

Sygn. akt: KIO/W 45/26

**POSTANOWIENIE
z dnia 27 lutego 2026 r.**

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzyszewski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lutego 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 23 lutego 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego: Gminę i Miasto Raszków,

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja Rynku w Raszkowie w celu redukcji efektu miejskiej wyspy ciepła”, numer postępowania ZP.271.8.2025.1.

postanawia:

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

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina i Miasto Raszków, pismem z dnia 23 lutego 2026 r., na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 wraz ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp, Pzp lub P.z.p., złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja Rynku w Raszkowie w celu redukcji efektu miejskiej wyspy ciepła”, numer postępowania ZP.271.8.2025.1.

Zamawiający wnosił o:

– uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja Rynku w Raszkowie w celu redukcji efektu miejskiej wyspy ciepła”, nr postępowania ZP.271.8.2025.1, z uwagi na istnienie nadrzędnego, kwalifikowanego i bezpośrednio zagrożonego interesu publicznego, obejmującego ochronę środków Unii Europejskiej w kwocie 1 524 425,66 zł, zabezpieczenie stabilności finansowej pięciu jednostek samorządu terytorialnego realizujących wspólny projekt partnerski na terenie 5 gmin Powiatu Ostrowskiego, zapobieżenie powstaniu odpowiedzialności odszkodowawczej i regresowej pomiędzy partnerami projektu oraz uniknięcie wieloletnich, negatywnych konsekwencji ekonomicznych dla budżetów tych jednostek.

Zwrócił uwagę, że kontynuowanie zakazu zawarcia umowy w aktualnym stanie sprawy prowadzi do powstania realnego, materialnego i potencjalnie nieodwracalnego zagrożenia dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie, w tym do ryzyka utraty środków unijnych oraz zakłócenia realizacji przedsięwzięcia o charakterze ponadlokalnym. Ocena zasadności niniejszego wniosku wymaga uwzględnienia rzeczywistego charakteru wniesionego odwołania oraz jego wpływu na realizację projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej, co zostaje przedstawione w dalszej części pisma.

Przekonywał, że odwołanie wniesione w niniejszej sprawie dotyczy oceny wyjaśnień złożonych przez wykonawcę EKOLAS II sp. z o.o. z Przygodzic w trybie art. 224 Pzp w zakresie rażąco niskiej ceny. Istotą sporu nie jest wykazanie niemożliwości realizacji zamówienia, lecz sugestia odwołującego, dotycząca przyjętej przez wykonawcę EKOLAS II struktury kalkulacyjnej ceny ryczałtowej. W toku wyjaśnień wykonawca EKOLAS II Sp. z o.o. przedstawił kalkulację pomocniczą, która nie stanowiła elementu oferty i nie była dokumentem podlegającym ocenie w rozumieniu kryteriów postępowania. Miała ona wyłącznie charakter

informacyjny i dowodowy. Odwołanie ma zatem charakter ekonomicznej polemiki co do przyjętej struktury kalkulacji, a nie wykazania obiektywnej niemożliwości wykonania zamówienia.

Dodatkowo, Zamawiający zauważył, że postępowanie zostało wszczęte i prowadzone w formule „zaprojektuj i wybuduj”, przy jednoczesnym przyjęciu wynagrodzenia o charakterze ryczałtowym. Oznacza to, że na etapie składania ofert nie istniała jeszcze dokumentacja projektowa, która mogłaby stanowić podstawę do sporządzenia szczegółowych przedmiarów robót czy kalkulacji kosztorysowych właściwych dla modelu rozliczenia kosztorysowego. Wykonawcy dysponowali wyłącznie programem funkcjonalno-użytkowym, określającym zakres i parametry zamierzonego przedsięwzięcia, natomiast opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej zostało przewidziane jako pierwszy etap realizacji zamówienia i ma nastąpić w terminie 5 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

Oznacza to – w opinii Zamawiającego, że cena ofertowa miała charakter globalny i obejmowała całość świadczenia, przy uwzględnieniu ryzyka kalkulacyjnego właściwego wynagrodzeniu ryczałtowemu. W takim układzie nie występuje kosztorys ofertowy determinujący zakres zobowiązania. Zakres świadczenia określa dokumentacja przedmiotu zamówienia oraz cena ryczałtowa. Zarzuty odwołania nie wykazują nierealności ceny, lecz kwestionują przyjętą metodologię kalkulacyjną, co nie uzasadnia dalszego blokowania realizacji inwestycji.

Zdaniem Zamawiającego - specyfika przyjętej formuły realizacyjnej oraz konstrukcja wynagrodzenia pozostają w bezpośrednim związku z charakterem przedsięwzięcia, które nie jest autonomiczną inwestycją gminną, lecz częścią zintegrowanego projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej. Projekt realizowany jest na terenie 5 gmin Powiatu Ostrowskiego:

- Gminy Przygodzice,
- Gminy Ostrów Wielkopolski,
- Gminy i Miasta Odolanów,
- Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce,
- Gminy i Miasta Raszków

W ocenie Zamawiającego - przedmiotowe przedsięwzięcie nie ma charakteru jednostkowej inwestycji realizowanej wyłącznie w interesie jednej gminy, lecz stanowi element regionalnego projektu partnerskiego, zaprojektowanego jako spójna i skoordynowana interwencja publiczna w zakresie adaptacji do zmian klimatu. Konstrukcja projektu zakłada ściśle powiązanie poszczególnych zadań realizowanych przez partnerów, zarówno w

wymiarze finansowym, jak i harmonogramowym. Dochowanie terminów przez każdego z uczestników przedsięwzięcia warunkuje możliwość prawidłowego rozliczenia projektu jako całości, w szczególności w kontekście zasad kwalifikowalności wydatków oraz wymogów wynikających z umowy o dofinansowanie.

Zadanie Gminy i Miasta Raszków musi zostać zakończone do dnia 31 grudnia 2026 r.

Zamawiający przy tym wnioskował, że skoro zatem realizacja zadania Gminy i Miasta Raszków pozostaje funkcjonalnie powiązana z prawidłowym wykonaniem całego projektu partnerskiego, niezbędne jest dokonanie oceny rzeczywistej skali oraz ekonomicznego ciężaru zagrożenia, jakie dla finansów publicznych generuje utrzymanie zakazu zawarcia umowy. Pojęcie „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp, nie zostało zdefiniowane ustawowo, co powoduje konieczność jego wykładni w oparciu o dorobek orzeczniczy Krajowej Izby Odwoławczej. W postanowieniu z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. KIO/W 1/22, Krajowa Izba Odwoławcza wskazała, że wobec braku ustawowej definicji interesu publicznego należy przyjąć, iż obejmuje on „korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciężących na administracji rządowej oraz samorządowej”.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, Zamawiający podkreślił, że realizacja inwestycji pn. „Modernizacja Rynku w Raszkowie w celu redukcji efektu miejskiej wyspy ciepła” nie służy interesowi jednostkowemu ani komercyjnemu, lecz stanowi wykonanie zadania publicznego o charakterze regionalnym, związanego z adaptacją do zmian klimatu oraz poprawą jakości przestrzeni publicznej. Jego prawidłowa realizacja przekłada się bezpośrednio na:

- poprawę warunków środowiskowych i jakości życia mieszkańców,
- realizację ustawowych zadań własnych gmin w zakresie ochrony środowiska i ładu przestrzennego,
- efektywne wykorzystanie środków publicznych, w tym środków unijnych.

W świetle przywołanego stanowiska Izby nie ulega wątpliwości dla Zamawiającego, że ochrona środków unijnych w kwocie 1 524 425,66 zł oraz zapewnienie realizacji projektu partnerskiego o znaczeniu regionalnym mieści się w pojęciu interesu publicznego w rozumieniu art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp. Co więcej, zagrożenie utraty tych środków oraz powstania wieloletnich konsekwencji budżetowych dla pięciu jednostek samorządu terytorialnego nadaje temu interesowi charakter kwalifikowany.

W konsekwencji utrzymanie zakazu zawarcia umowy w sytuacji, gdy spór ma charakter ekonomicznej polemiki dotyczącej struktury ceny ryczałtowej, prowadziłoby do nadania

pierwszeństwa interesowi indywidualnemu kosztem interesu publicznego rozumianego w sposób wskazany w orzecznictwie Izby. Takie rozstrzygnięcie pozostawałoby w sprzeczności z ratio art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp.

Wskazał, że zgodnie z § 9 ust. 1 porozumienia w sprawie wspólnej realizacji projektu: „Każda ze stron ponosi odpowiedzialność wobec stron pozostałych, bez ograniczenia w zakresie wysokości za szkodę wyrządzoną przez własne działanie lub zaniechanie związane z realizacją niniejszego porozumienia.”

Argumentował, że przywołane postanowienie ustanawia odpowiedzialność o charakterze nieograniczonym kwotowo, obejmującą wszelkie szkody wynikające z niewłaściwej realizacji obowiązków projektowych. Odpowiedzialność ta ma wymiar realny i może aktualizować się w sytuacji, w której działanie lub zaniechanie jednego z partnerów doprowadzi do negatywnych konsekwencji finansowych dla projektu jako całości. W kontekście niniejszej sprawy oznacza to, że ewentualna utrata dofinansowania przez Gminę i Miasto Raszków – spowodowana niedochowaniem terminów realizacyjnych – nie pozostanie wyłącznie problemem tej jednostki. Może ona rodzić roszczenia pozostałych czterech gmin uczestniczących w projekcie, jeżeli poniosą one szkodę w związku z utratą środków, nałożeniem korekt finansowych lub zakwestionowaniem kwalifikowalności wydatków.

Przekonywał, że odpowiedzialność ta nie jest ograniczona żadnym limitem finansowym, co oznacza, że potencjalne obciążenia budżetowe mogą przekroczyć samą kwotę przypadającego dofinansowania. W praktyce może to prowadzić do powstania roszczeń regresowych pomiędzy partnerami projektu oraz wieloletnich konsekwencji ekonomicznych dla budżetów wszystkich pięciu jednostek samorządu terytorialnego realizujących przedsięwzięcie na terenie Powiatu Ostrowskiego.

W tym miejscu podkreślił, że zagrożenie to nie wynika z wadliwości postępowania ani z nierealności ceny oferty wybranego wykonawcy. Źródłem sporu jest fakt, że wykonawca EKOLAS II Sp. z o.o., składając wyjaśnienia w trybie art. 224 Pzp, posłużył się – obok innych dowodów – kalkulacją pomocniczą w postaci kosztorysu, mającego wyłącznie charakter ilustracyjny i dowodowy.

Tymczasem postępowanie prowadzone jest w formule „zaprojektuj i wybuduj” przy wynagrodzeniu ryczałtowym. Na etapie składania ofert nie istniała dokumentacja projektowa, a więc nie istniały również przedmiary robót, które mogłyby stanowić podstawę do sporządzenia wiążącego kosztorysu ofertowego. Opracowanie dokumentacji projektowej stanowi pierwszy etap realizacji zamówienia i nastąpi dopiero po zawarciu umowy.

Wyjaśnił, że w takim modelu realizacji zamówienia kosztorys nie jest dokumentem podlegającym merytorycznej weryfikacji na etapie badania ofert w sposób właściwy dla zamówień rozliczanych kosztorysowo. Wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy i obejmuje całość świadczenia.

Odwołujący, utożsamiając pomocniczą kalkulację przedstawioną w wyjaśnieniach z kosztorysem ofertowym w rozumieniu wynagrodzenia kosztorysowego, w istocie kwestionuje konstrukcję właściwą formule „zaprojektuj i wybuduj” oraz istotę wynagrodzenia ryczałtowego.

Skutkiem tego jest „blokada” realizacji przedsięwzięcia o charakterze regionalnym, finansowanego ze środków Unii Europejskiej, którego prawidłowe wykonanie warunkuje stabilność finansową pięciu jednostek samorządu terytorialnego.

W tej perspektywie utrzymanie zakazu zawarcia umowy prowadzi do sytuacji, w której formalny spór dotyczący pomocniczej kalkulacji ceny ryczałtowej generuje realne, systemowe zagrożenie dla finansów publicznych oraz odpowiedzialności majątkowej partnerów projektu.

Wobec tak ukształtowanego reżimu odpowiedzialności finansowej partnerów projektu oraz skali potencjalnych konsekwencji budżetowych, konieczne – według Zamawiającego - staje się wykazanie, że zagrożenie wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy ma charakter nie tylko hipotetyczny, lecz realny i bezpośredni.

W świetle przedstawionych okoliczności faktycznych i prawnych, obejmujących zarówno regionalny charakter przedsięwzięcia, jak i skalę oraz bezpośredniość zagrożenia finansowego, zasadniczego znaczenia nabiera dokonanie kwalifikowanej oceny interesu publicznego w rozumieniu art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp.

Zdaniem Zamawiającego - interes publiczny w niniejszej sprawie nie ma charakteru abstrakcyjnego ani deklaratywnego. Przybiera on konkretną, wymierną i wielowymiarową postać, obejmując w szczególności:

- ochronę środków Unii Europejskiej w kwocie 1 524 425,66 zł, stanowiących istotny element finansowania inwestycji,
- zabezpieczenie stabilności finansowej pięciu jednostek samorządu terytorialnego realizujących wspólny projekt na terenie Powiatu Ostrowskiego,
- uniknięcie wieloletnich, negatywnych konsekwencji budżetowych, które mogłyby obciążyć wieloletnie prognozy finansowe gmin,

– zapewnienie terminowej realizacji projektu o charakterze regionalnym, stanowiącego element polityki adaptacji do zmian klimatu i wykonywania ustawowych zadań własnych samorządu.

