postanowienie organu orzekającego, zwracające wniesione odwołanie oraz kwotę 15 tysięcy złotych wpisu, zawierało pouczenie, iż przysługuje na nie skarga do Sądu Okręgowego w Kaliszu, które wnosi się za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Pismem z 27 stycznia 2011 r. skarżący RWE Polska S.A. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na postanowienie organu orzekającego.

Przedstawiając motywy rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał, iż wydanie zaskarżonego postanowienia nie stanowiło działalności z zakresu administracji publicznej a rozpoznanie sprawy nie należy do kompetencji sądu administracyjnego.

Zdaniem WSA przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, dalej: prawo zamówień publicznych, p.z.p.) nie zawierają regulacji w przedmiocie możliwości zaskarżenia postanowienia Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej o zwrocie odwołania. W drodze analogii należało przyjąć, iż do skargi na postanowienie organu orzekającego należy stosować przepisy o skardze na postanowienie składu orzekającego Krajowej Izby

Odwoławczej. W przeciwnym wypadku na zwrot odwołania przez skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej przysługiwałaby skarga do sądu powszechnego, a w stosunku do postanowienia tej samej treści wydanego przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej nie przysługiwałby żaden środek zaskarżenia. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Sąd I instancji orzekł powołując w podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej p.p.s.a.).

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniosła spółka RWE Polska w Warszawie, żądając uchylenia zaskarżonego postanowienia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Zaskarżonemu postanowieniu spółka zarzuciła:

1) w trybie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - naruszenie przepisów postępowania tj.:

art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 1 i § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. art. 185 ust. 7, w zw. 198 a ust. 1 i art. 198 b ust. 1 prawo zamówień publicznych w zw. z art. 1159 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz. U. Nr 43 Poz. 296, dalej k.p.c.). Naruszenie powyższych przepisów postępowania w ocenie skarżącej spółki polegało na niewłaściwym zastosowaniu, tj. błędnym przyjęciu, iż zaskarżone skargą RWE Polska S.A. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 grudnia 2010 r. nie jest aktem z zakresu prawa administracji publicznej i skarga RWE Polska S.A. na postawienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej nie należy do właściwości sądu administracyjnego, tylko do właściwości sądu cywilnego - art. 198a ust. 1 i 198b ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (w drodze analogii do postanowienia Krajowej Izby Odwoławczej), pomimo tego iż sąd cywilny na podstawie art. 1159 § 1 k.p.c. może rozpatrywać skargi (podejmować jakiegokolwiek czynności) na orzeczenia sądów polubownych (do postępowania odwoławczego w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo zamówień publicznych stosuje się przepisy k.p.c. o sądzie polubownym - art. 185 ust. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych) tylko w wypadkach wskazanych w ustawie a ustawa Prawo zamówień publicznych nie przewiduje środka zaskarżenia na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do sądu cywilnego.

2) w trybie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - naruszenie prawa materialnego tj.:



art. 172 ust. 1 oraz art. 172 ust. 2 i 3 prawa zamówień publicznych poprzez błędną wykładnię prowadzącą do wniosku, iż Prezes Krajowej Izby Odwoławczej nie jest organem administracji publicznej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes Krajowej Izby Odwoławczej wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej kosztów postępowania kasacyjnego wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Organ orzekający raz jeszcze wskazał, iż postępowanie przed Krajową Izbą Odwoławczą nie jest postępowaniem administracyjnym a Prezes Krajowej Izby Odwoławczej nie jest organem administracji publicznej, lecz organem Krajowej Izby Odwoławczej.

### **Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Skarga kasacyjna nie jest zasadna i podlega oddaleniu.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w myśl art. 1 p.p.s.a. przed sądami administracyjnymi rozpatrywane są sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których przepisy ustawy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Zakres tych spraw precyzuje przepis art. 3 § 2 p.p.s.a, który wymienia akty prawne poddane kontroli w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Stosownie do treści art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Przepis ten wskazuje, że obok skarg poddanych właściwości sądów administracyjnych z mocy § 2, które ustawodawca uznaje za typowe i zasadnicze dla wyznaczenia zakresu właściwości tych sądów, obowiązujące prawo przewiduje skargi nietypowe, rzadziej występujące i odbiegające swoją konstrukcją od skarg przewidzianych w § 2 tego przepisu.

W literaturze przedmiotu zauważono jednak, że niektóre przepisy szczególne, które przewidują możliwość zaskarżenia określonego aktu lub czynności do sądu administracyjnego są w istocie zbędne, ponieważ wskazane tam przejawy działalności organów administracji publicznej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 tej ustawy (por. T. Woś, H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, Warszawa 2008, s. 102).

