

**POSTANOWIENIE**

**Warszawa, dnia 1 grudnia 2025 r.**

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

**Przewodnicząca: Ewa Sikorska**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 25 listopada 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego: Gminę Miasto Częstochowa w Częstochowie

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zakup i dostawę automatycznej pakowarki do wody pitnej z osprzętem w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026

postanawia:

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

.....

## Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Miasto Częstochowa w Częstochowie – pismem z dnia 24 listopada 2025 r., wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 listopada 2025 roku, na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.), zwanej dalej „ustawą P.z.p.”, złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zakup i dostawę automatycznej pakowarki do wody pitnej z osprzętem w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026.

Zamawiający uzasadnił wniosek w sposób następujący:

*W dniu 03.11.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej firma Hydro-Partner Sp. z o. o z siedzibą w Lesznie wniosła odwołanie dotyczące treści ogłoszenia o zamówieniu oraz specyfikacji warunków zamówienia sporządzonych przez zamawiającego w ww. postępowaniu.*

*W dniu 03.11.2025 r. o godz. 14:16 kopię odwołania otrzymał Zamawiający.*

*Przedmiotowe odwołanie dotyczy treści warunku udziału w postępowaniu, ustalonego przez zamawiającego w niniejszym postępowaniu, tj.: „Posiadanie doświadczenia niezbędnego do wykonania przedmiotu zamówienia, polegającego na wykonaniu, tj. zakończeniu w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, co najmniej dwóch zamówień polegających na: dostawie, montażu i uruchomieniu pakowarki wody i folii wraz ze szkoleniem personelu i uzyskaniem pozytywnej oceny higienicznej na instalację pakowarki wody.”*

*Odwołujący odnosi się w nim stricte do części dotyczącej wymogu cyt.: „uzyskaniem pozytywnej oceny higienicznej na instalację pakowarki wody” podnosząc, że jest to wymóg nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz narusza zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, z czym zamawiający nie może się zgodzić.*

*Albowiem warunek udziału w postępowaniu w ocenie zamawiającego nie narusza ww. zasad, a określa minimalny standard wyboru takiego wykonawcy, który w pełni i rzetelnie uprzednio zrealizował już tego rodzaju dostawę, które uzyskały wymaganą ocenę.*

*Należy podkreślić, iż aby uzyskać pozytywną ocenę higieniczną instalacji pakowarki wody przeprowadza się jej prawidłowe płukanie i dezynfekcję, a następnie sporządza protokół, który uwzględnia wyniki badań i dokumentuje cały proces. Jest to niezbędne do potwierdzenia zgodności instalacji z przepisami, co pozwala na jej odbiór przez właściwe urzędy.*

*Zamawiający pragnie więc podkreślić, że część warunku, do której odnosi się odwołujący jest niezbędna aby zapewnić, że dostarczony sprzęt spełnia wszelkie podstawowe normy bezpieczeństwa w jego użytkowaniu.*

*Odwołujący się w pkt. 2 swojego odwołania do PKIO powołuje się na naruszenia art.112 ust 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 Ustawy pzp i uzasadnia, że cyt. „Paczkowarka stanowi samodzielne urządzenie techniczne służące do konfekcjonowania wody w opakowania jednostkowe, a nie element instalacji lub systemu dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.” Z powyższym stwierdzeniem Zamawiający nie może się zgodzić, albowiem paczkowarki są systemami dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i taka też intencja przyświecała zamówieniu urządzenia, które konfekcjonuje wodę pitną przeznaczoną do spożycia przez ludzi.*

*Woda jest niezbędna do życia człowieka (tak w czasie pokoju jak i wojny), a tym samym musi spełniać wymagania jakościowe, dlatego Zamawiający postawił szereg warunków w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, które musi spełniać urządzenie, a jednym z nich była udokumentowana praca urządzenia, tj. przebadana woda pochodząca z jednostkowych opakowań powstałych w wyniku pracy urządzenia, tj. przygotowanie przez urządzenie wody do dystrybucji.*

*Kuriozalną sytuacją, sprzeczną ze zdrowym rozsądkiem, sprzeczną z racjonalnym wydatkowaniem środków publicznych i celowością poniesionego wydatku oraz sprzeczną z zasadami bezpieczeństwa, odpowiedzialności i dbałości o zdrowie i życie obywateli byłoby zakupić od dostawcy takie urządzenie, które nigdy (praktycznie, tj. w rzeczywistości) nie konfekcjonowało wody pitnej i nie może legitymować się posiadaniem stosownej historii z badania wody do spożycia przez ludzi po konfekcjonowaniu (np. nie posiada stosownej oceny higienicznej).*

