

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 sierpnia 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 5 sierpnia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego **Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A. z siedzibą w Opolu**

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa sieci ciepłowniczej wysokoparametrowej wraz z pompownią wody sieciowej, na potrzeby dostawy ciepła z Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów w Opolu przy ul. Podmiejskiej do sieci ciepłowniczej ECO S.A.” (wewnętrzny identyfikator: 26.2026)

postanawia:

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

Przewodniczący:

Uzasadnienie

Zamawiający – Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A. z siedzibą w Opolu („Zamawiający”) działając na podstawie art. 578 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm., dalej: „Pzp”) w dniu 5 sierpnia 2026 r. złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego sektorowego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla inwestycji pn.: „Budowa sieci ciepłowniczej wysokoparametrowej wraz z pompownią wody sieciowej, na potrzeby dostawy ciepła z Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów w Opolu przy ul. Podmiejskiej do sieci ciepłowniczej ECO S.A.”

Zamawiający uzasadniając rzeczony wniosek w zakresie spełnienia przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp (negatywne skutki dla interesu publicznego), że: *„Przedmiot Postępowania – budowa wysokoparametrowej sieci ciepłowniczej wraz z pompownią – nie stanowi autonomicznego przedsięwzięcia, lecz jest bezpośrednio i nierozdzielnie powiązana ze strategiczną inwestycją miejską realizowaną przez spółkę komunalną Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Opolu pn. „Budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów wraz z odzyskiem energii jako elementu Centrum Zielonej Transformacji w Opolu”.*

4. *Związki prawne, technologiczne i terminowe pomiędzy ECO S.A. a Zakładem Komunalnym Sp. z o.o. reguluje Umowa o przyłączenie do sieci ciepłowniczej nr HH/P/17/24 z dnia 25 lipca 2024 roku wraz z Aneks nr 1 z dnia 18 maja 2026 roku (dalej: Umowa Przyłączeniowa).*

5. *Przedmiotem Umowy Przyłączeniowej jest przyłączenie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów (dalej: ITPO) o mocy 7,0 MW zlokalizowanej przy ul. Podmiejskiej 69 w Opolu do sieci ciepłowniczej ECO S.A.*

(...)

Inwestycja ITPO uzyskuje dofinansowanie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Fundusz Modernizacyjny) w ramach programu priorytetowego nr 2.1.3 w łącznej kwocie 130.235.600,00 zł (w tym 65.117.800,00 zł w formie dotacji oraz 65.117.800,00 zł w formie pożyczki). Utrzymanie dotacji uzależnione jest od terminowej realizacji inwestycji i przeprowadzenia rozruchu oraz przedstawienia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 marca 2029 roku. Sam brak wybudowania sieci ciepłowniczej przez ECO S.A. w ustalonym harmonogramie uniemożliwi odebranie ciepła rozruchowego z ITPO, co grozi bezpośrednio

obowiązkiem zapłaty kar umownych na rzecz NFOŚiGW w kwocie 1.302.356,00 zł, utratą 130,2 mln zł dofinansowania ze środków publicznych, a także rocznymi stratami miejskiej spółki w wysokości od 10 do 14 mln zł z tytułu konieczności alternatywnego, komercyjnego zagospodarowania 20.000 Mg odpadów rocznie”.

Zamawiający uzasadniał także, że: „W realiach niniejszego Postępowania interes publiczny polega na:

a) zapewnieniu bezzakłóceniewego odbioru ciepła z nowo budowanej ITPO i zasileniu miejskiej sieci ciepłowniczej ECO S.A.,

b) realizacji celów ekologicznych – redukcji paliw kopalnych (węgla) i zagospodarowaniu odpadów komunalnych,

c) ochronie środków publicznych przed utratą 130,2 mln zł dotacji z NFOŚiGW oraz uniknięciu strat 10–14 mln zł rocznie ponoszonych przez podmiot komunalny. (...) Oznacza to, że każdy dzień opóźnienia wywołany postępowaniem odwoławczym skraca czas na wykonanie prac, nie przesuwając terminu końcowego. Należy podkreślić, że Zamawiający nie posiada żadnego bufora czasowego (marginesu zwłoki) pomiędzy terminami wynikającymi z PPU a sztywnymi terminami z Umowy Przyłączeniowej (zmienionej Anekssem nr 1).

(...)

Po stronie Odwołującego (Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „ENERGOTERM” Sp. z o.o.) występuje wyłącznie indywidualny interes czysto komercyjny. Ponadto, oferta Odwołującego (32.226.000,00 zł brutto) przekracza kwotę przeznaczoną na zamówienie (30.750.000,00 zł brutto) o ponad 1,47 mln zł, co oznacza brak jakiejkolwiek gwarancji uzyskania zamówienia przez Odwołującego, nawet w sytuacji potencjalnego uwzględnienia odwołania przez KIO. Co więcej, ewentualne uwzględnienie odwołania (w tym uwzględnienie zarzutów ewentualnych) i nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert doprowadziłoby do konieczności przeprowadzenia ponownych, wielotygodniowych procedur wyjaśniających. Oznaczałoby to krytyczne wydłużenie Postępowania o kolejne miesiące, co bezpowrotnie przekreśli realność dotrzymania terminu 15 lipca 2027 roku na uzyskanie pozwoleń na budowę i sparaliżuje cały harmonogram inwestycji”.

Zamawiający wskazał także w odniesieniu do spełnienia przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp, że wniesione odwołanie zmierza wyłącznie do uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający podnosił w tym zakresie zasadniczo, że: „Odwołujący, mając świadomość bezzasadności własnych zarzutów oraz braku realnych szans na uzyskanie zamówienia (z uwagi na cenę znacznie przekraczającą budżet Zamawiającego oraz zajmowaną 2. pozycję), wykorzystuje środki ochrony prawnej wyłącznie w celu instrumentalnego blokowania zawarcia umowy z wybranym Wykonawcą. Zaskarżenie czynności wyboru służy zatem jedynie generowaniu opóźnienia, co w reżimie sztywnych dat kalendarzowych PPU oraz Aneksu nr 1 do Umowy Przyłączeniowej doprowadzi do zerwania harmonogramu przyłączenia ITPO”.

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz przepisy art. 578 ust. 2-4 ustawy Prawo zamówień publicznych, uznała, że wniosek ten nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 578 ust. 1 ustawy Pzp „Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577”.

Z kolei stosownie do treści przepisu art. 578 ust. 2 ustawy Pzp „Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:

1. nie zawarcie 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”.

Zamawiający we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy z dnia 5 sierpnia 2026 r. odnosił się do obu przesłanek wskazanych w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Izba wskazuje, że z wyżej wymienionych przepisów wynika, iż 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. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania.

Rozpoznając wniosek złożony w niniejszym postępowaniu, Izba stwierdziła, że wskazane przez Zamawiającego okoliczności nie uzasadniają uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

Na wstępie Izba zważyła, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie zaszły przesłanki wskazane w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Przywołany przepis wymaga ustalenia w pierwszej kolejności, czy nie zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, wówczas należy zbadać, czy negatywne skutki przewyższają korzyści związane z ochroną wszystkich interesów zagrożonych uszczerbkiem skutkiem czynności podjętych przez zamawiającego.

Składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Zamawiający musi w sposób szczegółowy i za pomocą precyzyjnych twierdzeń wykazać wpływ wykonania danego zamówienia na ochronę słusznego interesu publicznego, którego niewykonanie w sposób ewidentny przekracza potrzebę ochrony praw odwołującego się wykonawcy.

Należy zauważyć, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie zawiera definicji interesu publicznego. Z tego względu doktryna i orzecznictwo posiłkują się uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. (sygn. akt W 8/96), zgodnie z którą interes publiczny stanowią 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. Interesu publicznego nie należy jednak utożsamiać z interesem zamawiającego.

Z przedstawionego przez Zamawiającego stanu sprawy, nie wynika aby nie zawarcie 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.