Interes publiczny wyraża się tu w ochronie finansów publicznych oraz w zagwarantowaniu prawidłowego wykonania przedsięwzięcia służącego ogółowi mieszkańców pięciu gmin. Obejmuje on zarówno aspekt ekonomiczny (ochrona środków unijnych i budżetów JST), jak i funkcjonalny (realizacja zadania publicznego o znaczeniu ponadlokalnym). Po stronie Odwołującego występuje interes gospodarczy o charakterze indywidualnym, polegający na kwestionowaniu oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny w odniesieniu do struktury kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego.

Po stronie interesu publicznego występuje natomiast:

- ochrona środków europejskich,
- zabezpieczenie stabilności finansowej pięciu JST,
- uniknięcie odpowiedzialności regresowej pomiędzy partnerami projektu, – zapobieżenie powstaniu długofalowych skutków budżetowych,
- zapewnienie realizacji zadania publicznego o charakterze regionalnym.

Wywodził, że waga tych interesów nie jest porównywalna. Interes Odwołującego ma wymiar majątkowy i prywatny. Interes publiczny ma wymiar systemowy, regionalny i finansowy, dotyczy środków publicznych oraz stabilności budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W realiach niniejszej sprawy zachodzi wyraźna i jednoznaczna dysproporcja pomiędzy wagą interesu publicznego a interesem indywidualnym Odwołującego. Ochrona interesu publicznego wymaga umożliwienia zawarcia umowy i zapewnienia ciągłości realizacji projektu.

Mając na uwadze całokształt przedstawionych okoliczności, w szczególności regionalny i partnerski charakter przedsięwzięcia, realne zagrożenie utraty środków Unii Europejskiej w kwocie 1 524 425,66 zł, możliwość powstania wieloletnich konsekwencji budżetowych dla pięciu jednostek samorządu terytorialnego oraz nieograniczony charakter odpowiedzialności odszkodowawczej pomiędzy partnerami projektu, Zamawiający stwierdził, iż w niniejszej sprawie zachodzi kwalifikowany i bezpośrednio zagrożony interes publiczny w rozumieniu art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp.

Jednocześnie charakter wniesionego odwołania – sprowadzający się do polemiki dotyczącej struktury kalkulacyjnej wynagrodzenia ryczałtowego w formule „zaprojektuj i wybuduj” – nie uzasadnia – w ocenie Zamawiającego - utrzymania blokady realizacji

projektu finansowanego ze środków publicznych, którego znaczenie wykracza poza interes pojedynczego podmiotu.

Zamawiający wskazał, iż uchylenie zakazu zawarcia umowy w niniejszej sprawie pozostaje rozwiązaniem zgodnym z celem art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz zasadą efektywnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

W ocenie Zamawiającego - w świetle przedstawionych okoliczności wniosek zasługuje na uwzględnienie.

Mając na uwadze powyższe, zamawiający wnosił o skierowanie sprawy na posiedzenie niejawnie Krajowej Izby Odwoławczej celem wydania postanowienia w przedmiocie uchylenia zakazu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego przed rozstrzygnięciem odwołania.

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, że 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.

Z powołanych powyżej 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.

Ten stan rzeczy motywuje wyłącznie szczególna sytuacja, w której brak wyrażenia zgody na zawarcie umowy przed rozstrzygnięciem odwołania przez Izbę wywoła skutek negatywny dla interesu publicznego, który przewyższa korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku na skutek podjętych przez zamawiającego czynności.

W przekonaniu Izby - Zamawiający powinien wykazać, że konieczna jest potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bowiem w warunkach oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania, nie będzie możliwa realizacja zadania z uwzględnieniem wszelkich dodatkowych uwarunkowań faktycznych i prawnych.

Wymaga wskazania, że Zamawiający w swoim uzasadnieniu wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy powołał się jedynie na okoliczności związane z wykazywaniem bezzasadności zarzutów odwołania, a także zaznaczył w sposób bardzo na istnienie ogólnego zintegrowanego projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej i zawartego w związku z tym porozumienia bez szczegółowego odniesienia się do zagrożenia harmonogramu realizacji przedmiotu zamówienia.

Wobec powyższego Izba uznała, że na podstawie tak przedstawionych przez Zamawiającego informacji nie jest możliwe potwierdzenie ziszczenia się przesłanek, o których mowa w art.578 ust.2 ustawy P.z.p.

Na uwagę zasługuje okoliczność, że instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze, może mieć zastosowanie w warunkach, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p., nie wzbudzając żadnych wątpliwości, co do oceny zważonych dwóch przeciwstawnych prawem chronionych dóbr.

Według Izby – Zamawiający w sposób niedostateczny wykazał konieczność skorzystania z powołanego wyżej przepisu prawa w sytuacji wystąpienia 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.

Mając powyższe na względzie, Izba, na podstawie art. 578 ust. 4 zd. pierwsze ustawy P.z.p., postanowiła jak w sentencji. Stosownie do zdania drugiego, na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: