

Sygn. akt KIO/W 16/25

POSTANOWIENIE

Warszawa, 5 czerwca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Joanna Gawdzik-Zawalska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 5 czerwca 2025 r. w Warszawie wniosku z 30 maja 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego:

Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Garwolinie, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Garwolinie - II etap” (publikacja ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2025/BZP 00194998/01 z dnia 16.04.2025r)

postanawia:

odmawia uchylenia zakazu zawarcia umowy w związku z wniesieniem odwołania na czynności zamawiającego odrzucenia oferty wykonawcy i wyboru oferty najkorzystniejszej.

Przewodnicząca:

Uzasadnienie

Izba rozpoznając negatywnie wniosek uznała, że zamawiający – Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Garwolinie (ul. Targowa 2A, 08-400 Garwolin) nie wykazał przesłanek do uchylenia zakazu zawarcia umowy, określonych w art. 578 ust. 2 ustawy Prawo Zamówień Publicznych (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1320.). Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, izba może uchylić zakaz zawarcia umowy na wniosek zamawiającego, *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; zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.*

W oparciu o wniosek zamawiającego izba ustaliła, że nie zawiera on argumentów pozwalających na uzasadnienie zaistnienia okoliczności, które spowodować mogłyby negatywne skutki dla interesu publicznego, które przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich okoliczności.

Zamawiający opisał okoliczności faktyczne związane z postępowaniem pn.: „Budowa Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Garwolinie - II etap” (publikacja ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2025/BZP 00194998/01 z 16 kwietnia 2025r.) (dalej Postępowanie) wszczętym 16 kwietnia 2025 r., w tym wskazał, że:

- termin składania ofert w Postępowaniu upływał 9 maja 2025r.,
- realizacja przedmiotu zamówienia w Postępowaniu wiązała się z zakończeniem pierwszego etapu budowy komendy, co miało miejsce 28 lutego 2025 r., a jego ostateczne rozliczenie 31 marca 2025 r.
- w ramach Etapu I wykonano budynek w stanie częściowo wykończonym,
- w ramach Etapu II inwestycja doprowadzona ma zostać do stanu umożliwiającego uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, stąd Etap II mógł zostać ogłoszony po:

a) zatwierdzeniu decyzją Wojewody Mazowieckiego nr 59/2025 z 21 marca 2025 r. zmian w planie wydatków na rok 2025, które zwiększyły kwotę na jego realizację o 2 389 000 zł w

ramach dofinansowania z rządowego „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa na lata 2022-2025”.

b) zaktualizowaniu programu inwestycji i akceptacji Wojewody Mazowieckiego 7 kwietnia 2025 r.) oraz wyrażeniu zgody na zaciągnięcie zobowiązania w celu realizacji inwestycji do wysokości ustalonej kwoty po jej zwiększeniu (8 kwietnia 2025 r.);

- w trakcie trwania Postępowania wpływały do zamawiającego pytania od Wykonawców dotyczące dokumentacji projektowej oraz Specyfikacji Warunków Zamówienia, na które zamawiający udzielał odpowiedzi niezwłocznie

- zamawiający miał świadomość, że przesunięcie terminu składania ofert mogłoby skutkować niezrealizowaniem inwestycji w wymaganym warunkami zamówienia terminie, tj. do dnia 10 listopada 2025 r. wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu wobec konieczności rozliczenia inwestycji do końca grudnia 2025r. (stąd zamawiający na pytanie wykonawcy: „Wykonawca zwraca się z pytaniem czy w przypadku przesunięcia terminu składania ofert wynikającego z np. konieczności odpowiedzi na zadawane przez oferentów pytania lub odwołania oferenta od wyboru najkorzystniejszej oferty do KIO, termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy podany w formularzu ofertowym tj. 10.11.2025 zostanie przesunięty. Ze względu na fakt, że termin realizacji zamówienia jest bardzo krótki prosimy o podanie liczby dni w jakich ma być przedmiot zamówienia wykonany, licząc od dnia podpisania umowy.” zamawiający udzielił odpowiedzi: „Zamawiający określił termin realizacji przedmiotu zamówienia wskazując datę 10.11.2025r, w związku z finansowaniem inwestycji z "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025".”;

- w Postępowaniu wpłynęło pięć ofert; zamawiający stwierdził, że w dwóch z nich występuje zaniżona cena dotycząca branży teletechnicznej, zamawiający zwrócił szczególną uwagę na branżę teletechniczną ze względu na kluczową rolę Państwowej Straży Pożarnej w systemie bezpieczeństwa publicznego (W takim systemie czas reakcji, niezawodna komunikacja oraz szybka wymiana informacji są czynnikami krytycznymi, dlatego prawidłowe wykonanie oraz niezawodność rozwiązań teletechnicznych mają fundamentalne znaczenie.);

- zamawiający 12 maja 2025 r działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zwrócił się do Wykonawcy tj. Amber Construction Sp. z o.o. z wezwaniem do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów (np. szczegółowego kosztorysu ofertowego), dotyczących sposobu kalkulacji ceny zaoferowanej w ofercie w zakresie branży elektrycznej i teletechnicznej. Wykonawca w wymaganym terminie nie przedłożył wyjaśnień ani dowodów dotyczących sposobu kalkulacji ceny zaoferowanej w

ofercie w zakresie wskazanych branż, co zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy PZP skutkowało obowiązkiem odrzucenia oferty.

- zamawiający wystąpił do kolejnego Wykonawcy, tj. NAFIBUD S.A., z wezwaniem - na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów (np. szczegółowego kosztorysu ofertowego), dotyczących sposobu kalkulacji ceny zaoferowanej w ofercie w zakresie branży teletechnicznej. Zamawiający, po analizie przedstawionych wyjaśnień, stwierdził, że miały one charakter ogólnikowy i nie zawierały konkretnych danych ani dowodów co uniemożliwia weryfikację ich wiarygodności i wpływu na możliwość realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę. Stąd zamawiający odrzucił ofertę wykonawcy i dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty Budimpol Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, której cena wynosiła 7 864 060,08 zł brutto;

- 28 maja 2025r Nafibud S.A. złożył odwołanie na powyższe czynności

Zamawiający podkreślał, że Postępowanie przygotował i prowadzi z dochowaniem należytej staranności i zgodnie z przepisami, zaś wykonawca Nafibud S.A. „nie dołożył należytej staranności w celu wykazania, że zaoferowana cena w zakresie branży teletechnicznej jest prawidłowa, a mimo to złożył odwołanie zarzucające Zamawiającemu bezzasadne odrzucenie jego oferty - należy ocenić jako rażąco nierzetelne i nieodpowiedzialne. Wykonawca, będąc świadomym braków urządzeń w przedłożonym kosztorysie ofertowym, nie odniósł się merytorycznie do tych uchybień ani w toku procedury wyjaśnień, ani na etapie odwołania do KIO. Nie przedstawił również żadnych dowodów mogących uprawdopodobnić prawidłowość kalkulacji ceny, mimo wyraźnego wezwania Zamawiającego zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy PZP. Działanie to nie tylko naraża inwestycję na opóźnienie uniemożliwiające jej wykonanie w wymaganym terminie (...) Podnoszenie zarzutów przez Wykonawcę, który nie wykazał minimalnej rzetelności przy przygotowaniu oferty, a następnie próbuje przerzucić odpowiedzialność na Zamawiającego, jest nieakceptowalne i karygodne. W istocie prowadzi to do nieuzasadnionego blokowania procedury zamówieniowej, godząc w interes publiczny i obarczając Zamawiającego konsekwencjami wynikającymi z błędów leżących wyłącznie po stronie Odwołującego.”.

Zamawiający wskazywał, że postępowanie odwoławcze może mieć wpływ na termin rozstrzygnięcia i zakończenia Postępowania, co spowodować może, że zamawiający nie będzie mógł zrealizować zamówienia w ustalonym terminie, co z kolei oznacza utratę dofinansowania inwestycji, bo: (zaznaczenia własne izby): „Zakładając podpisanie umowy najwcześniej 20 czerwca 2025 r., wykonawca będzie miał niecałe 5 miesięcy (ok. 140 dni) na zrealizowanie inwestycji o charakterze budowlanym, instalacyjnym i wykończeniowym, zakończenie robót, przeprowadzenie odbiorów, uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i rozliczenie

środków. Sama procedura uzyskania pozwolenia na użytkowanie może trwać jeden, a nawet przy złożonej sprawie dwa miesiące. (Aby ukazać jak wielki zakres zawiera II etap inwestycji, Zamawiający do wniosku załącza opis przedmiotu).„

Zamawiający podkreślał znaczenie budowy nowego obiektu na bezpieczeństwo miasta oraz całego powiatu garwolińskiego; wiekowość i brak pełnej adaptacji obecnej siedziby zamawiającego do aktualnych potrzeb i nieopłacalność jego modernizacji; obniżenie kosztów eksploatacji np. kosztów utrzymania nowego obiektu; podstawowe zadania i wpływ jaki PSP ma na zdolność państwa do ochrony obywateli w sytuacjach nagłych i nadzwyczajnych w zakresie działań ratowniczo-gaśniczych a także związanych z przeciwdziałaniem oraz reagowaniem na zagrożenia chemiczne, ekologiczne, techniczne, a także klęski żywiołowe czy katastrofy budowlane. Zaznaczał, że utrata dofinansowania na realizację II etapu inwestycji „będzie miała poważne i długofalowe skutki:

- Brak możliwości zakończenia budowy nowoczesnego kompleksu PSP, który obejmuje kluczową infrastrukturę operacyjną i zaplecze techniczne dla Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej.
- Zahamowanie procesu modernizacji służb ratowniczych, co bezpośrednio odbija się na skuteczności akcji ratowniczych i czasie reakcji w sytuacjach zagrożenia.
- Zmarnowanie dotychczas poniesionych nakładów na I etap inwestycji, który pozostanie niepełny i niewykorzystany zgodnie z jego przeznaczeniem.
- Ogromne ryzyko konieczności zwrotu części środków lub wykluczenia z kolejnych programów wsparcia publicznego, co może zablokować rozwój tej strategicznej instytucji na lata.

W rezultacie konsekwencje te będą odczuwalne bezpośrednio przez mieszkańców powiatu, którym odebrana zostanie szansa na poprawę bezpieczeństwa oraz skuteczniejszą pomoc w sytuacjach kryzysowych. Zaniechanie lub opóźnienie takiej inwestycji jak budowa Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Garwolinie - II etap, szczególnie w miejscowościach o znaczeniu powiatowym, prowadzi do realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców i może skutkować utratą zaufania społecznego do instytucji państwowych odpowiedzialnych za ochronę ludności. Dlatego też interes publiczny wymaga, aby zadania inwestycyjne w obszarze PSP były realizowane terminowo, w sposób zapewniający ciągłość i niezawodność służby. (...) Termin wyznaczony Zamawiającemu na wykonanie inwestycji jest wyjątkowo krótki. W celu zapewnienia realizacji przedsięwzięcia Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP podjął decyzję o przeniesieniu środków finansowych i wstrzymaniu finansowania innych inwestycji w jednostkach organizacyjnych PSP, tak aby dokończyć budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej PSP w Garwolinie i umożliwić przeprowadzkę w grudniu 2025 r., aby nie ponosić kosztów utrzymania jednocześnie dwóch obiektów. Roczne utrzymanie obecnej siedziby do wydatków około 250 000 zł, a nowy obiekt w obecnym stanie wymaga stałego nadzoru w kwestii ochrony mienia, co jest realizowane przez systematyczne wizyty (kilka razy na dobę o różnych porach) przez pełniących służbę w danym dniu strażaków. Jest to inwestycja strate-

giczna nie tylko dla PSP w Garwolinie, ale także dla całego powiatu garwolińskiego. Obecny termin realizacji jest poważnie zagrożony, a przy takim postępowaniu Wykonawcy stają się praktycznie nierealny do dotrzymania. Należy również podkreślić, że naliczenie kar umownych za nieterminowe wykonanie zamówienia w tej sytuacji nie ma istotnego znaczenia, ponieważ Zamawiający utraci przyznane dofinansowanie, co pociągnie za sobą poważne konsekwencje finansowe i organizacyjne.”

Izba wskazuje, że przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy zostały sformułowane rygorystycznie i powinny być wykładane wąsko. Uchylenie zakazu zawarcia umowy powinno następować w sytuacjach wyjątkowych. Podstawową przesłanką jest sytuacja, w której 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 wskazuje, że interes publiczny nie jest co do zasady interesem faktycznym (w szczególności ekonomicznym) lub prawnym zamawiającego. Interesem tym są korzyści otrzymywane w efekcie realizacji przedsięwzięcia służącego ogółowi, ale już nie interes finansowy zamawiającego. Niewynikające z działania zamawiającego cofnięcie środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia może wskazywać na istnienie interesu publicznego w sytuacji realnego ryzyka utraty środków finansowych przez zamawiającego, o ile prowadziłoby to do istotnych reperkusji o charakterze społecznym. Zamawiający winien więc wykazać, że niezawarcie umowy i to w terminie wcześniejszym niż wynikający z art. 577 Ustawy, będzie powodować negatywne skutki dla interesu publicznego a dodatkowo także, że ochrona tego interesu publicznego w danej sprawie daje korzyści przewyższające korzyści płynące z ochrony innych interesów. Tymi innymi interesami będą interesy wykonawców, którym ewentualne udzielenie zamówienia uniemożliwi jego uzyskanie w wyniku korzystnego dla nich rozstrzygnięcia wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą.

W tej sprawie jednak zamawiający nie uprawdopodobnił, że:

- **przesunięcie terminu zawarcia umowy trwać będzie do 20 czerwca 2025 r. ani że takie przesunięcie spowoduje niemożliwość wykonania przedmiotu zamówienia w terminie wynikającym z warunków zamówienia, w tym zakończenia realizacji oraz zawarcia umowy w „normalnym” toku (którego to ostatniego terminu zamawiający nie wskazał);**
- **w przypadku przesunięcia terminu zawarcia umowy do 20 czerwca 2025 r. spowoduje ostateczną utratę dofinansowania, co przesądzi o niemożliwości zrealizowania – do-
kończenia – inwestycji;**

- przedłużenie Postępowania do 20 czerwca 2025 r. lub w jego konsekwencji zakończenia inwestycji na po 10 listopada 2025 r. lub na po 31 grudnia 2025 r. zakłóci lub utrudni realizację ustawowych obowiązków zamawiającego, czym narazi interes społeczny beneficjentów inwestycji, innych niż personel zamawiającego i sam zamawiający; tutaj brak jest w ocenie izby w szczególności podstawy do uznania (nie wynika to z wniosku), że dotychczasowe obowiązki i zadania zamawiający wykonywał w stopniu niższym lub niezadowalającym w porównaniu z oczekiwanym w związku z realizacją zamówienia i tym samym niezawarcie umowy lub nierealizowanie zamówienia w terminie spowoduje, że te inne, nowe zakładane w związku z realizacją przedmiotu zamówienia zadania nie zostaną zrealizowane.

Zamawiający nie wskazał także żadnych okoliczności odnoszących się do interesów wykonawców, w tym, że podnoszony interes publiczny (ochrona obywateli, polegająca na realizacji zadań ustawowych przez zamawiającego) przewyższa prawdopodobny uszczerbek wykonawców wynikający z uchylecia zakazu.

Zamawiający nie wykazał także drugiej z przesłanek uchylecia zakazu z art. 578 ust. 2 pkt 2) Ustawy, jaką jest wniesienie odwołania przez wykonawcę wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Izba może tutaj uchylić zakaz zawarcia umowy wyłącznie wówczas, gdy jedynym celem wniesienia odwołania jest uniemożliwienie zawarcia umowy. Taka może zaistnieć w przypadku oczywistej bezzasadności odwołania lub oczywistej jego niedopuszczalności, czego zamawiający nie wykazał.

Izba stwierdza, że wniosek nie pozwala na zidentyfikowanie wprost przesłanek, których wystąpienie miałyby uzasadniać uchylenie zakazu zawarcia umowy. Zamawiający nie odniósł się do okoliczności, które mogłyby uzasadniać twierdzenie, iż tylko zawarcie umowy wcześniej niż do 20 czerwca 2025 r. z wybranym wykonawcą może aktualnie zabezpieczyć potrzeby beneficjentów robót, ani nie uprawdopodobnił, że wniesienie odwołania zmierza wyłącznie do uniemożliwienia zawarcia umowy. Stąd izba nie miała podstaw do uchylecia zakazu zawarcia umowy. Izba nie miała podstaw do uwzględnienia wniosku, w którym brak jest uprawdopodobnienia i wskazania okoliczności koniecznych do oceny spełnienia przesłanek uzasadniających uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Stosownie do art. 578 ust. 4 Ustawy Prawo zamówień publicznych na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca:

.....