W uzasadnieniu wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy Zamawiający wskazał zasadniczo tylko na jedną istotną okoliczność, tj., że opóźnienie zawarcia umowy na budowę sieci ciepłowniczej uniemożliwia rozpoczęcie prac projektowych i formalno-prawnych, zaś” brak gotowości sieci ECO S.A. na dzień 1 marca 2028 roku sparaliżuje zdaniem Zamawiającego rozruch instalacji miejskiej”, co bezpośrednio doprowadzi m.in. do „złamania warunków umowy z NFOŚiGW i realnego ryzyka zwrotu dofinansowania”.

W ocenie Izby Zamawiający nie wykazał, aby w niniejszej sprawie zachodziły okoliczności uzasadniające zastosowanie wyjątku co do uchylenia zakazu zawarcia umowy. Zasadniczym argumentem przedstawionym we wniosku było ryzyko opóźnienia zawarcia umowy dotyczącej budowy sieci ciepłowniczej, które – zdaniem Zamawiającego – miałoby uniemożliwić rozpoczęcie prac projektowych i formalno-prawnych związanych z inwestycją powiązaną, a w konsekwencji doprowadzić do braku gotowości sieci ECO S.A. na dzień 1 marca 2028 r., co z kolei miałoby skutkować ryzykiem niewykonania warunków umowy zawartej z NFOŚiGW i zwrotu dofinansowania.

Argumentacja ta, jakkolwiek wskazuje na potencjalnie istotne znaczenie terminowej realizacji inwestycji, nie pozwala jednak na przyjęcie, że wskazywane przez Zamawiającego następstwa są na tyle prawdopodobne i skonkretyzowane, aby uzasadniały uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Samo opóźnienie zawarcia umowy dotyczącej budowy sieci ciepłowniczej nie oznacza bowiem automatycznie niemożności rozpoczęcia prac projektowych i formalno-prawnych

dotyczących powiązanej inwestycji. Zamawiający nie wykazał istnienia takiego związku przyczynowego, który pozwalałby przyjąć, że brak zawarcia umowy w chwili obecnej nieuchronnie lub z wysokim prawdopodobieństwem doprowadzi do niedotrzymania terminu realizacji całego przedsięwzięcia, a tym bardziej braku gotowości sieci ECO S.A. na dzień 1 marca 2028 r., który to termin jest terminem bardzo odległym z dzisiejszej perspektywy.

W przypadku złożonych inwestycji infrastrukturalnych i energetycznych występowanie ryzyk związanych z terminami realizacji poszczególnych kontraktów jest okolicznością typową, której Zamawiający powinien przeciwdziałać poprzez odpowiednie ukształtowanie harmonogramów, wzajemnych zależności kontraktowych oraz mechanizmów zarządzania ryzykiem. Nie można natomiast z góry zakładać, że wykonawca określonego zamówienia nie zrealizuje swoich zobowiązań w terminie. Równie prawdopodobny jest bowiem scenariusz terminowej, a nawet wcześniejszej realizacji poszczególnych etapów inwestycji.

Izba nie kwestionuje, że opóźnienie realizacji jednej z inwestycji może potencjalnie oddziaływać na realizację przedsięwzięć z nią powiązanych. Okoliczność ta nie jest jednak wystarczająca do uchylenia zakazu zawarcia umowy. Dla zastosowania art. 578 ust. 2 ustawy Pzp konieczne jest bowiem wykazanie nie tylko hipotetycznej możliwości wystąpienia negatywnych skutków, lecz co najmniej ich należyte uprawdopodobnienie oraz wykazanie związku pomiędzy dalszym obowiązywaniem zakazu zawarcia umowy a wystąpieniem tych skutków.

W niniejszej sprawie Zamawiający, pomimo przedstawienia szczegółowego uzasadnienia wniosku, nie wykazał w sposób dostateczny ani samego ryzyka wystąpienia wskazywanych konsekwencji, ani ich bezpośredniego związku z czasowym obowiązywaniem zakazu zawarcia umowy. W szczególności nie wykazał, że okres oczekiwania na rozstrzygnięcie Izby uniemożliwi rozpoczęcie prac projektowych lub formalno-prawnych, a następnie spowoduje brak możliwości dotrzymania terminu 1 marca 2028 r. Nie wykazano również, że ewentualne niedotrzymanie tego terminu będzie skutkowało obowiązkiem zwrotu dofinansowania, a tym bardziej, że skutek ten pozostaje bezpośrednim i nieuniknionym następstwem niezawarcia umowy w okresie obowiązywania zakazu.

Izba uznała wobec tego również argumentację związaną z ryzykiem utraty dofinansowania (podstawę złożonego wniosku) za niezasadną. Co do zasady, możliwość utraty dofinansowania nie jest uznawana za samodzielną przesłankę wystarczającą do uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Fakt korzystania z dofinansowania na realizację zamówienia nie stanowi okoliczności nadzwyczajnej, z której można byłoby wywodzić, że interes publiczny przewyższać będzie korzyści związane z ochroną wszystkich innych interesów (tak postanowienie Izby z 4 sierpnia 2025 r., sygn. akt: KIO/W 27/25).

W konsekwencji wskazane przez Zamawiającego okoliczności mają charakter przede wszystkim hipotetyczny i opierają się na założeniu wystąpienia szeregu przyszłych zdarzeń. Nie sposób zatem uznać, że zostały one w stopniu wymaganym przez art. 578 ustawy Pzp uprawdopodobnione.

Mając na uwadze wyjątkowy charakter instytucji uchylenia zakazu zawarcia umowy oraz konieczność zachowania równowagi pomiędzy interesem publicznym a potrzebą zapewnienia efektywnej ochrony prawnej wykonawców, Izba uznała, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż nieuchylenie zakazu spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższające skutki związane z pozbawieniem wykonawców realnej ochrony przed zawarciem umowy przed rozstrzygnięciem odwołania.

Odnosząc się z kolei do drugiej przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp należy zauważyć, że Zamawiający uzasadniając wyżej wymienioną podstawę uchylenia zakazu podniósł nad wyraz lakonicznie, że: *„Odwołujący, mając świadomość bezzasadności własnych zarzutów oraz braku realnych szans na uzyskanie zamówienia (z uwagi na cenę znacznie przekraczającą budżet Zamawiającego oraz zajmowaną 2. pozycję), wykorzystuje środki ochrony prawnej wyłącznie w celu instrumentalnego blokowania zawarcia umowy z wybranym Wykonawcą. Zaskarżenie czynności wyboru służy zatem jedynie generowaniu opóźnienia, co w reżimie sztywnych dat kalendarzowych PPU oraz Aneksu nr 1 do Umowy Przyłączeniowej doprowadzi do zerwania harmonogramu przyłączenia ITPO”*. Powyższe w ocenie Izby nie może być uznane za skuteczne wykazanie spełnienia powyższej przesłanki; co stara się dostrzegać sam Zamawiający wskazując tę podstawę „z daleko posuniętej ostrożności procesowej”.

Zasadnym jest wskazanie, że na etapie rozpatrywania wniosku Zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie dokonuje merytorycznej oceny zawartych w nim zarzutów (zob. postanowienie Izby z dnia 9 sierpnia 2021 r. o sygn. Akt KIO/W 75/21). W przeciwnym razie postanowienie dotyczące uchylenia zakazu zawarcia umowy miałoby charakter „przedsądu”. Przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się zatem wyłącznie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania.

Nadto należy podkreślić, że Izba dokonuje oceny wniosku o wyrażenie zgody na uchylenie zakazu zawarcia umowy jedynie na podstawie informacji w nim zawartych. Zamawiający decydując się na sformułowanie wniosku w trybie art. 578 ust. 1 ustawy Pzp powinien zatem zawrzeć w nim wyczerpującą argumentację przemawiającą za spełnieniem przesłanek wskazanych w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp, w tym opisać stan faktyczny sprawy w taki sposób, który nie będzie budził żadnych wątpliwości, jakie czynności i w jakich terminach zostały dokonane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a także załączyć ewentualne dokumenty, na których opiera swoją argumentację i których wartość dowodowa

mogłaby być oceniona przez Izbę – w zakresie okoliczności, na które dowody są składane. Takich dowodów natomiast Zamawiający nie złożył, a te które złożył Izba oceniła negatywnie.

Mając na uwadze wskazane okoliczności, Izba postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 3 i 4 ustawy Pzp, uznając, że przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp nie zostały spełnione, co skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

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

Przewodniczący: