

POSTANOWIENIE

Warszawa dnia 12 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzyszewski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 listopada 2025 roku w Warszawie wniosku z dnia 6 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 Raszyn w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Rozbudowa drogi gminnej nr 310612W w ciągu ul. Jaworowskiej w miejscowości F.N. oraz ul. Narożnej w miejscowości Jaworowa gm. Raszyn”, nr: ZPiFZ.271.1.33.2025.AW.

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia wnioskowanej przez Zamawiającego umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

Uzasadnienie

W dniu 6 listopada 2025 r. na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 wraz ze zm.), dalej jako: „ustawa Pzp lub ustawa PZP”, w związku z wniesieniem przez wykonawcę ROKOM Sp. z o.o. odwołania w postępowaniu ZPiFZ.271.1.33.2025.AW, Zamawiający: Gmina Raszyn wniósł o uchylenie przez Krajową Izbę Odwoławczą zakazu zawarcia umowy w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 15.09.2025 r., pod numerem 2025/BZP 00423538.

Zamawiający do przedmiotowego wniosku podał następujące uzasadnienie.

„(...) Zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP 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.

Z treści ww. przepisu wynika, że obowiązkiem Zamawiającego, który wnosi o uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wykazanie, że:

- 1) niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego;
- 2) te negatywne skutki 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.

Ad.1:

Odnosząc się do pierwszej z przesłanek należy wskazać, że przedmiotowe postępowanie objęte jest dofinansowaniem ze środków w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Z pisma Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 sierpnia 2025 r. wynika kilka warunków, które muszą zostać spełnione by przedmiotowe dofinansowanie zostało udzielone. Przede wszystkim realizacja zadań zakwalifikowanych do dofinansowania musi rozpocząć się w roku 2025.

Po drugie Wojewoda wskazał, że w umowach o dofinansowanie zawarty zostanie zapis, *„że w przypadku zadań jednorocznych umowa o udzielenie dofinansowania wygasa z mocy prawa, jeżeli wnioskodawca w terminie do dnia 15 grudnia 2025 r. nie zawrze umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie. Tym samym, gdyby umowa o dofinansowanie zadania jednorocznego, niezależnie od przyczyn nie została zawarta do 15 grudnia 2025 r., to niespełnienie powyższego warunku odnośnie do zawarcia umów z wykonawcami w terminie do 15 grudnia 2025 r. skutkować będzie odmową zawarcia umowy o dofinansowanie zadania*

(umowa taka z chwilą jej zawarcia wygaśłaby z mocy prawa).”

Dowód: pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 sierpnia 2025 r.

Dalej należy wskazać, że jak podkreślono w postanowieniu Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 września 2021 r., KIO/W 87/21: *„W ocenie Izby przesłanka zagrożenia interesu publicznego mogłaby zajść w sytuacji realnego ryzyka utraty środków finansowych przez zamawiającego, jednak tylko wtedy, gdy prowadziłoby to do istotnych konsekwencji o charakterze społecznym”.*

W ocenie Zamawiającego, w przedmiotowej sprawie istnieje duże prawdopodobieństwo zaistnienia istotnych konsekwencji o charakterze społecznym, które mogą być skutkiem utraty dofinansowania na przebudowę ul. Jaworowskiej i Narożnej.

Przedmiot zamówienia obejmuje remont drogi publicznej znajdującej się w bardzo złym stanie technicznym. Droga ta stanowi jedyny dojazd do osiedli zabudowy jednorodzinnej, w których zamieszkują głównie młode rodziny z dziećmi.



(fragment ul. Jaworowskiej)

Brak pobocza i chodnika sprawia, że poruszanie się po niej pieszych, w szczególności dzieci, jest wysoce niebezpieczne.

