

JANUSZ KASPRYSZYN

ORCID: 0000-0002-2041-7917

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

janusz.kaspryszyn@ue.wroc.pl

Zaskarżalność postanowień sądu zamówień publicznych — sygnalizacja podstawowych problemów

Abstrakt: W artykule zaprezentowano kwestię zaskarżalności postanowień wydawanych przez sąd zamówień publicznych. Od 1 stycznia 2021 roku w Polsce obowiązuje bowiem nowe prawo zamówień publicznych. Postępowanie wywołane skargą na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej aktualnie podlega jednocześnie regulacjom na trzech podstawowych płaszczyznach: prawa zamówień publicznych, kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W opracowaniu przedstawiono wpływ tych trzech powiązanych z sobą rozwiązań na dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem lub skargą kasacyjną postanowień wydawanych przez sąd. Poddano też ocenie aktualnie funkcjonujący system zaskarżania orzeczeń formalnych kończących postępowanie w sprawie.

Słowa kluczowe: skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, postanowienie kończące postępowanie w sprawie, postanowienie niekończące postępowania w sprawie, zażalenie, skarga kasacyjna.

Uwagi wstępne

Ustawa z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (dalej: prawo zamówień publicznych lub p.z.p.)¹ w rozdziale 3 działu IX, regulującym środki ochrony prawnej, zawiera przepisy odnoszące się do postępowania wywołanego skargą na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO). Wskaza-

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2019.

ne regulacje w przeważającej mierze powtarzają rozwiązania dotyczące sądowej kontroli orzeczeń KIO zawarte w obowiązującej do końca 2020 roku ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (dalej: poprzednie prawo zamówień publicznych lub p.p.z.p.)². Zwłaszcza aktualnie obowiązujący art. 579 ust. 2 wskazuje (tak poprzednio art. 198a ust. 2 p.p.z.p.), iż w postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej. Istotną zmianą jest wprowadzenie dopuszczalności zaskarżenia przez strony wyroku sądu zamówień publicznych lub postanowienia kończącego postępowanie skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego (art. 590 ust. 1 p.z.p.).

Nie może jednak ująć uwadze okoliczność³, że już w 2019 roku postępowanie skargowo-sądowe uległo zmianom wskutek nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego)⁴. Następnie reguły postępowania cywilnego znowelizowano ustawą z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa COVID)⁵, zmienioną ustawą z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca ustawę COVID lub ustawa zmieniająca)⁶, a także ustawą z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (dalej: ustawa SARS-CoV-2)⁷. Wszystkie te zmiany miały zastosowanie w postępowaniu toczącym się na skutek skargi na orzeczenie KIO wskutek odesłania zawartego w art. 198a ust. 2 p.p.z.p., a dzisiaj na skutek art. 579 ust. 2 p.z.p. oraz art. 15zsz¹⁻² ustawy COVID, które nakazują stosowanie tych regulacji w sprawach rozpoznawanych według przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Dalsze istotne z punktu widzenia postępowania skargowego zmiany w procedurze cywilnej nastąpiły z dniem 3 lipca 2021 roku

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843. Chociaż warto zauważyć, że w nowej ustawie dodano, iż skarga przysługuje również na postanowienie Prezesa Izby o zwrocie odwołania wydane na podstawie art. 519 ust. 1 p.z.p.; zob. np. P. Granecki, [w:] P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 579.

³ Zob. J. Kaspryszyn *et al.*, *Skarga sądowa na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w przepisach o zamówieniach publicznych w latach 1997–2020*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 4, s. 62–63.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1469.

⁵ Dz.U. poz. 374 i 567.

⁶ Dz.U. poz. 568.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 875.

na mocy ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁸, którą wprowadzono między innymi jako zasadę rozpoznawanie spraw cywilnych w drugiej instancji w składzie jednego sędziego. Okresowe rozwiązania zawarte w ustawie COVID stanowią regulację szczególną w stosunku do kodeksu postępowania cywilnego⁹.

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich postępowanie apelacyjne w ramach procedury cywilnej regulowane jest zatem treścią kodeksu postępowania cywilnego, nowelizowaną ustawą COVID¹⁰. W konsekwencji przebieg postępowania wywołanego skargą na orzeczenie KIO aktualnie podlega jednocześnie regulacjom na trzech podstawowych płaszczyznach: prawa zamówień publicznych, kodeksu postępowania cywilnego i zmienianej ustawy COVID¹¹. Pierwotnie (w 2020, a nawet jeszcze w 2021 roku) wydawało się, że przepisy covidowe z uwagi na ich przejściowy charakter będą miały bardzo ograniczony czasowo zakres zastosowania. Obecnie te optymistyczne prognozy wydają się nieaktualne, a kształt postępowania cywilnego, a tym samym postępowania skargowo-sądowego, jawi się jako względnie stabilny model rozpoznawania spraw z zakresu zamówień publicznych.

1. Orzeczenia sądu zamówień publicznych

Zgodnie z art. 579 ust. 2 p.z.p. w postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego o apelacji, jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej. Nie ulega wątpliwości, że odpowiednie stosowanie przepisów o apelacji w postępowaniu ze skargi na orzeczenie KIO oznacza co do zasady konieczność uwzględnienia specyfiki postępowania skargowego. W konsekwencji część tych przepisów znajdzie zastosowanie bezpośrednio — wprost (bez modyfikacji). Inne będą wymagały koniecznej w danej sprawie modyfikacji, a w odniesieniu do niektórych zostanie wyłączona możliwość ich stosowania wskutek sprzeczności z istotą i funkcją postępowania skargowo-sądowego¹².

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1090.

⁹ Zob. J. Kaspryszyn *et al.*, *op. cit.*, s. 63.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² I. Skubiszak-Kalinowska, [w:] I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2019, LEX/el., komentarz do art. 198a; T. Strumiłło, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 2. *Komentarz. Art. 730–1217*, red. J. Janowski, Warszawa 2019, Legalis/el., komentarz do art. 1207; M. Jaworska, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2021, Legalis/el., komentarz do art. 579.

Zasadnie też wyróżnia się dwa etapy postępowania¹³. Najpierw występuje faza postępowania dotyczącego wniesienia skargi, które w klasycznym postępowaniu cywilnym w stosunku do apelacji zostało wskutek nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego od 7 listopada 2019 roku przeniesione do sądu drugiej instancji. Drugi etap obejmuje postępowanie toczące się po skutecznym wniesieniu skargi. W trakcie obu faz postępowania skargowego zastosowanie będą miały przepisy kodeksu postępowania cywilnego, chociaż faktycznie w wypadku pierwszego etapu zastosowanie regulacji zawartych w rozdziale 1 działu V księgi pierwszej części pierwszej, bezpośrednio regulujących apelację, z zasady będą się sprowadzać do wykorzystania art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c., który w przypadku braku szczególnych przepisów o postępowaniu przed sądem drugiej instancji do postępowania tego nakazuje stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji¹⁴ (na przykład co do wymogów pisma procesowego, które zgodnie z art. 581 p.z.p. musi spełniać skarga na orzeczenie KIO¹⁵).

W ramach podejmowanych czynności sąd zamówień publicznych wydaje orzeczenia, które mają charakter merytoryczny (wyrok¹⁶) lub formalny (postanowienia). O ile w sprawie zapada jeden wyrok¹⁷, którym sąd bądź oddała skargę, jeżeli jest ona bezzasadna (art. 588 ust. 1 p.z.p.), bądź w przypadku uwzględnienia skargi zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka co do istoty sprawy (art. 588 ust. 2 zd. 1 p.z.p.), o tyle liczba postanowień, które mogą być wydane przez sąd w ramach postępowania, uzależniona jest od wniosków stron oraz konieczności działania przez sąd z urzędu.

¹³ J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el., komentarz do art. 198a.

¹⁴ Zasadnie podwójne odesłanie zauważa Joanna May, *Podstawowe zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Krajową Izbą Odwoławczą*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2, s. 47; Jerzy Pieróg (*idem, op. cit.*) wyraźnie wskazuje, że do tego etapu postępowania nie będą miały zastosowania przepisy kodeksu cywilnego o apelacji (*argumentum a contrario* z art. 198a ust. 2 p.p.z.p.; aktualnie art. 579 ust. 2 p.z.p.), gdyż ta faza postępowania w całości uregulowana jest przepisami prawa zamówień publicznych.

¹⁵ Zob. np. A. Trzeźniewska-Markowicz, [w:] A. Szyszkowski, A. Trzeźniewska-Markowicz, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2009, s. 337–338; G. Matejczuk, *Stosowanie kodeksu postępowania cywilnego w zamówieniach publicznych*, Wrocław 2018, s. 187; E. Komorowski, [w:] *Zamówienia publiczne. Podręcznik*, red. M. Chmaj, Warszawa 2010, s. 335; K. Kiczka, [w:] *Prawo zamówień publicznych*, red. M. Guziński, Wrocław 2008, s. 181–182; M. Wierzbowski, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 359–360; P. Janda, [w:] S. Babiarsz *et al.*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 745. Na gruncie apelacji zob. art. 368 k.p.c.

¹⁶ Co do pojęcia wyroku zob. np. K. Malcherek-Kalemba, *Wyroki nieistniejące w postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem wad związanych z notyfikacją wyroku*, „Rejent” 2022, nr 1, s. 39–40 i wskazana tam literatura.

¹⁷ Chyba że zaistnieje potrzeba uzupełnienia wyroku w trybie art. 351 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c.

Z uwagi na zakres niniejszego opracowania zasygnalizować jedynie należy za Sądem Najwyższym¹⁸, że postanowienia rozstrzygające kwestie dotyczące postępowania, czyli kwestie proceduralne, różnią się między sobą: 1. co do znaczenia, jakie mają dla postępowania; 2. co do zaskarżalności; 3. co do sposobu wydania, uzasadnienia i doręczenia; 4. co do wykonalności.

Należy przy tym zwrócić uwagę na podział postanowień sądu zamówień publicznych na postanowienia kończące postępowanie w sprawie i takie, które nie kończą postępowania w sprawie. Z tym podziałem wiąże się bowiem dopuszczalność zaskarżenia orzeczenia oraz wybór przez skarżącego wskazanego ustawowo środka odwoławczego¹⁹. Trzeba bowiem zauważyć, że aktualnie w świetle art. 590 ust. 1 p.z.p. od wyroku sądu lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Postanowienia kończące postępowanie w sprawie są zatem wyłączone z zaskarżalności zażaleniem.

Postanowieniem formalnym kończącym postępowanie w sprawie jest orzeczenie, które przez uprawomocnienie się trwale zamyka drogę do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty w danej instancji²⁰. Oznacza to, że pojęcie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie obejmuje tylko orzeczenia kończące postępowanie jako całość poddaną pod osąd²¹. W doktrynie wskazuje się także, iż postanowienie kończące postępowanie w sprawie to orzeczenie, które stwierdza wystąpienie okoliczności powodującej niedopuszczalność kontynuowania postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty przez sąd danej instancji, jeżeli w chwili jego wydania sąd jest zwolniony z obowiązku dalszego rozpoznawania sprawy²². Takie postanowienie może być wydane przez sąd zamówień publicznych już w pierwszym etapie postępowania, albowiem w sytuacji, gdy skargę wniesiono po upływie terminu lub gdy jest ona niedopuszczalna z innych przyczyn, jak również gdy jej braków strona nie uzupełniła w terminie, podlega ona odrzuceniu (art. 584 p.z.p.)²³. W tej fazie może dojść również do umorzenia postępowania skargowego, na przykład skutek cofnięcia skargi (art. 588

¹⁸ Postanowienie SN z dnia 14 listopada 1996 roku, sygn. I CKN 7/96.

¹⁹ Z uwagi na ograniczenia dotyczące objętości tekstu pominięto kwestie opłat sądowych od środków zaskarżenia.

²⁰ Uchwała SN z dnia 24 listopada 1998 roku, sygn. III CZP 44/98; uchwała SN z dnia 31 maja 2000 roku, sygn. III CZP 1/00; uchwała SN z dnia 6 października 2000 roku, sygn. III CZP 31/00; postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2006 roku, sygn. II CNP 31/05.

²¹ Postanowienie SN z dnia 14 listopada 1996 roku, sygn. I CKN 7/96.

²² T. Ereciński, [w:] J. Gudowski, K. Weitz, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 3. *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016, art. 394(1); zob. R. Obrębski, *Pojęcie postanowień kończących postępowanie w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 124 n.; K. Markiewicz, *Postanowienia formalne kończące postępowanie w trybie nieprocesowym*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 1, s. 81 n.

²³ Brakiem formalnym jest też tak zwany brak fiskalny, to jest nieuiszczenie opłaty od skargi; por. np. postanowienie SO w Rzeszowie z dnia 16 grudnia 2011 roku, sygn. VI Ga 174/1; postanowienie SO we Wrocławiu z dnia 14 października 2014 roku, sygn. X Ga 460/14, niepubl.; postanowienie SO w Warszawie z dnia 28 lutego 2020 roku, sygn. XXIII Ga 1937/19.

ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c. w zw. z art. 355 k.p.c.) lub umorzenia całego postępowania albo odrzucenia odwołania (zob. art. 588 ust. 3 p.z.p.). Takie orzeczenia w sposób oczywisty kończą postępowanie.

Natomiast postępowaniami, które nie kończą postępowania w sprawie, są orzeczenia mające za przedmiot kwestie wpaddingowe, to jest kończące postępowania pomocnicze lub zamykające fragment bądź pewną fazę postępowania. Jak wskazał Sąd Najwyższy²⁴, kończą one bowiem jedynie pewien fragment sprawy, ale nie sprawę.

2. Kwestia zaskarżalności postanowień niekończących postępowania w sprawie

Niekończące postępowania w sprawie postanowienia sądu zamówień publicznych są zaskarżalne tylko w przypadkach wskazanych w kodeksie postępowania cywilnego²⁵. Zażalenie przysługuje do innego składu orzekającego sądu zamówień publicznych (argument z art. 579 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 394² § 1¹ k.p.c.). Aktualnie w rachubę wchodzi zatem tylko tak zwane zażalenie poziome (horyzontalne²⁶), które z uwagi na treść art. 15zszs¹ ust. 4 ustawy COVID jest rozpoznawane obecnie w składzie jednoosobowym²⁷. Przy tym prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawilność lub precedensowy charakter sprawy.

Zgodnie z art. 394² § 1¹ k.p.c. zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje także na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:

1. odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie;
2. oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;
3. zwrot kosztów procesu, o ile nie wniesiono skargi kasacyjnej;
4. zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu;
5. skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę;
6. zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka;

²⁴ Postanowienie SN z dnia 14 listopada 1996 roku, sygn. I CKN 7/96.

²⁵ Odesłanie z art. 579 ust. 2 p.z.p. rozciąga się na przepisy kodeksu postępowania cywilnego dopuszczające zaskarżenie zażaleniem postanowień zapadłych w toku postępowania apelacyjnego (tu: skargowo-sądowego).

²⁶ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2021 roku, sygn. III PZP 6/20.

²⁷ Co do kwestii konstytucyjności tego rozwiązania w zakresie zmiany składu z trzyosobowego na jednoosobowy Sąd Okręgowy w Katowicach przedstawił pytanie prawne Sądowi Najwyższemu (sygn. III CZP 73/21), a Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w sprawie i przedstawił stanowisko RPO (zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RPO_SN_sklady_1.02.2022.pdf, dostęp: 1.03.2022).

7. odmowa zwolnienia świadka i biegłego z grzywny i świadka z przymusowego sprowadzenia.

Przy tym z uwagi na specyfikę postępowania skargowo-sądowego nie znajduje zastosowania w tym postępowaniu wyłączenie zawarte w końcowej części tego przepisu²⁸.

Pozostałe postanowienia niekończące postępowania w sprawie, niezależnie od ich wagi (na przykład postanowienie o odmowie zwolnienia z kosztów sądowych, odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi na orzeczenie KIO, zawieszeniu postępowania), nie są zaskarżalne, lecz podlegają ewentualnej ocenie w ramach rozpoznawanej skargi kasacyjnej na orzeczenie kończące postępowanie w sprawie (poprzez regulację art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 380 k.p.c.²⁹). W przypadku wniesienia zażalenia na takie postanowienie będzie ono podlegać odrzuceniu jako niedopuszczalne (art. 373 k.p.c. w zw. z art. 397 § 3 k.p.c. i art. 579 ust. 2 p.z.p.).

Warunkiem zaskarżenia (w wypadku dopuszczalności zażalenia) jest uprzednie złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie odpisu postanowienia z uzasadnieniem. Zgodnie bowiem z art. 394 § 2 k.p.c. termin do wniesienia zażalenia wynosi tydzień i jest liczony od daty doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Ustawa (poza wyjątkami, kiedy sąd przy wydaniu postanowienia odstąpi od jego uzasadnienia na podstawie art. 357 § 6 k.p.c. albo sporządzenie uzasadnienia nie jest możliwe — art. 331 § 4 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c.) nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie wprawdzie zaskarżalne, ale nieuzasadnione³⁰. Niezbędnym elementem wniesienia zażalenia jest zatem uprzednie złożenie wniosku o uzasadnienie kwestionowanego postanowienia. W tym kontekście należy przypomnieć, że postanowienia ogłoszone na posiedzeniu jawnym sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlegają one zaskarżeniu, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia postanowienia. Postanowienia te doręcza się tylko tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie z uzasadnieniem doręcza się tylko

²⁸ Wyłączające postanowienia wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji.

²⁹ Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 lutego 2007 roku (sygn. I PZ 36/06) wskazał, że wobec tego, że art. 398²¹ k.p.c. nie wymienia rodzaju postępowania przed Sądem Najwyższym, należy przyjąć, że przepis ten dotyczy zarówno postępowania ze skargi kasacyjnej, jak i postępowania wywołanego wniesieniem zażalenia; zatem z mocy art. 398²¹ k.p.c. do postępowania zażaleniowego przed Sądem Najwyższym stosuje się odpowiednio przepisy o apelacji. Zob. też np. uchwałę SN z dnia 16 listopada 2004 roku, sygn. III CZP 62/04; postanowienie SN z dnia 8 marca 2000 roku, sygn. I CZ 259/99; postanowienie SN z dnia 4 października 2006 roku, sygn. II CZ 71/06.