*Jednocześnie zamawiający pragnie zauważyć, że proporcjonalność, o której tu mowa zawsze ocenia się w realiach konkretnego przypadku i wszystko zależy tu od tego, co dokładnie jest przedmiotem zamówienia. Każde z wymagań formułowanych wobec wykonawcy musi być niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia. Bierze się tu również pod uwagę poziom skomplikowania zamówienia oraz wszelkie uwarunkowania (np. technologiczne czy prawne), z jakimi należy się liczyć w czasie jego realizacji.*

*Jak słusznie wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 2 lutego 2024 roku, sygn. akt 97/24, nie jest możliwe ustalenie jedynego prawidłowego poziomu warunków dla zamówień udzielanych w różnym czasie na podobny, czy nawet taki sam przedmiot*

zamówienia, zawsze bowiem występować będą różnice czy to w szczegółowych elementach przedmiotu zamówienia, czy okolicznościach towarzyszących jego wykonywaniu.

W dniu 04.11.2025 r. Zamawiający zgodnie z wymogiem art. 524 Ustawy Pzp zamieścił na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o wniesieniu odwołania i wezwał potencjalnych wykonawców do przyłączenia się do odwołania.

Termin składania ofert upływał w dniu 05.11.2025 r. o godz. 08:00.

Zamawiający dokonał czynności otwarcia ofert, a następnie oceny złożonej jedynej oferty, czego konsekwencją był wybór jako najkorzystniejszej oferty firmy: PROFFICO SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie.

Żaden z potencjalnych wykonawców nie przyłączył się do odwołania.

W dniu 06.11.2025 r. Zamawiający ogłosił wynik postępowania. Na tę czynność Zamawiającego nie zostało złożone żadne odwołanie.

W dniu 24.11.2025 r. Zamawiający otrzymał z Krajowej Izby Odwoławczej pismo potwierdzające fakt złożenia przedmiotowego odwołania.

Powyższa opisana sytuacja, zgodnie z art. 578 Ustawy Pzp, skutkuje brakiem możliwości zawarcia umowy przez zamawiającego na realizację przedmiotowego zamówienia, którego termin wykonania został wyznaczony w dokumentach zamówienia na dzień 05.12.2025 r.

W związku z tym niezrealizowanie przedmiotowego zamówienia może 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, co wyczerpuje według zamawiającego przesłankę z art. 578 ust. 2 pkt 1) Ustawy Pzp. Podkreślenia bowiem wymaga fakt, że ww. program w ramach którego udzielone byłoby przedmiotowe zamówienie jest realizowany w obszarze bezpieczeństwa publicznego i przygotowania na sytuacje kryzysowe co podkreśla jego rangę.

Dlatego należy podkreślić, że utrzymanie zakazu zawarcia umowy w przedmiotowym postępowaniu skutkuje negatywnymi konsekwencjami dla interesu publicznego.

Ponadto za uchyleniem przedmiotowego zakazu przemawia fakt, że środki przeznaczone na zrealizowanie niniejszego zamówienia mogą zostać wydatkowane jedynie do końca grudnia b.r., co wynika z zawartej umowy dotacji pomiędzy Gminą Miasto Częstochowa a Wojewodą Śląskim w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, który zobowiązał JST do wykonania zadania i wykorzystania dotacji w terminie do 31 grudnia 2025 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 577 ustawy P.z.p.: *W przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.*

Z kolei przepis art. 578 ust. 1 ustawy P.z.p. stanowi, iż: *Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577. W myśl ust. 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.*

Wskazane wyżej przesłanki mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie.

Wynikający z art. 577 ustawy P.z.p. zakaz zawarcia umowy nie ma zatem charakteru kategorycznego. Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli 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 albo zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Odnosząc się do przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p., wskazać należy, że pomimo wagi, jaką posiada zabezpieczenie interesów prywatnych, ustawodawca przewidział przypadki, w których interes publiczny zostanie postawiony wyżej, gdyż ryzyko ewentualnego naruszenia interesu prywatnego zostanie skompensowane przez uniknięcie strat spowodowanych odkładaniem zawarcia umowy i realizacji zamówienia publicznego. Dopuszczalność wprowadzenia takiego rozwiązania w polskim porządku prawnym wynika z art. 2 ust. 5 dyrektywy 89/665/EWG, zgodnie z którym Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organ odpowiedzialny za procedury odwoławcze może wziąć pod uwagę prawdopodobne konsekwencje zastosowania środków tymczasowych dla wszystkich interesów, co do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku, a

także dla interesu publicznego, i może podjąć decyzję o niestosowaniu takich środków, jeżeli ich negatywne konsekwencje mogłyby przewyższyć płynące z nich korzyści. Decyzja o niezastosowaniu środków tymczasowych pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich pozostałych roszczeń podmiotu wnoszącego o zastosowanie takich środków.

Pojęcie „interesu publicznego” nie ma charakteru jednolitego i stałego. Jego treść powinna być ustalana i konkretyzowana w każdym przypadku na nowo, w zależności od potrzeb, wymagań i charakteru sprawy. Niemniej jednak interes publiczny zawsze dotyczy pewnego ogółu, nieokreślonej liczby osób, nie odnosi się natomiast do interesu jednostkowego czy też określonej grupy. Z jego naruszeniem mamy zatem do czynienia w przypadku, gdy skutki określonych działań będą miały powszechny charakter.

W Konstytucji RP zagadnienie interesu publicznego ujęte jest w kilku zakresach. Począwszy od najpełniejszego, znajdującego odzwierciedlenie w art. 1 Konstytucji RP, który wspomina o Rzeczypospolitej jako "wspólnym dobru" wszystkich obywateli, poprzez inne ogólne ujęcia wskazane w art. 17 czy art. 22, aż do bardziej szczegółowego określenia już konkretnych jego przejawów w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Poza Konstytucją interes publiczny jest wymieniony w około 540 aktach prawnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do wartości ujętych przez ustawodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. np. wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt K 46/07). W ocenie Trybunału, właśnie w tym przepisie wymienia się te wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Ogólnie rzecz ujmując można przyjąć, że mówiąc o działaniu w imię jakiegoś dobra ponadindywidualnego (tj. w interesie publicznym, społecznym) zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości:

- bezpieczeństwa prawnego,
- porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia publicznego,
- ochrony moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób.

Analogiczne kryteria zawiera art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który istnienie interesu publicznego uzasadnia względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.

A zatem, aby możliwe było uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, niezbędnym jest wykazanie możliwości zaistnienia negatywnych konsekwencji niezawarcia umowy przynajmniej w jednej ze wskazanych wyżej wartości.

Analizując treść złożonego wniosku Izba stwierdziła, że zamawiający nie wykazał, dlaczego niezawarcie umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. Argumentacja zamawiającego sprowadza się do kwestionowania zarzutów odwołania, która to argumentacja może mieć znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów, ale nie dla oceny, czy w rozpoznawanym przypadku zachodzą przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy, o których mowa w art. 578 ust. 2 ustawy P.z.p. Z treści wniosku z dnia 25 listopada 2025 roku wynika, że zamawiający podniósł jedynie, że *program, w ramach którego udzielone byłoby przedmiotowe zamówienie jest realizowany w obszarze bezpieczeństwa publicznego i przygotowania na sytuacje kryzysowe co podkreśla jego rangę. Dlatego należy podkreślić, że utrzymanie zakazu zawarcia umowy w przedmiotowym postępowaniu skutkuje negatywnymi konsekwencjami dla interesu publicznego.*

Izba zwraca uwagę, że okoliczności dotyczące negatywnych skutków dla interesu publicznego mają charakter obiektywny i nie powinny być domniemywane przez Izbę na etapie badania wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Ogólność twierdzeń zawartych we wniosku nie pozwala na obiektywne i niebudzące wątpliwości ustalenie istnienia negatywnych skutków dla interesu publicznego w przypadku zawarcia umowy po ogłoszeniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Podkreślić należy, że instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze, może być stosowana w okolicznościach szczególnych oraz gdy spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p., nie budzi żadnych wątpliwości. Składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, to zamawiający ma obowiązek wykazać przewagę negatywnych skutków dla interesu publicznego w porównaniu do korzyści związanych z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W ocenie Izby, zamawiający nie wykazał, iż brak możliwości podpisania umowy z wykonawcą wyłonionym w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego w stopniu przewyższającym korzyści

związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności przez niego podjętych w postępowaniu, w tym indywidualnego interesu wykonawcy, który wniósł odwołanie.

Zamawiający podniósł ponadto, iż za uchyleniem przedmiotowego zakazu przemawia fakt, że środki przeznaczone na zrealizowanie zamówienia mogą zostać wydatkowane jedynie do końca grudnia b.r., co wynika z zawartej umowy dotacji pomiędzy Gminą Miasto Częstochowa a Wojewodą Śląskim w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, który zobowiązał JST do wykonania zadania i wykorzystania dotacji w terminie do 31 grudnia 2025 r. Zamawiający jednakże w żaden sposób okoliczności tej nie udowodnił, w szczególności nie przedłożył umowy, na zapisy której się powołuje. Izba wskazuje, że to na zamawiającym spoczywa obowiązek udowodnienia, że utraci on środki finansowe przyznane na realizację zamówienia.

W ocenie Izby, w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi również możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy z powołaniem na art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy P.z.p. Dyspozycja art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy P.z.p. nakłada na zamawiającego obowiązek uprawdopodobnienia, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający we wniosku z dnia 25 listopada 2025 roku nie wskazał żadnego argumentu, który uprawdopodobniałby intencje odwołującego, o których mowa we wskazanym przepisie.

W związku z powyższym Izba uznała jak na wstępie postanowienia.

.....