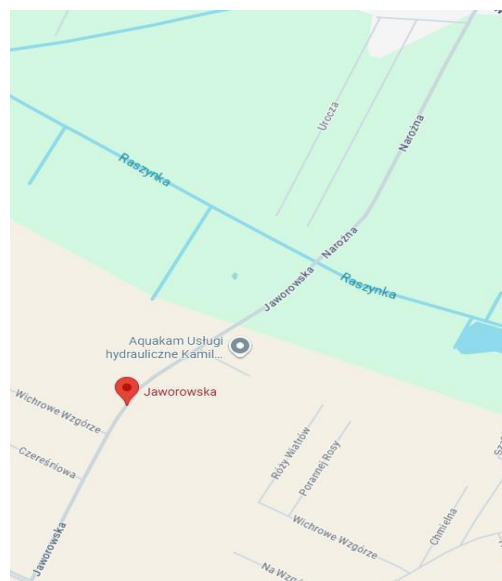
Dowód: zdjęcia z portalu Google Street View



(fragment ul. Narożnej, która stanowi przedłużenie ul. Jaworowskiej)

Jednocześnie przejście/przejazd przez ul. Jaworowską i Narożną jest konieczny w razie chęci dostania się do najbliższych placówek edukacyjnych, leczniczych itd. Nie ma innej możliwości dojścia do jakiegokolwiek infrastruktury, która znajduje się w pewnym oddaleniu. Jest to droga gminna, która łączy dwie drogi powiatowe oraz komunikuje południowe, mocno rozwijające się, wsie gminy z częścią północną, zurbanizowaną, gdzie zlokalizowany jest Urząd Gminy, Centrum Sportu z basenem, przychodnie lekarskie, szkoła i przedszkole. W wyniku rozbudowy mają powstać chodniki dla pieszych oraz drogi rowerowe, oprócz tego zatoki autobusowe dla komunikacji publicznej.

Dowód: zrzut ekranu z portalu *maps.google.pl*



W przypadku utraty dofinansowania i braku możliwości realizacji inwestycji istnieje realne ryzyko dalszej degradacji stanu nawierzchni, a w konsekwencji zwiększenia zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowników drogi. Obecnie Gmina nie posiada środków własnych, które mogłyby przeznaczyć na realizację tej niezbędnej i kluczowej inwestycji.

Utrzymanie obecnego stanu rzeczy skutkowałoby również negatywnym wpływem na lokalną społeczność, w tym na rodziny z dziećmi, ograniczając komfort i bezpieczeństwo ich codziennego funkcjonowania. Remontowana droga stanowi kluczowy ciąg komunikacyjny, zapewniający mieszkańcom dostęp do podstawowych usług publicznych, w tym ośrodków zdrowia, szkół, przedszkoli oraz instytucji administracji lokalnej.

Jej zły stan techniczny utrudnia dojazd służbom ratunkowym (pogotowie ratunkowe, straż pożarna, policja), co może prowadzić do realnego zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców. Utrata dofinansowania, a tym samym niemożność realizacji inwestycji, mogłaby więc bezpośrednio oddziaływać na bezpieczeństwo publiczne oraz dostępność usług istotnych z punktu widzenia interesu społecznego.

Opóźnienia i uszkodzenia pojazdów wynikające z fatalnego stanu nawierzchni obniżają jakość usług publicznych i generują dodatkowe koszty dla samorządu. Brak remontu pogłębi

te problemy, prowadząc do wykluczenia komunikacyjnego części mieszkańców - w szczególności dzieci i osób starszych, które nie dysponują własnym środkiem transportu.

Co więcej, brak realizacji inwestycji mógłby zniechęcać potencjalnych nowych mieszkańców do osiedlania się na terenie gminy Raszyn, co stanowiłoby czynnik hamujący rozwój społeczny i demograficzny gminy.

Uwzględniając fakt, że według warunków zawarcia umów o dofinansowanie, umowa na realizację zadania musi zostać zawarta do dnia 15 grudnia 2025 r., ryzyko utraty dofinansowania jest realne. Obecnie terminy rozpoznawania spraw przed Krajową Izbą Odwoławczą wynoszą średnio od 4 do 6 tygodni od wpływu odwołania. Odwołanie wykonawcy ROKOM Sp. z o.o. zostało wniesione do Prezesa KIO w dniu 28 października 2025 r. Uzasadnionym jest wniosek, że odwołanie zostanie rozpatrzone w okolicach 10 grudnia 2025 r. (środa). Mając na uwadze ryzyko odroczenia terminu rozpoznania sprawy (np. wskutek złożenia obszernego materiału dowodowego) oraz odroczenia terminu wydania wyroku w sprawie (maksymalnie 5 dni roboczych), niemal pewnym jest, że wyrok w niniejszej sprawie zapadnie już po dniu 15 grudnia – co będzie powodować, że Zamawiający nie będzie w stanie zawrzeć umowy o dofinansowanie. Postępowanie będzie musiało zostać unieważnione.

Należy więc uznać, że utrata dofinansowania, a w konsekwencji niezrealizowanie remontu drogi, mogłoby wywołać istotne negatywne skutki społeczne w wymiarze lokalnym. Ryzyko utraty dofinansowania w razie braku uchylecia zakazu zawarcia umowy jest niemal pewne. To samo dotyczy potencjalnych negatywnych skutków społecznych, które świadczą z kolei o naruszeniu interesu publicznego.

Ad.2:

Drugą przesłanką niezbędną do wykazania zasadności wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy jest to by negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższały 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.

Wskazać należy, że jedynym zarzutem, jaki postawił Odwołujący jest naruszenie przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy INVEST Ag. Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień ceny z uwagi na to, że cena oferty ww. wykonawcy przekracza próg 30% w odniesieniu do szacunkowej wartości zamówienia.

Tym samym jedyną korzyścią, jaką może uzyskać Odwołujący w razie potwierdzenia się zarzutów odwołania jest to, że wykonawca INVEST AG Sp. z o.o. zostanie wezwany do złożenia wyjaśnień ceny.

Wskazać jednak należy, że w takim wypadku Zamawiający musiałby wezwać do złożenia wyjaśnień 9 z 10 wykonawców, w tym Odwołującego.

Powyższe wynika z tego, że wartość szacunkowa niniejszego zamówienia jest w sposób oczywisty zawyżona.

Gdyby brać pod uwagę średnią arytmetyczną cen ofert, żadna z ofert nie podlega obowiązkowemu badaniu pod kątem ceny rażąco niskiej w rozumieniu art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP.

Okoliczność ta skłoniła Zamawiającego do tego by odstąpić od badania cen złożonych ofert z uwagi na okoliczności oczywiste, które nie wymagają wyjaśnienia. Rozbieżność pomiędzy cenami ofert wykonawców, a szacunkową wartością zamówienia powiększoną o podatek VAT jest bowiem widoczna na pierwszy rzut oka i wynika z okoliczności oczywistych, tj. z przeszacowania wartości zamówienia.

Jak wskazano w wyroku KIO z dnia 17 czerwca 2021 r., KIO 1612/21: *„Inną przyczyną odstąpienia od badania rażąco niskiej ceny może być sytuacja, w której wartość szacunkowa powiększona o VAT jest wyraźnie zawyżona w stosunku do cen złożonych ofert, wskutek czego oferty te okazują się mieć ceny niższe o co najmniej 30% od tejsze wartości.”*

W niniejszym postępowaniu rynkowy charakter cen wyznaczają oferty poszczególnych wykonawców, które w większości są na bardzo zbliżonym poziomie. Fakt złożenia przez niezależnych wykonawców ofert o zbliżonej wartości wskazuje, iż ceny te odzwierciedlają realia rynkowe oraz stanowią wiarygodne odniesienie dla określenia rynkowego poziomu wynagrodzenia za przedmiot zamówienia. Innymi słowy, zbieżność poziomu cen zaoferowanych przez większość wykonawców potwierdza, że mieszczą się one w granicach rynkowej kalkulacji kosztów realizacji zamówienia, a więc mogą być uznane za reprezentatywne dla aktualnej sytuacji rynkowej w tej branży.

W niniejszym postępowaniu żadna ze złożonych ofert nawet nie zbliżyła się do szacunków Zamawiającego. Potwierdza to, że szacunek ten jest oczywiście zawyżony.

Dodatkowo, faktem notoryjnym jest, że szacunki oparte na przedmiarach i kosztorysach inwestorskich co do zasady mają charakter orientacyjny i często są zawyżone w stosunku do rzeczywistych cen rynkowych. Wynika to z samej specyfiki ich sporządzania - kosztorysy inwestorskie przygotowywane są w oparciu o katalogi norm, wskaźniki i ceny jednostkowe, które nie zawsze odzwierciedlają aktualną sytuację na rynku wykonawczym. Ponadto, kosztorysy te zazwyczaj zakładają stosowanie bezpiecznych (a więc wyższych) wartości jednostkowych oraz rezerw na nieprzewidziane okoliczności, co ma zabezpieczać Zamawiającego przed niedoszacowaniem budżetu inwestycji. W praktyce jednak prowadzi to do sytuacji, w której kosztorysowa wartość zamówienia przewyższa faktyczny poziom cen oferowanych przez wykonawców w realnych warunkach rynkowych. Z tego względu wyniki postępowania przetargowego, w którym kilka niezależnych podmiotów złożyło zbliżone oferty, stanowią bardziej wiarygodne odzwierciedlenie rzeczywistej wartości rynkowej przedmiotu zamówienia niż pierwotny kosztorys i określona na jego podstawie szacunkowa wartość zamówienia.

Nie można również pomijać tego, że zgodnie ze wzorem umowy, tj. §13 ust. 1, wynagrodzenie w niniejszym postępowaniu ma charakter ryczałtowy. Oznacza to, że wykonawca zobowiązuje się do realizacji całego przedmiotu zamówienia za ustaloną z góry kwotę, bez względu na rzeczywiste koszty poniesione w trakcie realizacji. W przypadku wynagrodzenia ryczałtowego wewnętrzna struktura ceny, tj. sposób rozłożenia kosztów pomiędzy poszczególne elementy zamówienia, nie ma znaczenia dla Zamawiającego. Istotna jest jedynie cena globalna, stanowiąca łączną wartość wynagrodzenia za całość świadczenia.

W konsekwencji, ewentualne wątpliwości dotyczące poszczególnych pozycji kosztowych mogłyby mieć znaczenie wyłącznie w przypadku wynagrodzenia kosztorysowego, natomiast przy ryczałcie Zamawiający powinien oceniać ofertę wyłącznie przez pryzmat całkowitej ceny brutto. W niniejszym postępowaniu Zamawiający nie powziął żadnych wątpliwości co do realności ceny globalnej zaoferowanej przez wykonawcę INVEST AG, a ponadto stosunek ceny najkorzystniejszej oferty do średniej arytmetycznej cen wszystkich ofert nie wypełniał przesłanek do badania ceny pod kątem rażąco niskiej (różnica nie przekraczała 30% progu przyjętego dla tej oceny).

Wobec tego oraz w braku jakichkolwiek wątpliwości w zakresie całkowitej ceny oferty wykonawcy INVEST AG, Zamawiający miał prawo uznać, że rozbieżność między ceną tego wykonawcy (oraz innych wykonawców), a szacunkową wartością zamówienia, wynika z okoliczności oczywistych, niewymagających wyjaśnienia i w konsekwencji odstąpił od badania ceny tego wykonawcy.

Powyższe świadczy o oczywistej niezasadności podniesionych w odwołaniu zarzutów. To z kolei przesądza o tym, że Odwołujący tak naprawdę nie ma szansy na uzyskanie jakiegokolwiek korzyści w związku z wniesionym odwołaniem.

Zakładając nawet, że te korzyści może uzyskać, są one wyraźnie mniejsze niż potencjalne konsekwencje wynikające z utraty dofinansowania. Realnym jest bowiem scenariusz, że nawet w razie wezwania wykonawcy INVEST AG Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień ceny, wciąż jego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą i to ten wykonawca będzie realizował zamówienie. Za takim rozwojem wypadków przemawia ryczałtowy charakter ceny (brak składników wynagrodzenia i elementów składowych ceny) oraz to, że oferta tego wykonawcy nie odbiega znacznie od większości złożonych w postępowaniu ofert. Tym samym wniesienie odwołania jedynie odwlecze to co nieuniknione, tj. realizację zamówienia przez wykonawcę INVEST AG Sp. z o.o.