³⁰ Zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2021 roku w sprawie I AGz 14/21, niepubl.

tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem (art. 357 § 1–2¹ k.p.c.).

Istotnym elementem wniosku o uzasadnienie jest aktualnie wskazanie przez wnioskodawcę we wniosku, czy pisemne uzasadnienie ma dotyczyć całości wyroku, czy jego części, zwłaszcza poszczególnych objętych nim rozstrzygnięć (art. 328 § 3 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c., art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c. i art. 579 ust. 2 p.z.p.), albowiem sąd odrzuca nie tylko wniosek niedopuszczalny, spóźniony, nieopłacony, lecz również dotknięty brakami, których nie usunięto mimo wezwania (art. 328 § 4 k.p.c.).

W kontekście postanowień wydawanych na posiedzeniu niejawnym oraz sporządzonych przez sąd uzasadnień należy podkreślić, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, zgodnie z art. 15zszs⁹ ust. 2–4 ustawy COVID, sąd doręcza adwokatowi, radcy prawnemu pisma sądowe poprzez umieszczenie ich treści w systemie teleinformatycznym służącym do udostępniania tych pism (dalej: portal informacyjny)³¹, a datą doręczenia jest data zapoznania się przez odbiorcę z pismem umieszczonym w portalu informacyjnym. W przypadku niezapoznania się pismo uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w portalu informacyjnym³². Doręczenie pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego wywołuje skutki procesowe określone w kodeksie postępowania cywilnego właściwe dla doręczenia pisma sądowego³³.

3. Zaskarżalność postanowień kończących postępowanie w sprawie

Wszystkie postanowienia kończące postępowanie w sprawie z mocy przepisu szczególnego zawartego w prawie zamówień publicznych (art. 590 ust. 1) są zaskarżalne skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego. Skargę kasacyjną może wnieść

³¹ Nie dotyczy to pism, które podlegają doręczeniu wraz z odpisami pism procesowych stron lub innymi dokumentami niepochożącymi od sądu.

³² Przy tym odróżnić należy samo umieszczenie pisma w portalu informacyjnym od jego doręczenia przez ten portal, czyli umieszczenia pisma w celu doręczenia — aktualnie w module do doręczeń (z informacją o tym w treści powiadomienia); zob. G. Karaś, A. Zalesińska, *Doręczenia elektroniczne w trybie art. 15zszs⁹ KoronawirusU*, [w:] *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2022, Legalis/el.

³³ Przewodniczący zarządza odstąpienie od doręczenia pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego, jeżeli doręczenie jest niemożliwe ze względu na charakter pisma (art. 15zszs⁹ ust. 5 ustawy COVID).

strona³⁴ oraz Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (art. 590 ust. 2 zd. 1), przy czym mimo odesłania w zd. 2 art. 590 ust. 1 p.z.p. jedynie do przepisów części pierwszej księgi pierwszej tytułu VI działu Va ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 87¹ § 1 k.p.c. w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, jak również odnośnie do czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji, obowiązuje przymus adwokacki lub radcowski³⁵. Jeśli orzeczenie nie podlegało uzasadnieniu przez sąd z urzędu, warunkiem wniesienia skargi przez stronę jest uprzednie złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem³⁶.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 387 § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd drugiej instancji uzasadnia z urzędu wyrok oraz postanowienie kończące postępowanie w sprawie. W sprawach, w których apelację oddalono lub zmieniono zaskarżony wyrok, pisemne uzasadnienie sporządza się tylko wówczas, gdy strona zgłosiła wniosek o doręczenie wyroku z uzasadnieniem. We wszystkich sytuacjach procesowych, w których postanowienie kończy postępowanie w sprawie, powinno ono zatem być z urzędu przez sąd uzasadnione. W przypadku ogłoszenia postanowienia na posiedzeniu jawnym niezbędny jest wniosek o jego doręczenie wraz z pisemnym uzasadnieniem (w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia orzeczenia — art. 387 § 3 zd. 1 k.p.c.), gdyż dopiero z momentem doręczenia otwiera się termin do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 398⁵ § 1 k.p.c.). Jeżeli jednak uzasadnienie sporządzane jest przez sąd z urzędu, wówczas orzeczenie z uzasadnieniem doręcza się stronom z urzędu w terminie tygodnia od dnia sporządzenia uzasadnienia (art. 387 § 3 zd. 3 k.p.c.). W takiej sytuacji wniosek o sporządzenie uzasadnienia jest zbędny, a termin do wniesienia skargi kasacyjnej otwiera się wraz z doręczeniem postanowienia z uzasadnieniem³⁷. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w ter-

³⁴ Rozszerzenie to przyjęto z aprobatą; zob. np. J. Jerzykowski, *Odwolanie i skarga w zamówieniach publicznych. Artykuły 505–590 ustawy — Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 251; Ł. Jaźwiński, [w:] W. Dzierżanowski *et al.*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 590; P. Granecki, *op. cit.*, komentarz do art. 590. Zwrócono uwagę na wykluczenie z tego grona uczestnika postępowania (zob. P. Wójcik, [w:] A. Gawrońska-Baran *et al.*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 590) oraz interwenienta (ubocznego); zob. J. Jerzykowski, *op. cit.*, s. 251; Ł. Jaźwiński, *op. cit.*, art. 590. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 79 k.p.c.; zob. np. T. Zembrzuski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009, s. 149–151. Wcześniejszą niedopuszczalność zaskarżenia przez stronę orzeczenia sądu skargą kasacyjną łączono z nieskomplikowanym dowodowo charakterem sprawy oraz potrzebą zapewnienia szybkiego rozstrzygnięcia ostatecznego; tak R. Szostak, *Przetarg nieograniczony na zamówienie publiczne. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2005, s. 133.

³⁵ Zob. M. Jaworska, *op. cit.*, komentarz do art. 590.

³⁶ Zob. wcześniejsze uwagi odnośnie do wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia.

³⁷ Zob. jednak postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2021 roku, sygn. V CZ 9/21; z dnia 24 listopada 2021 roku, sygn. V CZ 53/21.

minie dwóch miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej (art. 398⁵ § 1 k.p.c.).

Odwolując się do przedstawionych poglądów, należy zauważyć, że w każdym przypadku, gdy postanowienie formalne zastąpi orzeczenie merytoryczne (wyrok), będzie miało ono charakter postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Nie może jednakże ująć uwagę, że w jednej sprawie mogą równocześnie wystąpić dwa orzeczenia kończące postępowanie w sprawie, na przykład wyrok i postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Wyrok zamyka postępowanie skargowe, a postanowienie zamyka drogę do zweryfikowania rozstrzygnięcia w ramach postępowania kasacyjnego przed Sądem Najwyższym. Nadto w ramach jednego postępowania mogą występować kolejne postanowienia kończące postępowanie w sprawie — na przykład postanowienie o odrzuceniu skargi na orzeczenie KIO, o ile będzie uchylone, otwiera drogę do kontynuowania postępowania i wydania innego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

W świetle art. 590 ust. 1 p.z.p. wszystkie postanowienia kończące postępowanie są zaskarżalne skargą kasacyjną. Warto zauważyć, że w przypadku zwykłych procesowych postępowań cywilnych skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie (art. 398¹ § 1 k.p.c. z zastrzeżeniem art. 398² k.p.c.). Nadto kodeks postępowania cywilnego przewiduje zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz na postanowienie sądu drugiej (lub pierwszej instancji) odrzucające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 394¹ § 1 k.p.c.). Od innych postanowień kończących w drugiej instancji postępowanie w sprawie nie przewidziano w kodeksie środków odwoławczych do Sądu Najwyższego, ale warto podkreślić, o czym już wspomniano, że wskutek przeniesienia postępowania dekreteryjnego (co do apelacji jako środka zaskarżenia) z sądu pierwszej instancji do sądu drugiej instancji uchylono przepis art. 370 k.p.c., który nakazywał sądowi pierwszej instancji odrzucenie na posiedzeniu niejawnym apelacji wniesionej po upływie przepisane go terminu, nieopłaconej lub z innych przyczyn niedopuszczalnej, jak również apelacji, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie.

Aktualnie braki formalne apelacji uzupełniane są w ramach postępowania przed sądem drugiej instancji, co przełożyło się również na zmianę art. 373 k.p.c. Obecnie to sąd drugiej instancji odrzuca apelację spóźnioną, nieopłaconą lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również apelację, której braków strona nie usunęła w wyznaczonym terminie (§ 1), a czynności związane z nadaniem biegu apelacji może wykonywać referendarz sądowy (§ 2). Co więcej, zgodnie z art. 47² § 1 k.p.c. w zakresie czynności przewodniczącego zarządzenia może także wydawać asystent sędziego, z wyjątkiem zarządzenia o zwrocie pisma procesowego. Przy tym w każdym przypadku przewodniczący może uchylić lub zmienić zarządzenie asystenta. Jednocześnie przepisem art. 394² § 1 k.p.c. wprowadzono

zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.).

Zastanawiająca jest rozbieżność i niespójność co do postanowień podlegających zaskarżeniu do Sądu Najwyższego w postępowaniu skargowo-sądowym i zwykłym procesie cywilnym. W kontekście tego problemu warto zauważyć, że w dacie uchwalania prawa zamówień publicznych (11 września 2019 roku) kodeks postępowania cywilnego przewidywał jeszcze do 7 listopada 2019 roku (art. 394¹ § 2 k.p.c.) w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie (także) na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹ k.p.c. (tu: skarga kasacyjna), a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego została uchwalona 4 lipca 2019 roku, a weszła w życie (w tym zakresie) 7 listopada 2019 roku, a zatem ponad rok wcześniej niż aktualnie obowiązujące prawo zamówień publicznych.

Wnioski

Ukształtowanie zaskarżalności postanowień w postępowaniu skargowo-sądowym budzi istotne zastrzeżenia odnośnie do objęcia wszystkich postanowień kończących postępowanie skargą kasacyjną. Nie podążono w tym zakresie drogą zażalenia poziomego, co na przykład w zakresie odrzucenia skargi na orzeczenie KIO byłoby spójne z regulacją zawartą w art. 394² § 1 k.p.c. co do zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu apelacji.

Wydaje się, że przy zasadnym dopuszczeniu skarżenia postanowień kończących postępowanie skargowo-sądowe (w przeciwieństwie do budzącego wątpliwości szerokiego ograniczenia tej możliwości w ramach postępowania cywilnego na zasadach ogólnych) słuszne byłoby w przypadku rozstrzygnięcia o kwestiach formalnych (na przykład odrzucenia skargi na orzeczenie KIO) wprowadzenie jako środka zaskarżenia zażalenia (poziomego lub do Sądu Najwyższego). Znacznie przyspieszyłoby to postępowanie w sprawach, które nie tylko z natury, lecz także wskutek nakazu ustawowego (zob. art. 587 ust. 1 p.z.p.) winny być rozstrzygane bardzo szybko. Tymczasem przyporządkowanie kwestiom formalnym nadzwyczajnego środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej) jawi się nie tylko konstrukcyjnie³⁸, lecz również funkcjonalnie jako niewłaściwe, gdyż z zasady będzie prowadzić do znacznego wydłużenia postępowań, a wielokrotność skargi

³⁸ O charakterystyce zażalenia zob. np. B. Bładowski, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 18 n.; co do postulatu rozgraniczenia orzeczeń podlegających zaskarżeniu zażaleniem i skargą kasacyjną zob. na kanwie art. 394¹ § 11 k.p.c. J. Kaspryszyn, *O potrzebie zmiany regulacji środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym — głos w dyskusji*, [w:] *Reforma postępo-*

kasacyjnej (wobec wielokrotności kończenia sprawy postanowieniem) w ramach jednego postępowania skargowo-sądowego może nie być sytuacją wyjątkową.

W tym kontekście wątpliwości budzi również relacja między art. 590 ust. 1 p.z.p. a art. 394¹ § 1 k.p.c. O ile bowiem w ramach zwykłego postępowania cywilnego postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej podlega kontroli zażalenkowej, o tyle charakter postanowienia, które kończy postępowanie w sprawie, zdaje się wymuszać w świetle art. 590 ust. 1 p.z.p.³⁹ w ramach postępowania skargowo-sądowego zastosowanie jako środka zaskarżenia skargi kasacyjnej. To z kolei implikowałoby w kolejnym aspekcie niezasadne przedłużanie postępowania, już chociażby z uwagi na różnicę w długości terminu do wniesienia zażalenia i skargi kasacyjnej.

Warto jeszcze zauważyć, że termin do wniesienia skargi dla Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wynosi sześć miesięcy⁴⁰, albowiem do czynności podejmowanych przez Prezesa Urzędu stosuje się odpowiednio przepisy o Prokuratorze Generalnym, określone w części pierwszej księdze pierwszej tytule VI w dziale Va ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego, a termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego określono na sześć miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli strona zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem — od chwili doręczenia orzeczenia stronie — art. 398⁵ § 2 k.p.c.). Termin ten w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przy kwestiach formalnych (na przykład odrzucenia spóźnionej skargi na orzeczenie KIO) jawi się wręcz jako nieracjonalny.

Należy wreszcie zwrócić uwagę na konstrukcję art. 590 p.z.p. Zabrakło w nim bowiem odpowiednika art. 398¹ § 2 k.p.c., w którym wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę wyłącza — w zaskarżonym zakresie — wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka, co ma przeciwdziałać dublowaniu zakresu skarg kasacyjnych wnoszonych przez stronę i uprawniony podmiot⁴¹.

W świetle zaprezentowanych uwag zasadne wydaje się oczekiwanie na legislacyjną korektę przepisów o zaskarzaniu orzeczeń sądu zamówień publicznych.

wania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011, s. 136 n.; o charakterze skargi kasacyjnej zob. np. T. Zembrzusi, *op. cit.*, s. 34 n.

³⁹ Art. 590 ust. 2 zd. 2 k.p.c. odsyła do części pierwszej tytułu VI działu Va kodeksu postępowania cywilnego.

⁴⁰ P. Wójcik, [w:] A. Gawrońska-Baran *et al.*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, LEX/el., art. 590.

⁴¹ Chociaż już nie przeciwdziała to zbiegowi skarg kasacyjnych złożonych przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka; tak T. Zembrzusi, *op. cit.*, s. 155; T. Wiśniewski, [w:] D. Dończyk *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2. *Artykuły 367–505(39)*, Warszawa 2021, art. 398(1).

Bibliografia

- Babiarz S., Czarnik Z., Janda P., Pełczyński P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bładowski B., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975.
- Dończyk D., Iwulski J., Jędrejek G., Koper I., Misiurek G., Orecki M., Pogonowski P., Sołtysik S., Zawistowski D., Zembrzuski T., Wiśniewski T., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2. *Artykuły 367–505(39)*, Warszawa 2021.
- Dzierżanowski W., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., Jaźwiński Ł., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gawrońska-Baran A., Wiktorowska E., Wiktorowski A., Wójcik P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gawrońska-Baran A., Wiktorowska E., Wiktorowski A., Wójcik P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Granecki P., Granecka I., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el.
- Gudowski J., Weitz K., Erciński T., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 3. *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016.
- Jerzykowski J., *Odwolanie i skarga w zamówieniach publicznych. Artykuły 505–590 ustawy — Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Karaś G., Zalesińska A., *Doręczenia elektroniczne w trybie art. 15zsz⁹ KoronawirusU*, [w:] *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2022, Legalis/el.
- Kaspryszyn J., *O potrzebie zmiany regulacji środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym — głos w dyskusji*, [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011.
- Kaspryszyn J., Klich G., Kocowski T., Marak K., *Skarga sądowa na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w przepisach o zamówieniach publicznych w latach 1997–2020*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 4.
- Kodeks postępowania cywilnego*, t. 2. *Komentarz. Art. 730–1217*, red. J. Jankowski, Warszawa 2019, Legalis/el.
- Malcherek-Kałemba K., *Wyroki nieistniejące w postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem wad związanych z notyfikacją wyroku*, „Rejent” 2022, nr 1.
- Markiewicz M., *Postanowienia formalne kończące postępowanie w trybie nieprocesowym*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 1.
- Matejczuk G., *Stosowanie kodeksu postępowania cywilnego w zamówieniach publicznych*, Wrocław 2018.
- May J., *Podstawowe zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Krajową Izbą Odwoławczą*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2.
- Obrębski R., *Pojęcie postanowień kończących postępowanie w sprawach cywilnych*, „Przeгляд Sądowy” 1999, nr 11–12.
- Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.
- Prawo zamówień publicznych*, red. M. Guziński, Wrocław 2008.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. M. Jaworska, Warszawa 2021, Legalis/el.
- Skubiszak-Kalinowska I., Wiktorowska E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2019, LEX/el.
- System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013.
- Szostak R., *Przetarg nieograniczony na zamówienie publiczne. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2005.

Szyszkowski A., Trzeźniewska-Markowicz A., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2009.

Zamówienia publiczne. Podręcznik, red. M. Chmaj, Warszawa 2010.

Zembrzusi T., *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009.

Contestability of Decisions of the Public Procurement Court: Signalling the Main Problems

Summary

The article presents the issue of contestability of the decisions issued by the court of public procurement. The new Public Procurement Law has been in force in Poland since 1 January 2021. The proceedings triggered by a complaint against a ruling of the National Appeal Chamber are currently subject to simultaneous regulation on three basic levels: the Public Procurement Law, the Civil Procedure Code and the Act on Special Solutions for Preventing, Counteracting and Eradicating COVID-19, Other Infectious Diseases and Crisis Situations Caused by Them. The study presents the impact of these three interrelated solutions on the admissibility of challenging by complaint or cassation complaint the decisions issued by the court. The currently functioning system of appealing formal rulings ending the proceedings in a case was evaluated.

Keywords: complaint against a ruling of the National Appeal Chamber, decision ending proceedings in a case, decision not ending proceedings in a case, complaint, cassation appeal.