Sygn. akt: KIO/W 142/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 26 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 sierpnia 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 21 sierpnia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego Gminę Czarnocin,

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dowozy uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Czarnocin oraz dowozy uczniów dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych w Piotrkowie Tryb. w roku szkolnym 2026/2027 oraz 2027/2028

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Czarnocin – pismem wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 sierpnia 2026 roku, na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793), zwanej dalej „Pzp”, złożyła wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: *Dowozy uczniów do placówek oświatowych na terenie Gminy Czarnocin oraz dowozy uczniów dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych w Piotrkowie Tryb. w roku szkolnym 2026/2027 oraz 2027/2028.*

W uzasadnieniu Zamawiający podał stan faktyczny. Wskazał, że 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, co wypełnia przesłankę zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp uchylenia zakazu zawarcia umowy przez Izbę. Dalej wskazał, że zbliżający się początek roku szkolnego (data: 1 września) nakłada na Zamawiającego bezwzględny obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki dzieciom, w tym dzieciom z niepełnosprawnościami. Brak podpisanej umowy z wykonawcą pozbawi uczniów (ok 250 osób) dostępu do placówek oświatowych, co stanowi bezpośredni uszczerbek dla interesu publicznego o charakterze nieodwracalnym w skali lokalnej.

Wniosek został złożony w związku z odwołaniem z dnia 19 sierpnia 2026 r., złożonym przez wykonawcę M.L. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą „Ośrodek Szkolenia Kierowców M.L.” (dalej „Odwołujący”).

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 28 lipca 2026 r. pod numerem: 2026/BZP 00365923/01.

Zgodnie z art. 577 Pzp, 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 Pzp stanowi, że: Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa powyżej. 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 omawianego artykułu zakaz zawarcia umowy nie ma zatem charakteru kategorycznego. Jednocześnie przypomnieć trzeba, że uchylenie zakazu zawarcia

umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy stanowi w konsekwencji instytucję wyjątkową, która nie może być nadużywana, gdyż jej stosowanie poza szczególnie uzasadnionymi sytuacjami, uniemożliwiałoby korzystanie ze środków ochrony prawnej i ochronę słusznych interesów wykonawcy mającego szansę na uzyskanie zamówienia w tym postępowaniu.

Odnosząc się do przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, wskazać należy, powołany przepis wymaga ustalenia w pierwszej kolejności, czy brak udzielenia zamówienia, czyli niezawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy zbadać, czy negatywne skutki przewyższają korzyści związane z ochroną wszystkich interesów zagrożonych uszczerbkiem skutkiem czynności podjętych przez zamawiającego.

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. Wobec braku definicji legalnej pojęcia interesu publicznego, w orzecznictwie przyjmuje się rozumienie tego pojęcia wynikające z uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. (W 8/96), w której uznano, że za interes publiczny należy uznać korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciążących na administracji rządowej oraz samorządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, związanych np. z ochroną zdrowia, oświaty, kultury, porządku publicznego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Zamawiający wykazał skutecznie, że niezawarcie umowy przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego prowadziłaby do ww. konsekwencji. 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. W niniejszej sprawie w konkretnym interesie publicznym leży zapewnienie dostępności do usług oświatowych. Powyższe nie jest partykularnym interesem Zamawiającego, lecz interesem publicznym o szczególnej wadze, jeśli weźmie się pod uwagę zarówno sam

przedmiot zamówienia, jak i fakt, iż edukacja szkolna stanowi doniosły filar usług powszechnie dostępnych. Izba dostrzega, że niezawarcie umowy, której przedmiotem jest dowód dzieci do szkół skutkowałoby niezapewnieniem należytego poziomu usług edukacyjnych. Jednocześnie opisane powyżej potencjalne negatywne skutki dla uczniów zamieszkałych w gminie przewyższają 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, tj. interesem wykonawcy wnoszącego odwołanie.

W konsekwencji Izba zastosowała art. 578 ust. 1 pkt 1 Pzp i uchyliła zakaz zawarcia umowy.

W ocenie Izby, w rozpoznawanej sprawie nie miał zastosowania art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp. Dyspozycja art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp nakłada na zamawiającego obowiązek uprawdopodobnienia, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający we wniosku wskazał jedynie, że odwołanie jest niezasadne oraz podjął merytoryczną polemikę z zarzutami. Art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp dotyczy bowiem sytuacji oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania, w szczególności merytorycznej oceny podniesionych w nim zarzutów. Jako przykład w orzecznictwie wskazuje się sytuacje, w których zamawiający nie może zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego z powodu wnoszenia kolejnych odwołań przez wykonawcę, który - sam nie mając szansy na uzyskanie zamówienia - blokował tę możliwość konkurentom. Odwołania takie były bezzasadne prima facie albo podlegały odrzuceniu, w tym również z powodu powołania się na okoliczności będące przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia Izby w sprawie innego odwołania, dotyczącego tego samego postępowania wniesionego przez tego samego odwołującego lub wycofywane przez wykonawcę, który w krótkim czasie wnosił kolejne odwołanie (tak: postanowienie Izby z dnia 8 września 2021 r., KIO/W 87/21). Sytuacja taka nie zachodzi w okolicznościach niniejszej sprawy, lecz z uwagi na samodzielność każdej z przesłanek opisanych w art. 578 ust. 2 Pzp, możliwe było uchylenie zakazu z innych względów.

Z uwagi na powyższe Izba na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp postanowiła jak w sentencji, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 578 ust. 4 Pzp.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie drugie Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: …….