W niniejszej sprawie spór sprowadza się do zagadnienia dopuszczalności drogi sądowej przed sądami administracyjnymi w zakresie dotyczącym sposobu zaskarżenia postanowień Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w przedmiocie zwrotu odwołania, wydanych na podstawie art. 187 ust. 6 prawo zamówień publicznych. W tym zakresie skarga kasacyjna zmierza w istocie do wykazania, że wyrok WSA jest nieprawidłowy i zdaniem skarżącego nie ma podstaw do stosowania analogii, iż do rozpoznania skargi na postanowienia Prezesa Izby Odwoławczej należy stosować przepisów o skardze na postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej. Skarżący powołuje art. 1159 § 1 k.p.c. wskazując, iż rozpatrywanie przez sąd powszechny skargi na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej nie jest możliwe, gdyż ustawa nie przewiduje zaskarżenia takiego postanowienia tylko zaskarżenie orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej.

Naczelny Sąd Administracyjny stanowiska tego nie podziela. Na wstępie należy zauważyć, że analizując regulacje prawne unormowane w ustawie p.z.p., należy wskazać, iż procedury udzielania zamówień publicznych mają na celu wybór wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 139 ust. 1 p.z.p. do czynności podejmowanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, stosuje się przepisy kodeksu cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr1 6, Poz. 93). Tym samym umowa ta ma charakter cywilnoprawny a postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i związane z nim postępowanie odwoławcze mają charakter spraw cywilnych. Z uwagi na fakt, iż odnoszą się one do spraw ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, mają one charakter spraw z prawa cywilnego materialnego. W ocenie NSA ma tutaj zastosowanie przepis art. 2 § 1 k.p.c., zgodnie z którym do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne. WSA prawidłowo zauważył, iż w świetle przepisu art. 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 Nr 98 poz. 1071 ze zm.; dalej k.p.a.) postępowanie przed Krajową Izbą Odwoławczą nie jest postępowaniem administracyjnym, gdyż nie rozstrzyga ono w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Ponadto Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznaje spory w kontradiktoryjnym postępowaniu rozpoznawczym, stosując przepisy ustawy prawo zamówień publicznych oraz odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o sądzie polubownym (arbitrażowym).

Kasator zarzucił m.in. naruszenie art. 185 ust 7 ustawy p.z.p. Przepis ten

nakazuje do postępowania odwoławczego stosować odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o sądzie polubownym (arbitrażowym), w zakresie, w jakim ustawa nie stanowi inaczej. Zakres zastosowania kodeksu postępowania cywilnego do postępowania odwoławczego jest dość ograniczony, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż samo prawo zamówień publicznych drobiazgowo normuje postępowanie odwoławcze (por. W. Dzierżanowski, J. Jurzykowski, M. Stachowiak. *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz, wyd. Lex 2010 r., komentarz do art. 185). Powyższa regulacja jednoznacznie wskazuje, iż nie mają tu zastosowania przepisy postępowania administracyjnego. W omawianej ustawie kilkakrotnie ustawodawca wskazał, iż sądy powszechne sprawują kontrolę nad postępowaniem odwoławczym a nie sądy administracyjne i tak na podstawie art. 198 a ust 1 oraz art. 198 b ust 1 na orzeczenia Izby stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu okręgowego miejsca zamieszkania lub siedziby zamawiającego. Dalej ustawodawca wskazuje, iż w postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. o apelacji.

NSA uznaje z pełną aprobatą stanowisko WSA, iż Prezes Izby nie jest organem administracji publicznej. Zasadniczo ustawa p.z.p. nie wskazuje wprost statusu prawnego Krajowej Izby Odwoławczej, jednak w ocenie NSA jest ona specjalnym organem władzy publicznej powołanym do rozpoznawania spraw cywilnoprawnych w ramach udzielenia zamówienia publicznego. Krajowa Izba Odwoławcza oraz jej Prezes nie stosują w świetle przepisów władztwa administracyjnego w stosunku do stron postępowania odwoławczego w celu rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, nie wydają też decyzji administracyjnej. Należy uznać, iż Prezes Krajowej Izby Odwoławczej nie jest organem administracji publicznej, jest natomiast organem Izby, a stosownie do art. 152 ust. 1 p.z.p. centralnym organem administracji rządowej w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu.

Stanowisko Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, zawarte w odpowiedzi na skargę kasacyjną, jest zdaniem NSA prawidłowe. Skarżący podnosi, iż postanowienie o zwrocie odwołania wydane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zaskarżane byłoby skargą do sądu administracyjnego, natomiast na postanowienie o zwrocie odwołania wydane przez skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej podlegałoby zaskarżeniu skargą do sądu powszechnego. Zdaniem NSA organ orzekający, w odpowiedzi na skargę kasacyjną, właściwie wskazał, iż



pogląd wyrażony przez skarżącego doprowadziłby do dualizmu kontroli sądowej a taki stan rzeczy jest całkowicie niedopuszczalny. Reasumując powyższe NSA stwierdza, iż postanowienie o zwrocie odwołania wydane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej podlega zaskarżeniu do sądu okręgowego, jako orzeczenie wydane przez skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej nadto ani Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, ani Krajowa Izba Odwoławcza nie są organami administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. Tym samym, w sprawie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Podstawą oddalenia skargi była przede wszystkim okoliczność, iż zaskarżone postanowienie nie dotyczyło działalności administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 184 w zw. z art. 182 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

*Paulina Samsel*  
sekretarz sądowy