Dlatego nie zachodzi prawdopodobieństwo doznania przez interes Odwołującego uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, gdyż czynności te są oczywiście prawidłowe i zgodne z prawem. A nawet przy założeniu, że ten uszczerbek może mieć miejsce, to ochrona interesu Odwołującego w tym przypadku nie przewyższa negatywnych skutków związanych z zagrożeniem interesu

publicznego, które nastąpią w razie utraty dofinansowania na realizację przedmiotowego zadania.

PODSUMOWANIE:

Wobec powyższej argumentacji Zamawiający wykazał, 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

W związku z powyższym, wobec wykazania przesłanek, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP, Zamawiający wnosi o uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Wobec tego wnoszę jak na wstępie. (...).

Opierając się o treść wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania, a w szczególności jego uzasadnienia i złożonych dowodów Izba uznała, że wniosek zamawiającego zasługuje na uwzględnienie.

Należy wskazać, że przepis art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp daje prawną możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy, będąc wyjątkiem od reguły zasadniczej, gdzie umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

Stosownie do przepisu art.578 ust.1 Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art.577.

Jednocześnie, w myśl przepisu art.578 ust.2 pkt 1 ustawy Pzp 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.

Izba w ramach oceny merytorycznej powyższych przesłanek ustawowych złożonego wniosku nie bada ani prawidłowości, ani tym bardziej zasadności wniesionego odwołania, a jedynie dokonuje oceny możliwości wystąpienia negatywnych skutków dla interesu publicznego w przypadku niezawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego, gdzie korzyści z ochrony tego interesu przewyższają korzyści wynikające z obowiązku udzielenia wykonawcy ochrony prawnej.

Izba rozpoznając przedmiotowy wniosek w pierwszej kolejności zbadała czy wskazane przez Zamawiającego okoliczności nie uzasadniają uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie powołanych wyżej przepisów ustawy Pzp.

Izba na podstawie powołanej wyżej argumentacji przedstawionej przez Zamawiającego wraz załączonymi dowodami doszła do przekonania, że niezawarcie przedmiotowej umowy może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, poprzez uniemożliwienie rozbudowy drogi gminnej nr 310612W w ciągu ul. Jaworowskiej w miejscowości F.N. oraz ul. Narożnej w miejscowości Jaworowa gm. Raszyn w warunkach wskazanych przez Zamawiającego związanych z ryzykiem wygaśnięcia umowy o udzielenie dofinansowania przedmiotowej inwestycji, jeżeli wnioskodawca w terminie do dnia 15 grudnia 2025 r. nie zawrze umowy na realizację zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie zamówienia ze środków Wojewody Mazowieckiego.

W przekonaniu Izby – Zamawiający może nie dotrzymać powyższego terminu z uwagi na okoliczności przytoczone we wniosku i wobec tego utracić niezbędne do realizacji zamówienia środki finansowe.

Jednocześnie – w ocenie Izby – dedykowane zamówienie jest dla potrzeb społeczności lokalnej osób (mieszkańców) i jest ściśle związane z zapewnieniem tej grupie osób bezpieczeństwa komunikacyjnego.

Zdaniem Izby – istnieje realna obawa, że brak realizacji inwestycji drogowej na powyższym odcinku drogi, obecnie bez chodnika, zwiększa ryzyko możliwości wystąpienia zdarzenia komunikacyjnego godzącego w dobra mieszkańców gminy Raszyn (potrącenia przechodniów).

Powyższe hipotetyczne sytuacje, możliwe do wystąpienia przewyższają – w ocenie Izby – korzyści związane z ochroną interesu Odwołującego, co do którego mógłby wystąpić uszczerbek będący następstwem bezprawnego działania lub zaniechania Zamawiającego powodującego naruszenie przepisów obowiązującego prawa.

Z tych względów Izba dokonała uchylenia w przedmiotowej sprawie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

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

Przewodniczący: