

POSTANOWIENIE
z dnia 10 lipca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 lipca 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 8 lipca 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego: Gminę Kępno

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych położonych na terenie gminy Kępno w okresie 01.07.2025 - 30.06.2026”, nr referencyjny WR.271.10.2025

postanawia:

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

UZASADNIENIE

Gmina Kępno (dalej: „zamawiający”) działając na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320) - dalej: „ustawa Pzp” w dniu 8 lipca 2025 r. złożyła, do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych położonych na terenie gminy Kępno w okresie 01.07.2025 - 30.06.2026”, nr referencyjny WR.271.10.2025.

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku zamawiający wskazał, że brak zawarcia umowy może 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. Podniósł także, że odwołanie wniesione zostało wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Uzasadniając pierwszą przesłankę, która została opisana przez ustawodawcę w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, zamawiający wskazał, że niniejsze postępowanie dotyczy świadczenia przez wykonawcę usług polegających na odbiorze odpadów komunalnych od mieszkańców Gminy Kępno.

Poprzednia umowa ulega zakończeniu w dniu 14 lipca 2025 r., po tej dacie nie będzie więc możliwości dalszego świadczenia usług przez dotychczasowego wykonawcę. Obecna umowa nie przewiduje, ani na podstawie art. 455 ust. 1 ustawy Pzp możliwości jej aneksowania, jak również zamawiający nie przewidział udzielenia zamówień, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, ani prawa opcji. Tym samym po tym okresie nie będą świadczone usługi, których świadczenie jest konieczne dla mieszkańców gminy w sposób ciągły tj. odbiór odpadów komunalnych. Nie odbieranie odpadów spowoduje zaleganie śmieci w gospodarstwach domowych, co jest niedopuszczalne i groźne. Prawdopodobne wyznaczenie rozprawy z uwagi na braki formalne odwołania, w postaci nie załączenia do niego dowodu uiszczenia opłaty i ilość spraw jakie obecnie musi rozstrzygać KIO nastąpi na początku miesiąca sierpnia. Tym samym do tego czasu nie będą świadczone usługi (jako dowód załączył umowę o świadczenie usług odbierania odpadów z 2024 r., ogłoszenie o zamówieniu do zamówienia z 2024 r.).

Ponadto, zamawiający w następujący sposób uprawdopodobniał, że odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

W pierwszej kolejności wskazywał na treść odwołania, która w jego ocenie wykazuje istotne braki formalne i logiczne. Odwołanie w pkt 5 wskazuje czynności zamawiającego, które nie miały miejsca w postępowaniu którego odwołanie dotyczy. Zamawiający bowiem nie unieważnił postępowania, a dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty. Przede wszystkim odwołanie tak naprawdę nie zawiera zwięzłego przedstawienia zarzutów. Odwołujący tak konstruuje zarzut: „naruszenie przepisów PZP, poprzez niedokonanie unieważnienia postępowania przetargowego, wobec nie dających się usunąć wad tego postępowania, które uniemożliwiają zawarcie umowy”. Oczywiście zarzutów nie można uzupełniać w toku postępowania, a wokół tych zarzutów koncentruje się całe postępowanie odwoławcze. Dlatego zwięzłe przedstawienie zarzutów jest jednym z najważniejszych elementów odwołania. Zarzut powinien tak wskazywać daną czynność faktyczną zamawiającego lub jej zaniechanie i zgodnie z treścią odwołanie jest nim nie dokonanie unieważnienia postępowania - tak można odczytać z treści zarzutu. Natomiast nie wskazane jest na czym ma polegać to naruszenie przepisów przez zamawiającego, na czym ma polegać błąd zamawiającego i, z jakiego powodu odwołujący tak uważa. Ten istotny brak w postaci braku zwięzłego przedstawienia zarzutów powoduje, że dalsze postępowanie odwoławcze jest tak naprawdę niemożliwe do przeprowadzenia i odwołanie musi zostać odrzucone, ponieważ zawiera braki formalne

uniemożliwiające nadanie mu dalszego biegu, których nie można uzupełnić. Skutkiem takiego sformułowania zarzutu jest po pierwsze brak możliwości odniesienia się przez zamawiającego do jego treści - skoro zamawiający nie wie z jakiego powodu odwołujący uważa, że naruszono przepis, tj. czy jest to brak badania rażąco niskiej ceny, czy jakieś inne błędy popełnione na etapie postępowania, to nie wie i nie umie się odnieść do treści zarzutu. Po drugie jest to lakoniczne przedstawienie zarzutów. Po trzecie wreszcie wobec faktu, że uzasadnienie odwołania już zupełnie nie pasuje do tego postępowania, ale innej gminy, co potwierdza przystępujący - to zupełnie nie wiadomo na czym zarzut polega, co jest jego przedmiotem, co najwyżej jakiej czynności on dotyczy. W tej sytuacji odwołujący mógłby dowolnie, na etapie postępowania odwoławczego, zmieniać treść zarzutu lub dodawać jego treść, co jest niedopuszczalne. Po czwarte zamawiający nawet nie wie w tej sytuacji dlaczego miałby uwzględniać lub nie zarzuty i powtarzać czynności. Mając więc na uwadze powyższe odwołujący nie opisał w ogóle stanu faktycznego będącego przedmiotem zarzutu (nie zawiera go ani petitum ani uzasadnienie). Nie opisał także na czym ma polegać naruszenie przepisów. W efekcie zarówno Izba, jak i pozostali uczestnicy postępowania, musieliby za odwołującego kreować treść tego zarzutu, lub domyślać się intencji odwołującego. Samo podanie, że jego przedmiotem jest niedokonanie unieważnienia postępowania i przytoczenie części przepisu art. 255 ustawy Pzp - z oczywistych powodów jest niewystarczające.

Dalej zamawiający argumentował, że odwołujący żąda unieważnienia postępowania, zachodzi więc pytanie jaki ma interes prawny we wniesieniu odwołania. Nie jest to bowiem rozwiązanie korzystne ani dla niego, ani dla przystępującego. W tej sytuacji w kolejnym postępowaniu może przecież przystąpić inna dowolna firma.

Zamawiający zwrócił dodatkowo uwagę, że obie oferty zawierały cenę o 30% niższą od wartości zamówienia, powiększonej o podatek VAT. Różnica między nimi była w wysokości 14 tys. zł. - co przy tej wysokości zamówienia jest różnicą niewielką. Ponieważ wycena usługi, w odróżnieniu od np. robót budowlanych gdzie mamy kosztorys, opiera się na własnych obliczeniach wykonawcy, często indywidualnych dla niego czynnikach cenotwórczych, a z drugiej strony szacowanie zamówienia opiera się na wielkości przewidywanej ilości odpadów w przyszłym roku i prognozowanym wzroście ich cen, a więc ma charakter prognozy, szacunku - zamawiający odstąpił od czynności badania rażąco niskiej ceny. Składając więc zarzut w postaci unieważnienia odwołujący tak naprawdę niweluje swój interes prawny, jak i podważa swoją własną wycenę uznając ją również za rażąco niską, co nie jest argumentem który można uznać za zgodny z przepisami i zasadami udzielania zamówień jak uczciwa konkurencja (jako dowód załączył informację z otwarcia ofert).

W dalszej części wskazywał także, że odwołanie jest dotknięte brakiem formalnym, w postaci nie dołączenia do niego dowodu uiszczenia opłaty. Będzie to miało taki skutek, że Izba będzie musiała dokonać wezwania do przedstawienia dowodu uiszczenia - co tylko właśnie spowoduje konieczność wydłużenia postępowania odwoławczego (dowód: przesłanie kopii zamawiającemu, który jednocześnie stanowi dowód wysłania do KIO). Obecnie, z uwagi na wniesienie odwołania i upływ terminu końcowego wykonywania poprzedniej umowy w dniu 30 czerwca br., zamawiający zmuszony był do podpisania aneksu do dnia 14 lipca br. z obecnym wykonawcą, na podstawie art. 455 ust. 2 i art. 455 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Dłuższe rozpatrywanie sprawy spowoduje konieczność dalszego aneksowania umowy. Co wobec treści odwołania, które jest lakoniczne, a jego treść zupełnie nie pasuje w zakresie uzasadnienia i wskazywanych czynności zamawiającego do tego postępowania - uprawdopodobnia, że jedynym celem tego odwołania jest właśnie uniemożliwienie zawarcia umowy z wykonawcą który wygrał postępowania (jako dowód zamawiający przedłożył: aneks z dnia 30 czerwca 2025 r. do umowy z 2024 r., umowę o odbiór odpadów z roku 2024).

Zamawiający stwierdził, że w pozostałym zakresie należy zgodzić się z przystępującym, że odwołanie którego treść w petitum, a i całe uzasadnienie nie dotyczy tego postępowania, do którego jest składane - jest co najmniej niespójne, ale odzwierciedla, że głównym celem jest tylko uniemożliwienia zawarcia umowy, a zawarcie dłuższego aneksu i nie dopuszczenie do zawarcia umowy.

Mając powyższe na uwadze, zamawiający uznał, że dostatecznie uprawdopodobnił, że celem odwołania jest uniemożliwienie zawarcia umowy i jest to chyba jedyny cel.

Powyższy wniosek został skierowany przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do składu orzekającego, celem wydania postanowienia w przedmiocie uchylenia zakazu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego przed rozstrzygnięciem odwołania.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

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 ustawy Pzp.

Z kolei stosownie do treści przepisu art. 578 ust. 2 ustawy Pzp Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy w dwóch przypadkach:

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, składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w dniu 8 lipca 2025 r., powołał się na wystąpienie obu przesłanek wskazanych w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Izba na wstępie wskazuje, 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. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania.

Rozpoznając wniosek, 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.

W pierwszej kolejności Izba zważyła, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie zaszyły przesłanki wskazane w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Przywołany przepis wymaga ustalenia po pierwsze, 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.

Aby skład orzekający mógł podjąć decyzję w tym przedmiocie to na zamawiającym spoczywa obowiązek wskazania i opisanie w sposób precyzyjny i szczegółowy jakie negatywne skutki dla interesu publicznego związane są z brakiem zawarcia umowy. Przy tym zamawiający nie może ograniczać się wyłącznie do opisywania co jest przedmiotem zamówienia i wskazywania na potrzebę jego realizacji, jak to czyni zamawiający w przedmiotowym wniosku, ale musi wskazać z jakich powodów brak zawarcia umowy z nowym, wyłonionym w aktualnie prowadzonym postępowaniu wykonawcą, wpłynie negatywnie na interes publiczny.

Dodatkowo musi też wykazać, że brak wykonania tego zamówienia w sposób ewidentny przekracza potrzebę ochrony praw odwołującego się wykonawcy.

Wskazać ponadto należy, że powody dla których zamawiający sięga po tę wyjątkową instytucję nie mogą być wywołane działaniem zamawiającego, lecz powinny wynikać z okoliczności od niego niezależnych, a zamawiający powinien wyczerpać wszelkie inne dostępne mu środki, aby osiągnąć cel w postaci udzielenia zamówienia w pożądanym terminie.

Wskazać należy, że ustawa Pzp nie zawiera definicji interesu publicznego. Z tego względu doktryna i orzecznictwo wskazują w tym zakresie na treść uchwały 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.

W świetle wyżej cytowanej uchwały to na zamawiającym, składającym wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, spoczywa obowiązek wskazania, o jaki interes publiczny chodzi, i udowodnienie, że nie zawarcie umowy może 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 przedstawionego przez zamawiającego stanu sprawy, taki wniosek nie płynie.

W uzasadnieniu wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy zamawiający, w sposób niezwykle ogólny i lakoniczny wskazał, że przedmiotem zamówienia jest odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców Gminy Kępno i, że poprzednia umowa kończy się w dniu 14 lipca 2025 r. Nie oznacza to jednak, że zamawiający nie będzie miał możliwości zawarcia umowy, w innym trybie, do czasu wyłonienia wykonawcy w trybie konkurencyjnym a w konsekwencji, że usługi te nie będą świadczone. Sam zamawiający stwierdza, że świadczenie przedmiotowych usług jest konieczne, gdyż nie sposób wyobrazić sobie sytuację, w której nie są odbierane odpady komunalne. Tym samym skoro jest tak, jak twierdzi zamawiający, że brak realizacji zamówienia spowoduje takie niedopuszczalne i groźne konsekwencje - to powinien on przewidzieć w treści zawieranych umów takie sytuacje, w których czas wyłonienia nowego podmiotu realizującego to zamówienie ulegnie wydłużeniu. Zdziwienie budzi zatem sytuacja, w której zamawiający w treści dotychczasowej umowy nie przewidział żadnych mechanizmów umożliwiających kontynuowanie świadczenia usług w sytuacji, która aktualnie zaistniała, tj. gdy przedłuża się czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W konsekwencji, w ocenie Izby, wobec tak przedstawionego stanowiska zamawiającego, nie sposób uznać, że stanowi ono wystarczające uzasadnienie dla możliwości zastosowania instytucji, która co do zasady może mieć zastosowanie jedynie w szczególnych okolicznościach uzasadniających ochronę interesu publicznego, której realizacja nie jest możliwa w inny sposób. Nie jest dla Izby niewątpliwie, że nie jest możliwe zabezpieczenie tej sytuacji do czasu wydania przez Izbę wyroku w tej sprawie.

Odnosząc się z kolei do drugiej przesłanki, opisanej w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, zamawiający podniósł, iż odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Argumentacja przedstawiona przez zamawiającego we wniosku, w ocenie Izby, nie może być uznana za skuteczne wykazanie spełnienia powyższej przesłanki. Przypomnieć należy, że na etapie rozpatrywania wniosku zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie dokonuje merytorycznej oceny zawartych w odwołaniu zarzutów, ponieważ ocena taka ma miejsce dopiero podczas rozprawy przed Izbą w toku postępowania odwoławczego.

Przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się jedynie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania. Tymczasem zamawiający polemizuje z treścią odwołania, odnosi się do stanowiska prezentowanego w odwołaniu i wskazuje z jakich powodów zarzuty w nim podniesione nie powinny zostać przez Izbę uwzględnione. Wszelkie okoliczności dotyczące tego, czy składający odwołanie wykonawca, prawidłowo skonstruował zarzuty odwołania, czy ma interes w jego wniesieniu, w końcu czy argumentacja podnoszona przez niego zasługuje na uwzględnienie - będzie podlegało rozpoznaniu na etapie postępowania odwoławczego. Powyższe nie może jednak stanowić argumentacji dla wyrażenia przez Izbą zgody na zawarcie umowy.

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.

Przewodnicząca: