

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 24 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 17 listopada 2025 r. (wpływ do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 listopada 2025 r.) o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez **Gminę Skarżysko-Kamienna**,

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na: odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gminy Skarżysko-Kamienna od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy,

postanawia:

odmówić uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Uzasadnienie

W dniu 19.11.2025 r. Zamawiający – Gmina Skarżysko-Kamienna – wystąpił o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, o którym mowa w art. 577 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, w postępowaniu o udzielenie zamówienia pn. „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gminy Skarżysko-Kamienna od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, numer referencyjny: ZP.271.38.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 02.07.2025 r., nr 124/2025 425993-2025.

Uzasadniając wniosek Zamawiający wskazał:

„Zamawiający w dniu 24 września 2024 roku na stronie internetowej prowadzonego postępowania zamieścił informację o wyborze najkorzystniejszej oferty. Do dnia 6 października 2025 roku, tj. upływu terminu przewidzianego na wniesienie odwołania nie wpłynął do zamawiającego żaden środek zaskarżenia.

Po ww. terminie Zamawiający wezwał Wykonawcę wyłonionego w przedmiotowym postępowaniu do przedłożenia dokumentów (w tym zabezpieczenia należytego wykonania umowy) niezbędnych do zawarcia umowy. Wykonawca wniósł o zmianę terminu przedłożenia dokumentów i zawarcia umowy. Ostateczny termin uzupełnienia dokumentów wyznaczono na dzień 29 października 2025 roku, do godz. 10:00, a termin zawarcia umowy wyznaczono na dzień 28 listopada 2025 roku, godz. 10:00.

Tymczasem w dniu 13 października 2025 roku Odwołujący MS-EKO sp. z o.o. wystąpił z wnioskiem o udostępnienie protokołu z postępowania wraz z załącznikami. Zamawiający w odpowiedzi na ww. wniosek udostępnił w dniu 15 października 2025 roku protokół wraz z załącznikami. Odwołujący przyjął datę udostępnienia protokołu z załącznikami jako podstawę - datę początkową od której biegnie termin do wniesienia przedmiotowego odwołania i w oparciu o nią chce wzruszyć dokonany przez Zamawiającego wybór najkorzystniejszej oferty - od którego termin na odwołanie upłynął w dniu 6 października 2025 roku.

Na powyższe wskazują również podniesione przez Odwołującego zarzuty, które dotyczą czynności wyboru oferty i zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum FART BIS jako niezgodnej z warunkami zamówienia, zaniechanie weryfikacji prawidłowości kalkulacji ceny oferty Konsorcjum FART BIS, a także zaniechanie uznania, że Konsorcjum FART BIS uchyla się od podpisania umowy i nie wnosi zabezpieczenia należytego wykonania umowy, czy też przedłużanie przez Zamawiającego terminu na zawarcie umowy.

Wywiedzione odwołanie w ocenie Zamawiającego wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, do wypełnia przesłankę zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 2 p.z.p. Podniesione w treści odwołania argumenty są spóźnione. W przedmiotowej sprawie nie było żadnych przeszkód by Odwołujący nie zgadzając się z wyborem oferty najkorzystniejszej wywiódł odwołanie w ustawowym terminie od zamieszczenia informacji o wyborze na stronie prowadzonego postępowania. Co więcej czynność udostępnienia protokołu nie jest czynnością nową w postępowaniu która może przywrócić termin do skutecznego zaskarżenia wyboru najkorzystniejszej oferty.

Również w postanowieniach p.z.p brak jest regulacji w zakresie zmiany terminu zawarcia umowy, czy też przedłożenia dokumentów niezbędnych do jej zawarcia. Brak regulacji w tym zakresie nie przesądza o braku możliwości dokonania zmian tych terminów. Żaden bowiem przepis ustawy nie wskazuje daty w jakiej Wykonawca ma przedłożyć dokumenty niezbędne do zawarcia umowy i w jakiej dacie ma nastąpić jej zawarcie. Ustawodawca zatem celowo

pozostawił tą kwestię swobodnemu uznaniu stron dochodząc do wniosku, iż to one najlepiej będą wiedziały z jaką optymalną datą umowa winna zostać zawarta.

Przytoczone powyżej okoliczności jednoznacznie wskazują, iż wywiedzione odwołanie nie ma na celu ochrony interesu Odwołującego, a jedynie uniemożliwienie Zamawiającemu zawarcia umowy z Wykonawcą i tym samym doprowadzenie do sytuacji w której odpady komunalne nie będą odbierane od mieszkańców. Gdyby bowiem celem wniesionego odwołania miała być ochrona jego interesu z pewnością ww. podmiot (reprezentowany przez profesjonalną kancelarię — specjalizującą się w zamówieniach publicznych) złożyłby odwołanie w określonym ustawą terminie. Fakt niezłożenia takiego odwołania jednoznacznie świadczy, iż nie dostrzeżono ku temu przesłanek merytorycznych, a w chwili obecnej podejmowane działania mają jedynie na celu utrudnić funkcjonowanie Zamawiającego.

Zamawiający wskazuje również, iż niezawarcie umowy z wyłonionym w przedmiotowym postępowaniu Wykonawcą może doprowadzić do sytuacji w której przez pewien okres czasu mieszkańcy Skarżyska-Kamiennej będą pozbawieni możliwości pozbycia się wytwarzanych odpadów komunalnych. Okoliczność ta może doprowadzić do skutków w postaci wszechobecnego nagromadzenia odpadów, niekontrolowanego przyrostu wszelkiego rodzaju gryzoni/larw/pluskw, żerujących w odpadach, zagrożenia epidemiologicznego i stanów epidemii spowodowanych nagromadzeniem i gniciem składowanych odpadów, co bezpośrednio będzie zagrażało zdrowiu i życiu mieszkańców Gminy Skarżysko-Kamienna.

Zamawiający wszczął przedmiotowe postępowanie początkiem lipca 2025 roku. W przedmiotowej sprawie Odwołujący wniósł już jedno odwołanie, które opóźniło wybór oferty najkorzystniejszej, a cała procedura trwa już niespełna pół roku. Aktualnie w celu zabezpieczenia mieszkańców Gminy Skarżysko-Kamienna w odbiór odpadów konieczne jest zawarcie umowy z dniem 28 listopada 2025 roku tak, by już w miesiącu grudniu możliwe było świadczenie usługi przez Wykonawcę wyłonionego w trybie przetargu.

Brak zawarcia umowy w wyznaczonym terminie i niezabezpieczenie świadczenia usługi odbioru odpadów do czasu rozstrzygnięcia odwołania stanowić będzie bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców Gminy Skarżysko-Kamienna, które będzie wzrastać wprost proporcjonalnie do okresu przez jaki przedmiotowa usługa nie będzie świadczona.

Wskazać należy, iż usługa odbioru odpadów należy do tzw. usług ciągłych, których świadczenie nie może być przerwane, a zaprzestanie jej świadczenia choćby na krótki okres stwarza realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Nie ma zatem racjonalnej możliwości zawieszenia świadczenia usługi do czasu rozstrzygnięcia odwołania, a ochrona indywidualnego interesu odwołującego w przedmiotowym postępowaniu w zestawieniu ze zdrowiem i życiem ludzkim (którego kruchość w obliczu wybuchu epidemii ukazała epidemia COVID-19) przemawia za przyznaniem prymatu temu drugiemu.”

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Zgodnie z art. 577 ustawy Pzp, w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Zgodnie z art. 578 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp:

1. Zamawiający może złożyć do Izby wnioszek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577.
2. Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:
 - 1) niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.
 - 2) zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Ustawodawca przewidział dwa takie wyjątki. W przypadku pierwszego z nich dla wykazania zasadności uchylenia zakazu zawarcia umowy wymagane jest przedstawienie nie tylko określonych okoliczności faktycznych związanych z zamówieniem, ale również związku przyczynowo-skutkowego między tymi okolicznościami a negatywnymi skutkami zakazu zawarcia umowy dla interesu publicznego. Innymi słowy, niezbędne jest wykazanie przez zamawiającego konkretnych okoliczności faktycznych wynikających z niemożności zawarcia umowy i ich konkretnego negatywnego wpływu na interes publiczny. Dodatkowo zamawiający musi także wykazać, że negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich innych interesów, przede wszystkim interesów wykonawcy wnoszącego odwołanie, który w wyniku ewentualnego zawarcia przez zamawiającego umowy przed rozstrzygnięciem Izby, traci możliwość uzyskania zamówienia. Drugi wyjątek pozwalający na uchylenie zakazu zawarcia umowy zachodzi w przypadku uprawdopodobnienia przez zamawiającego, że odwołanie jest wniesione wyłącznie z celu uniemożliwienia zawarcia umowy. W tym wypadku zamawiający musi wskazać okoliczności, z których wynika, że celem wykonawcy wnoszącego odwołanie nie jest uzyskanie zamówienia, a jedynie niedopuszczenie do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego np. w celu uzyskania innych korzyści.

W ocenie Izby zamawiający nie wykazał, że ziszczyły się przesłanki, o których mowa w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Zamawiający w uzasadnieniu wniosku skupił się na przesłance z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, dlatego Izba w pierwszej kolejności się do niej odniesie. Zamawiający podniósł, że wybór najkorzystniejszej oferty miał miejsce w dniu 24.09.2025 r., co oznacza, że termin na wniesienie odwołania kwestionującego ten wybór upływał w dniu 06.10.2025 r., Odwołujący zaś wniósł odwołanie dopiero w dniu 27.10.2025 r. (tj. w terminie liczonym od 15.10.2025 r., kiedy to otrzymał od Zamawiającego dokumenty).

Po pierwsze, należy zauważyć, że Zamawiający wskazał, że Odwołujący zwrócił się o przekazanie dokumentów w dniu 13.10.2025 r., ale nie dołączył do wniosku pisma Odwołującego w tej sprawie, nie przesłał też do Izby dokumentacji postępowania (mimo wyznaczonego terminu do 21.11.2025 r.), w związku z czym Izba nie jest w stanie zweryfikować, czy rzeczywiście Odwołujący wystąpił o dokumenty dopiero 13.10.2025 r., jakich konkretnie dokumentów żądał i jakie zostały mu przekazane. Wprawdzie art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp wymaga od zamawiającego jedynie „uprawdopodobnienia”, że odwołanie wnoszone jest w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, ale nie oznacza to, że Izba podejmując tak doniosłą decyzję, jak decyzja o uchyleniu zakazu zawarcia umowy, będzie się opierała wyłącznie na głosłownym opisie stanu faktycznego przez Zamawiającego. Właściwym byłoby, aby Izba mogła mieć dostęp do dokumentów, na które powołuje się zamawiający, aby w oparciu o nie i argumentację zamawiającego móc ocenić, czy zostało uprawdopodobnione zaistnienie przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp. W tej sprawie Zamawiający nie przekazał Izbie takich dokumentów.

Po drugie, Zamawiający wskazuje na wniesienie odwołania po upływie terminu określonego w ustawie, co miałyby dowodzić, że zostało ono złożone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Przesłanka z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp jest ukształtowana w sposób prowadzący do konieczności dokonania wstępnej oceny zasadności odwołania pod względem merytorycznym lub pod względem spełnienia wymogów formalnych już na etapie rozpoznania wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy. Po dokonaniu takiej wstępnej oceny w niniejszej sprawie nie można, zdaniem Izby, jednoznacznie stwierdzić, że Odwołujący dąży wyłącznie do uniemożliwienia zawarcia umowy, ponieważ poza zarzutami dotyczącymi wyboru jako najkorzystniejszej oferty innego wykonawcy podnosi też zarzuty dotyczące uchylania się tego wykonawcy od zawarcia umowy i podkreśla, że zaniechanie zastosowania przez Zamawiającego art. 263 ustawy Pzp skutkuje brakiem wyboru jego oferty jako następnej albo ewentualnie brakiem unieważnienia postępowania, co również pozwoliłoby mu ubiegać się o zamówienie w kolejno wszczętym postępowaniu. Ponadto z odwołania wynika, że aktualnie usługi odbioru odpadów są realizowane przez wybranego wykonawcę na podstawie umowy zawartej w trybie z wolnej ręki i im bardziej oddala się termin zawarcia umowy w obecnym postępowaniu (a z odwołania wynika, że oddala się na prośby wybranego wykonawcy), tym bardziej jest to sytuacja korzystna finansowo dla

wybranego wykonawcy, a niekorzystna dla Odwołującego. Okoliczności sprawy są więc nieco bardziej skomplikowane niż opisuje to Zamawiający i wymagają analizy, do której konieczna jest też – jak już wyżej wskazano – znajomość dokumentacji postępowania, której Zamawiający w wyznaczonym terminie nie dostarczył. Nie można więc na tym etapie stwierdzić, że celem Odwołującego jest wyłącznie uniemożliwienie zawarcia umowy.

W związku z powyższym Izba postanowiła odmówić uchYLENIA zakazu zawarcia umowy w oparciu o art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp do czasu ogłoszenia wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Odnosząc się z kolei do przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp należy zauważyć, że Zamawiający we wniosku nie powołał się na nią wprost, ale wskazał na zagrożenia wynikające z niezawarcia umowy, co zdaniem Izby, świadczy o tym, że Zamawiający wnosi o uchYLENIE zakazu zawarcia umowy również w oparciu o tę przesłankę.

Zamawiający podniósł, że zawarcie umowy do 28.11.2025 r. jest konieczne do tego, by od grudnia wybrany wykonawca mógł odbierać odpady od mieszkańców miasta. Jeżeli odpady nie będą odbierane może dojść do *„wszechobecnego nagromadzenia odpadów, niekontrolowanego przyrostu wszelkiego rodzaju gryzoni/larw/pluskw, żerujących w odpadach, zagrożenia epidemiologicznego i stanów epidemii spowodowanych nagromadzeniem i gniciem składowanych odpadów, co bezpośrednio będzie zagrażało zdrowiu i życiu mieszkańców Gminy Skarżysko-Kamienna”*. Izba rozumie, że opisane zagrożenie zostało wskazane jako negatywne skutki dla interesu publicznego, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Należy jednak ponownie zauważyć, że już obecnie usługa jest realizowana jako zamówienie udzielone wybranemu wykonawcy w trybie z wolnej ręki i ustawa Pzp przewiduje różne tryby udzielenia zamówienia, w których z uwagi na szczególne sytuacje zamówienie może być udzielone szybciej niż np. w przetargu nieograniczonym. Nie jest więc tak, że po 28.11.2025 r. nie będzie żadnej możliwości zapewnienia odbioru odpadów od mieszkańców Gminy. Oczywiście udzielenie zamówienia w trybach niekonkurencyjnych wiąże się najczęściej z wyższymi kosztami realizacji tego zamówienia, ale sam ten fakt nie jest okolicznością stanowiącą zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców. Izba stwierdziła zatem, że niezawarcie umowy w najbliższym okresie, tj. do czasu rozpoznania przez Izbę odwołania i wydania w tej sprawie orzeczenia, nie stwarza realnego negatywnego skutku dla interesu publicznego.

W konsekwencji Zamawiający nie wykazał też, że negatywny skutek dla interesu publicznego przewyższa korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Jak wskazano już wyżej, Zamawiający może na określony czas udzielić zamówienia w trybie niekonkurencyjnym (i nawet aktualnie to robi), zatem nie zachodzi konieczność „zawieszenia świadczenia usługi” i związane w tym zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców Gminy. W efekcie nie można przyjąć, że niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywny skutek dla interesu publicznego, zwłaszcza zaś taki, który przewyższałby konieczność ochrony interesów wykonawcy wnoszącego odwołanie.

W związku z powyższym Izba postanowiła odmówić uchYLENIA zakazu zawarcia umowy w oparciu o art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp do czasu ogłoszenia wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zd. 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: