



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ3.442.163.2024.MK
KND/156/24/DKZP

Warszawa, dnia 20 lutego 2026 r.

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:	Gmina Baranów ul. Rynek 21 63-604 Baranów
Rodzaj zamówienia:	Usługi
Rodzaj procedury:	Zamówienie klasyczne
Przedmiot zamówienia:	Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą (nr ref. GP.ZP.271.15.2023)
Tryb postępowania:	Negocjacje bez ogłoszenia (art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp)
Data wszczęcia postępowania:	21 grudnia 2023 r.
Numer ogłoszenia o udzieleniu zamówienia:	787733-2024

Wartość zamówienia:	132 125,00 zł (29 667,01 euro) – nie obejmuje wartości wszystkich usług wykonanych w trakcie realizacji umowy
Środki UE:	Nie

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego zamówienia na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm., dalej: „ustawa Pzp”), Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdza naruszenie przez Zamawiającego przepisu:

- art. 209 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp polegające na udzieleniu przedmiotowego zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia pomimo nieziszczenia się przesłanek wyboru tego trybu, czym Zamawiający naruszył zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasadę prymatu trybów przetargowych.

UZASADNIENIE

Zamawiający przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia pn. **„Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą”** (znak postępowania: GP.ZP.271.15.2023) w trybie negocjacji bez ogłoszenia (art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp).

Zgodnie z pkt 3 Protokołu postępowania wartość zamówienia została ustalona na kwotę 132 125,00 zł (29 667,01 euro) „na podstawie usług powtarzających się, udzielonych w terminie poprzednim roku budżetowym z uwzględnieniem zmian ilości i wartości zamawianych usług, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia.”

Zamawiający w dniu 21 grudnia 2023 r. wysłał zaproszenie do negocjacji następującym wykonawcom:

1. Sycowska Gospodarka Komunalna Sp. z o.o., ul. Wrocławska 8, 56-500 Syców;
2. Przedsiębiorstwo Komunalno-Transportowe WENCEL Józef Wencel ul. Poznańska 9, 63-600 Kępno (dalej jako: „PKT WENCEL”);
3. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowo-Handlowe „PETER” Ewa Peter ul. Wrocławska 61, 63-600 Kępno (dalej jako: „PPUH PETER”)

Negocjacje z zaproszonymi wykonawcami przeprowadzono w dniu 27 grudnia 2023 r.

Do negocjacji nie przystąpił wykonawca Sycowska Gospodarka Komunalna Sp. z o.o.

W dniu 28 grudnia 2023 r. Zamawiający przesłał wykonawcom PKT WENCEL oraz PPUH PETER zaproszenie do składania ofert wraz z dokumentami zamówienia.

W dniu 29 grudnia 2023 r. nastąpiło otwarcie ofert. Oferty złożyło dwóch ww. wykonawców.

Zamawiający jako ofertę najkorzystniejszą wybrał ofertę wykonawcy PKT WENCEL i w dniu 29 grudnia 2023 r. podpisał z ww. wykonawcą umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Strony ustaliły szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy w wysokości 115,166,89 zł brutto za wykonanie przedmiotu umowy, które stanowiło iloczyn ustalonej przez Zamawiającego szacunkowej ilości odebranych poszczególnych frakcji odpadów komunalnych (przewidzianej do odbioru od dnia 01.01.2024 r. do dnia 29.02.2024 r.) oraz cen jednostkowych określonych przez wykonawcę w Formularzu kalkulacji ceny (stanowiącej załącznik do oferty). W świetle zawartej umowy miesięczne wynagrodzenie miało być każdorazowo obliczane w oparciu o rzeczywiste ilości odebranych i przekazanych odpadów oraz cen jednostkowych w zł/Mg określanych przez wykonawcę w Formularzu kalkulacji ceny dla poszczególnych rodzajów odebranych odpadów.

Przedmiotowe postępowanie zostało przeprowadzone z uwagi na brak możliwości rozstrzygnięcia/zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, prowadzonego przez Zamawiającego pn. *„Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.”*, nr ref. post.: GP.ZP.271.10.2023 (dalej: **„Postępowanie podstawowe”**) w oparciu o przepis art. 132 ustawy Pzp.

Postępowanie podstawowe wszczęte zostało dnia 6 października 2023 r. ogłoszeniem o zamówieniu nr 2023/S 193-600293. Zamawiający planował świadczenie usług stanowiących jego przedmiot od 1 stycznia 2024 r. Wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił w dniu 7 grudnia 2023 r. Jako najkorzystniejsza została wybrana oferta wykonawcy PKT WENCEL.

W dniu 18 grudnia 2023 r. wykonawca PPHU PETER wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego, zaskarżając wybór oferty wykonawcy PKT WENCEL.

Wobec powyższego, w ocenie Zamawiającego zakończenie Postępowania podstawowego do dnia 1 stycznia 2024 r. było niemożliwe, a tym samym koniecznym stało się udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia w celu zabezpieczenia odbioru odpadów przez czas rozstrzygania się Postępowania podstawowego, w celu uniknięcia zagrożeń epidemiologicznych na terenie Gminy Baranów.

W świetle zapisów umowy z dnia 29 grudnia 2023 r. ww. zamówienie zostało udzielone od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą (dalej jako: „KIO”).

W wyniku odwołania wniesionego przez wykonawcę PPHU PETER Zamawiający w dniu 27 grudnia 2023 r. unieważnił czynność wyboru oferty oraz dokonał ponownego badania ofert. KIO umorzyła postępowanie (sygn. KIO 3798/23).

W dniu 10 stycznia 2024 r. Zamawiający poinformował o ponownym wyborze oferty PKT WENCEL jako najkorzystniejszej. Wykonawca PPHU PETER zakwestionował tę czynność Zamawiającego i w dniu 22 stycznia 2024 r. wniósł odwołanie do KIO (sygn. KIO 248/24).

KIO w wyroku z dnia 14 lutego 2024 r. uwzględniła odwołanie i nakazała Zamawiającemu:

- unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- unieważnienie czynności wezwania do wyjaśnień oraz pominięcie wyjaśnień uczestnika Józefa Wencla;

- odrzucenie oferty wykonawcy Józefa Wencła;
- dalsze badanie i ocenę ofert w postępowaniu.

W dniu 12 marca 2024 r. PKT WENCEL wniósł skargę na ww. orzeczenie KIO. Postanowieniem z dnia 16 września 2024 r. (sygn. XXIII Zs 50/24) Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy i Zamówień Publicznych (dalej jako: „SO w Warszawie”) **odrzuć skargę PKT WENCEL z uwagi na nieuiszczenie opłaty od skargi.**

W celu wykonania wyroku KIO Zamawiający pismem z dnia 9 października 2024 r. powiadomił o unieważnieniu wyboru oferty PKT WENCEL jako najkorzystniejszej w Postępowaniu podstawowym oraz jej odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp jako oferty zawierającej rażąco niską cenę.

W dniu 18 października 2024 r. Zamawiający poinformował o unieważnieniu Postępowania podstawowego na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 i art. 705 Kodeksu cywilnego oraz art. 611 pkt 2 ustawy Pzp.

Wykonawca PPUH Peter zakwestionował tę czynność Zamawiającego i w dniu 28 października 2024 r. wniósł odwołanie do KIO (sygn. KIO 3976/24), które zostało rozpoznane na rozprawie w dniu 14 listopada 2024 r. KIO uwzględniło odwołanie i nakazało Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania z dnia 18 października 2024 roku.

Następnie Zamawiający w dniu 13 grudnia 2024 r. wywiódł skargę do SO w Warszawie. Postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2025 r. (sygn. XXIII Zs 187/24) SO w Warszawie oddalił przedmiotową skargę.

Podsumowując, umowa zawarta w dniu 29 grudnia 2023 r. w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia nie została zakończona do dnia wszczęcia kontroli doraźnej przez Prezesa Urzędu, tj. do dnia 12 grudnia 2024 r.

Wnioskodawca zarzucił, że Zamawiający bez jakiegokolwiek *causy* normatywnej czy umownej dokonuje aneksowania umowy zawartej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, na kolejne okresy, *de facto* udzielając kolejnych zamówień bez stosowania przepisów ustawy Pzp. Jak stwierdził Wnioskodawca, motywacją takiego postępowania Zamawiającego, jak wynika z całokształtu okoliczności faktycznych sprawy, jest chęć kontynuacji współpracy z wykonawcą PKT WENCEL i nieudzielenia zamówienia w wyniku prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.*, mimo, że, jak twierdzi Wnioskodawca, to Wnioskodawca złożył w nim jedyną niepodlegającą odrzuceniu ofertę.

W odpowiedzi na wezwanie Urzędu Zamówień Publicznych, Zamawiający w toku kontroli wyjaśnił m.in., że:

„1. Na wstępie wskazać należy, że kontrolowane Postępowanie zostało przeprowadzone z uwagi na obiektywny brak możliwości rozstrzygnięcia/zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, prowadzonym przez Zamawiającego pn. „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.”, nr ref. post.: GP.ZP.271.10.2023 (dalej: „Postępowanie podstawowe”) w oparciu o przepis art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, t.j.: Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm. (dalej: „Prawo zamówień publicznych” lub „P.z.p.”).

2. Postępowanie podstawowe wszczęte zostało dnia 06.10.2023 r. ogłoszeniem o zamówieniu nr 2023/S 193-600293 z dnia 06.10.2023 r.

3. Zwrócić należy uwagę, że wszczęcie Postępowania podstawowego nastąpiło ze znacznym wyprzedzeniem, aby możliwe było jego przeprowadzenie przy uwzględnieniu ew. odwołań do KIO - planowano bowiem świadczenie usługi stanowiącej jego przedmiot od 01.01.2024 r., tj. prawie trzy miesiące po wszczęciu tego postępowania.

4. W ramach Postępowania podstawowego doszło do otwarcia ofert w dniu 14.11.2023 r., zaś do pierwotnego wyboru oferty w dniu 7.12.2023 r.

5. W dniu 18.12.2023 r., tj. tuż przed okresem Świątecznym, Pani Ewa Peter, prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „PETER” Ewa Peter wniosła odwołanie wobec czynności Zamawiającego, zaskarżając wybór oferty Pana Józefa Wencel prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą: Przedsiębiorstwo Komunalno - Transportowe „Wencel” Józef Wencel.

6. W związku z powyższym odwołaniem, oczywistym stało się, że nie będzie możliwe zakończenie Postępowania podstawowego przed 01.01.2024 r., konieczne stało się zatem udzielenie zamówienia publicznego w ramach kontrolowanego Postępowania.

7. Stosownie do przepisu art. 209 ust. 1 pkt 4 P.z.p., Zamawiający postanowił udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia. Wystąpiła bowiem pilna potrzeba udzielenia zamówienia do czasu zakończenia Postępowania podstawowego, która nie wynikała z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego i nie można było zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Wszczynając Postępowanie podstawowe prawie trzy miesiące przed planowaną datą rozpoczęcia świadczenia usługi, Zamawiający opierając się na własnym doświadczeniu nie mógł przewidywać, że przetarg nie zostanie rozstrzygnięty do tego czasu.

8. Dopuszczalność wszczęcia kontrolowanego Postępowania w trybie niekonkurencyjnym potwierdza orzecznictwo KIO - e.g. wyrok KIO z 24.07.2017 r. w sprawie KIO 1415/17:

„Izba w pełni podziela przytoczone przez odwołującego poglądy wynikające z ugruntowanego orzecznictwa, że przedłużenie się procedury przetargowej skutkiem korzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej, nie jest okolicznością wyjątkową, gdyż zamawiający z takim rozwojem sytuacji winien się liczyć i z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym wszcząć procedurę o udzielenie zamówienia publicznego.

Nie stanowi jednak naruszenia normy art. 67 ust 1 pkt 3 ZamPublU, stosowanej odpowiednio, jeżeli zamawiający doraźnie, na krótki okres udziela zamówienia z wolnej ręki na usługi odbioru i zagospodarowania odpadów - na okres do zakończenia postępowania przetargowego w trybie konkurencyjnym i wyboru wykonawcy zamówienia na przewidziany czas do dnia 30 czerwca 2019 r.

Izba nie zaaprobowała stanowiska odwołującego, że zamawiający może czekać z odbiorem odpadów od mieszkańców C. do czasu zakończenia postępowania przetargowego. Sam odwołujący w treści odwołania przyznał, że: „potrzeba odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie Gminy Miasta C. ma charakter trwały, stały, nieprzerwany. Odpady winny być odbierane na bieżąco, aby nie stwarzać zagrożeń epidemiologicznych.”

9. W przedmiotowym orzeczeniu zajęto stanowisko odmienne od Zamawiającego, w zakresie przedłużania się postępowania - Zamawiający uważa, że nie mógł przewidzieć (w szczególności

w oparciu o własne doświadczenie), że Postępowanie podstawowe aż tak istotnie się przedłuży. Pomimo to, KIO uznała, że nie może budzić wątpliwości, iż dopuszczalne jest udzielenie zamówienia z wolnej ręki na odbiór i zagospodarowanie odpadów, do zakończenia postępowania przetargowego w trybie konkurencyjnym.

10. W kontrolowanym Postępowaniu Zamawiający udzielił zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, dopuszczając konkurencję, pomimo że jak wynika z ww. orzeczenia mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki - odpowiednikiem art. 67 ust. 1 pkt 3 poprzedniej ustawy jest obecnie art. 214 ust. 1 pkt 5 P.z.p.

(...)

24. W świetle ww. wydarzeń, popartych stosownymi dowodami, wbrew wywodom podmiotu wnioskującego o wszczęcie niniejszej kontroli, nie jest tak, że nadal realizowana umowa, zawarta z Panem Józefem Wencel z dnia 29.12.2023 r. ma na celu kontynuację z nim współpracy i nie udzielenie zamówienia w ramach Postępowania podstawowego. Jak bowiem wynika z ww. bezspornych wydarzeń, których wystąpienia nie sposób kwestionować, Zamawiający dowiedział się o prawomocności wyroku Izby dopiero na przełomie września/października 2024 r., gdyż od lutego do końca września 2024 r. rozpatrywana była skarga na wyrok KIO, wywiedziona przez Pana Józefa Wencel.

25. Zamawiający ma świadomość, że w międzyczasie mógł zawrzeć umowę z Panią Ewą Peter w oparciu o Postępowanie podstawowe, lecz w takim przypadku, w razie uwzględnienia skargi Pana Józefa Wencel, narażałby się na odpowiedzialność odszkodowawczą - w postępowaniu przed Sądem Zamówień Publicznych, gdyby doszło do merytorycznego rozpoznania skargi, Sąd przesądziłby bowiem, czy wyrok KIO był zasadny, a zatem czy Zamawiający powinien odrzucić ofertę Pana Józefa Wencel, czy też wybór jego oferty był prawidłowy, zaś w sentencji doszłoby do stwierdzenia naruszenia przepisów Prawa zamówień publicznych.

26. Mając na względzie, że Gmina powinna gospodarować środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny, pozbawionym racjonalności było narażanie się na odpowiedzialność odszkodowawczą w sytuacji w której wystarczającym było oczekiwanie na rozstrzygnięcie skargi, co zgodnie z art. 587 ust. 1 P.z.p., powinno nastąpić w okresie miesiąca a nie prawie ośmiu miesięcy, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie.

27. Zamawiający zdaje sobie sprawę, że powyższe obszernie wywody dot. Postępowania podstawowego, a nie kontrolowanego Postępowania, natomiast istotnym jest zwrócenie uwagi Prezesa UZP na wtórność kontrolowanego Postępowania wobec Postępowania podstawowego.

28. Nie doszłoby bowiem do wszczęcia kontrolowanego Postępowania, gdyby nie doszło do znaczącego przedłużenia Postępowania podstawowego środkami ochrony prawnej oraz nadzwyczajnie długim czasem ich rozpoznawania w szczególności przez Sąd Zamówień Publicznych.

29. Mając powyższe na względzie, wskazać należy, że jedynym celem i powodem wszczęcia i przeprowadzenia kontrolowanego Postępowania było zabezpieczenie odbioru odpadów przez czas rozstrzygania przedłużającego się Postępowania podstawowego, w celu uniknięcia zagrożeń epidemiologicznych (ww. wyrok KIO trafnie tak identyfikuje potrzebę ciągłego zapewnienia odbioru odpadów), jak i wywiązania się przez Gminę z obowiązków nałożonych ustawą z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j.: Dz.U. z 2024 r. poz. 399.

30. W tym zaś celu wszczęto i przeprowadzono mimo wszystko konkurencyjne postępowanie (choć nie w pełni) - negocjacje bez ogłoszenia, w oparciu o które doszło do wyboru oferty Pana Józefa Wencel.

31. Zamawiający zwraca uwagę, że wprowadzie nie najszcześliwiej w umowie z 29.12.2023 r. zawartej w oparciu o kontrolowane Postępowanie (dalej: „Umowa”), określono czas jej trwania, tj.:

Strony ustalają, iż Wykonawca będzie realizował zamówienie w okresie od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą.

- a przecież oczywistym jest, że o postępowaniu przetargowym nie rozstrzyga KIO, lecz Zamawiający.

32. Tym samym nie może budzić wątpliwości, że chodziło o zabezpieczenie odbioru odpadów z terenu Gminy Baranów do czasu rozstrzygnięcia Postępowania podstawowego, tj. jego prawomocnego zakończenia po rozpoznaniu wszelkich środków ochrony prawnej, przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych. Zwrócić należy także uwagę, że zgodnie z przepisem art. 65 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j.: Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm. „§2. W umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu.” Taki zamiar i cel umowy nie może w niniejszej sprawie budzić wątpliwości.

33. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że Zamawiający nie był w stanie ustalić, jak znacznie przedłużać się będzie Postępowanie podstawowe, stąd określenie jednoznacznego terminu w miesiącach nie było możliwe (art. 436 pkt 1 P.z.p.). Z tego też powodu przyjęto takie, a nie inne brzmienie § 2 - § 3 Umowy, stanowiących odpowiednio o braku wskazania jednoznacznego, maksymalnego terminu trwania umowy, jak i szacunkowości wynagrodzenia opartego o formularz ofertowy.

34. Konkludując, mając na względzie wszystkie ww. okoliczności, Zamawiający był przede wszystkim zobowiązany, ale i uprawniony do zabezpieczenia odbioru odpadów do czasu rozstrzygnięcia Postępowania podstawowego - co też uczynił zważywszy na konieczność zapewnienia permanentnego odbioru odpadów od mieszkańców Gminy. Pomimo, że w atypowej sytuacji tak znaczącego przedłużania się Postępowania podstawowego (postępowanie w pełni konkurencyjne), nie może budzić wątpliwości, iż mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki - zdecydował się na tryb w pewnym stopniu konkurencyjny (negocjacje bez ogłoszenia), dążąc do racjonalnego wydatkowania środków publicznych.”

Mając na uwadze powyższe, Prezes Urzędu stwierdził, co następuje.

Na wstępie należy wskazać, iż udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia jest trybem szczególnym, stosowanym w sytuacjach, gdy zastosowanie innego, konkurencyjnego trybu postępowania, nie jest możliwe. Zgodnie bowiem z art. 208 ust. 1 ustawy Pzp zamówienie udzielane w trybie negocjacji bez ogłoszenia następuje po negocjacjach z wybranymi wykonawcami. Z tego powodu jest to tryb, którego stosowanie ustawodawca dopuszcza tylko w szczególnych, wymienionych w ustawie Pzp przypadkach, których zamknięty katalog zawiera art. 209 ust. 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

Tym samym, udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp wymaga łącznego spełnienia następujących przesłanek:

- 1) udzielenie zamówienia musi być podyktowane wystąpieniem nieprzewidywalnych okoliczności, nieleżących po stronie zamawiającego;
- 2) okoliczności te muszą powodować potrzebę pilnego udzielenia zamówienia;
- 3) zaistniała sytuacja nie pozwala na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z zachowaniem terminów przewidzianych dla trybów pozwalających na zachowanie zasady konkurencyjności, tj. dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

Pomiędzy wszystkimi wymienionymi powyżej warunkami powinien zachodzić związek przyczynowo-skutkowy oraz związek czasowy.

Zamawiający uzasadniając zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp wskazał na następujące okoliczności:

- brak możliwości zakończenia do dnia 1 stycznia 2024 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, prowadzonym przez Zamawiającego pn. *„Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.”*, z uwagi na wniesienie w dniu 18 grudnia 2023 r. odwołania do KIO przez wykonawcę PPHU Peter;
- konieczność zabezpieczenia odbioru odpadów z terenu Gminy Baranów do czasu rozstrzygnięcia ww. postępowania.

W ocenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Zamawiający nie wykazał spełnienia wszystkich przesłanek określonych w art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w odniesieniu do zamówienia obejmującego *Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą.*

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić jak ustawodawca rozumie wystąpienie nieprzewidywalnych okoliczności, nieleżących po stronie zamawiającego. W świetle wyroku KIO z dnia 2 stycznia 2020 r. (sygn. KIO 2568/19): *„niemożność przewidzenia określonego zdarzenia powinna być oceniana nie jako nieograniczona pewność jego niewystąpienia, lecz jako niska prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji.”* Nieprzewidywalność okoliczności, na które powołuje się zamawiający powinna być oceniana w sposób obiektywny i indywidualnie dla każdej sytuacji, co oznacza, że każdy podmiot znajdujący się w określonej sytuacji nie miałby możliwości przewidzenia wystąpienia takiego zdarzenia – przy zachowaniu należytej staranności, ocenianej z uwzględnieniem profesjonalnego charakteru prowadzonej działalności. Do tego rodzaju sytuacji zalicza się zdarzenia, których zaistnienie w normalnym toku rzeczy jest mało prawdopodobne lub których skutki w znacznym stopniu przekraczają konsekwencje, które mogły być przewidziane.¹

Jednocześnie zdarzenia te nie mogą być spowodowane przyczynami leżącymi po stronie zamawiającego (jego działaniem lub zaniechaniem), np. zaniechaniem podjęcia określonych czynności w odpowiednim czasie.² Jak podnosiło KIO w uchwale z dnia 7 stycznia 2016 r.

¹ P. Granecki, I. Granecka, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 2, 2024, komentarz do art. 209 ustawy Pzp, por. Wytyczne UZP dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki.

² M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 6, 2025, komentarz do art. 209 ustawy Pzp.

(sygn. KIO/KD 73/15): „Podkreślić należy, że możliwość udzielenia zamówienia z zastosowaniem trybu negocjacji bez ogłoszenia musi wynikać również z okoliczności, w których zamawiający nie ponosi winy. Oznacza to, iż powstanie pilnej potrzeby udzielenia zamówienia nie może wynikać z niestaranności lub niedbalstwa zamawiającego.”

W wyroku z dnia 22 kwietnia 2015 r. (sygn. KIO 691/15), dotyczącym udzielenia zamówienia z wolnej ręki ze względu na pilną potrzebę (na podstawie ówczesnego art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp) KIO podniosła, że: „Jak wskazał sam Zamawiający przyczynami, które spowodowały tak daleko idące opóźnienie w rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu konkurencyjnego, był czas trwania postępowania odwoławczego oraz unieważnienie poprzednio prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W ocenie Izby okoliczności wskazane przez Zamawiającego nie wynikały z przyczyn nieleżących po stronie Zamawiającego i których nie mógł on przewidzieć. Zamawiający, wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, winien uwzględnić wszystkie czynności i procedury z tym związane, w tym również możliwość korzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej. Wniesienie odwołania w postępowaniu nie jest niczym nadzwyczajnym i jest sytuacją z całą pewnością możliwą do przewidzenia przez Zamawiającego. Analogiczna sytuacja zachodzi również w przypadku unieważnienia przez Zamawiającego postępowania o udzielenie zamówienia. Jest to okoliczność którą Zamawiający może, a nawet powinien przewidzieć wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.”

Podobne stanowisko wyrażono w wyroku KIO z dnia 18 września 2013 r., (sygn. KIO 2137/13), w świetle którego: „Niemniej jednak, w ocenie Izby, nie zachodzi tu przesłanka uzależniająca natychmiastowe udzielenie zamówienia od przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego, których nie mógł on przewidzieć. Jak wskazał sam zamawiający (...) przyczynami, które spowodowały tak daleko idące opóźnienie w rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego były: dwukrotnie zastosowana procedura odwoławcza, czas trwania postępowania odwoławczego, terminy otrzymania orzeczeń po rozpoznaniu dwóch odwołań, konieczność dokonania uzgodnień z pozostałymi wójtami i burmistrzami gmin (uczestnikami postępowania) (...). W ocenie Izby żadna ze wskazanych okoliczności nie wynika z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego i których nie mógł on przewidzieć. Zamawiający, wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, winien uwzględnić wszystkie czynności i procedury z tym związane, w tym również możliwość korzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej. Dwukrotne wniesienie odwołania w jednym postępowaniu nie jest niczym nadzwyczajnym i jest sytuacją z całą pewnością możliwą do przewidzenia.”

Zbieżny pogląd wyraziła KIO w wyroku z dnia 21 lipca 2023 r. (sygn. KIO 1956/23) KIO: „Oceniając przesłankę pilności udzielenia zamówienia i nieprzyczynienia się zamawiającego do jej powstania należy brać pod uwagę racjonalne założenia co do przewidywanego czasu trwania procedury oraz zobiektywizowane czynniki mogące mieć wpływ na czas jej trwania, nie zaś wszystkie możliwe ryzyka, jakie mogą (hipotetycznie) wystąpić”.³

W wyjaśnieniach składanych w toku kontroli Zamawiający podniósł, że: „wszczęcie Postępowania podstawowego nastąpiło ze znacznym wyprzedzeniem, aby możliwe było jego przeprocedowanie przy uwzględnieniu ew. odwołań do KIO - planowano bowiem świadczenie usługi stanowiącej jego przedmiot od 01.01.2024 r., tj. prawie trzy miesiące po wszczęciu tego postępowania”. Tymczasem należy zwrócić uwagę, iż wybór oferty nastąpił w dniu 7 grudnia 2023 r., a więc około 3 tygodnie przed planowanym rozpoczęciem świadczenia usług. Biorąc pod uwagę typowy czas trwania postępowania oraz ewentualność złożenia przez wykonawców

³ Por. uchwała KIO z 14 czerwca 2021 r., sygn. KIO/KD 8/21.

odwołania do KIO (co w niniejszym postępowaniu nastąpiło 18 grudnia 2023 r. oraz 22 stycznia 2024 r.), nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Zamawiającego, że wszczęcie postępowania nastąpiło ze znacznym wyprzedzeniem. W konsekwencji, trudno uznać, że Zamawiający przyjął racjonalne założenia, co do przewidywanego czasu trwania procedury udzielenia zamówienia.

Należy zatem przyjąć, że wniesienie przez PPHU PETER w dniu 18 grudnia 2023 r. odwołania od czynności Zamawiającego, zaskarżając wybór oferty PKT WENCEL, w okolicznościach przedmiotowej sprawy nie stanowiło nieprzewidywalnych okoliczności. Tym bardziej za taką sytuację trudno jest uznać wniesienie kolejnego odwołania przez PPHU PETER w dniu 22 stycznia 2024 r. na ponowny wybór wykonawcy PKT Wencel, czy też unieważnienie postępowania przez Zamawiającego w dniu 18 października 2024 r. na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.

Ponadto, wszelkie podejmowane od dnia 18 grudnia 2023 r. działania Zamawiającego, które niweczyły możliwość zakończenia Postępowania podstawowego, należy rozumieć jako okoliczności leżące po stronie Zamawiającego, a mianowicie:

- 1) W dniu 18 grudnia 2023 r. wykonawca PPHU PETER wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego, zaskarżając wybór oferty wykonawcy PKT WENCEL – Zamawiający jednakże nie czekając na orzeczenie KIO unieważnił wybór oferty PKT WENCEL, **a następnie ponownie wybrał ofertę PKT WENCEL.**
- 2) Na powyższe PPHU PETER również złożyła odwołanie (sygn. KIO 248/24). KIO w wyroku z dnia 14 lutego 2024 r. uwzględniła odwołanie i nakazała Zamawiającemu:
 - unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
 - unieważnienie czynności wezwania do wyjaśnień oraz pominięcie wyjaśnień uczestnika Józefa Wencła;
 - odrzucenie oferty wykonawcy Józefa Wencła;
 - dalsze badanie i ocenę ofert w postępowaniu.

Na powyższy wyrok PKT WENCEL w dniu 12 marca 2024 r. złożył skargę do Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy i Zamówień Publicznych. Postanowieniem z dnia 16 września 2024 r. (sygn. XXIII Zs 50/24) SO w Warszawie odrzucił skargę PKT WENCEL z uwagi na nieuiszczenie opłaty od skargi.

Należy mieć na uwadze, że wniesienie skargi do sądu okręgowego nie wstrzymuje możliwości podpisania umowy o zamówienie publiczne. Zgodnie bowiem z art. 577 ustawy Pzp zakaz zawarcia umowy o zamówienie publiczne trwa jedynie do czasu ogłoszenia przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

W kontekście powyższego należy zwrócić uwagę, że skoro ww. skarga została wniesiona bez wymaganej opłaty, to Zamawiający – otrzymując odpis skargi – mógł dokonać w tym zakresie stosownej weryfikacji. Oznacza to, że Zamawiający już na etapie wnoszenia skargi przez PKT WENCEL posiadał informacje wskazujące, że sprawa może nie zostać rozstrzygnięta merytorycznie ze względu na braki formalne skargi, a tym samym że czynność PKT WENCEL mogła mieć *de facto* charakter jedynie pozorny.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż po wydaniu wyroku przez KIO Zamawiający mógł dokonać czynności odrzucenia oferty wykonawcy PKT WENCEL, a następnie przeprowadzić badanie i ocenę ofert. Tymczasem Zamawiający czekał na wydanie orzeczenia przez SO w Warszawie, co nastąpiło dopiero dnia 16 września 2024

r., a więc 6 miesięcy po wniesieniu skargi. Tym samym, powoływanie się przez Zamawiającego na powyższe okoliczności należy uznać za niezasadne.

Zamawiający dopiero więc w dniu 9 października 2024 r. powiadomił o unieważnieniu wyboru oferty PKT WENCEL oraz jej odrzuceniu jako oferty zawierającej rażąco niską cenę.

- 3) **Jednakże Zamawiający po dokonaniu tych czynności nie dokonał ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej, a w dniu 18 października 2024 r. poinformował o unieważnieniu Postępowania podstawowego na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.**

Należy podkreślić, że była to kolejna czynność Zamawiającego zakwestionowana przez KIO, bowiem Wykonawca PPUH Peter wniósł odwołanie do KIO (sygn. KIO 3976/24) na ww. czynność Zamawiającego. KIO uwzględniło odwołanie i nakazało zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania z dnia 18 października 2024 roku.

- 4) **Zamawiający nie dokonał ww. czynności, a w dniu 13 grudnia 2024 r. wywiódł skargę do SO w Warszawie.** Postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2025 r. (sygn. XXIII Zs 187/24) SO w Warszawie oddalił przedmiotową skargę.

Reasumując, należy zwrócić uwagę, że **Zamawiający miał możliwość zakończenia Postępowania podstawowego zarówno po wyroku KIO z dnia 14 lutego 2024 r. (sygn. KIO 248/24), w tym jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez SO w Warszawie, jak i ostatecznie po wyroku KIO z dnia 14 listopada 2024 r. (sygn. KIO 3976/24).**

Zaniechanie powyższych działań można postrzegać więc jako próbę świadomego odsuwania przez Zamawiającego w czasie zakończenia Postępowania podstawowego.

Powyższe istotnie koreluje z przesłanką wystąpienia potrzeby pilnego udzielenia zamówienia. Pilna potrzeba udzielenia zamówienia to sytuacja, w której po stronie zamawiającego powstaje konieczność udzielenia zamówienia publicznego w celu ograniczenia lub zapobieżenia negatywnym skutkom nieprzewidywalnego zdarzenia. Stosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia z powołaniem się na tę przesłankę **powinno być ograniczone do minimalnego zakresu udzielanego zamówienia** – niezbędnego do zabezpieczenia interesu zamawiającego, w szczególności uniknięcia negatywnych konsekwencji nieprzewidywalnych i zewnętrznych wobec zamawiającego zdarzeń poprzez pilne udzielenie zamówienia.

W tym kontekście istotna jest także zasada proporcjonalności wyrażona w art. 16 pkt 3 ustawy Pzp. Zasada proporcjonalności wskazuje na konieczność korzystania przez zamawiającego z takich środków, które muszą być odpowiednie do zamierzonego celu, tj. takie, przy pomocy których ten cel da się osiągnąć, właściwe dla danego celu; niezbędne, czyli takie, których nie sposób osiągnąć lepiej za pomocą innego środka, najwłaściwsze do osiągnięcia zamierzonego celu oraz takie, które w najmniejszym stopniu ograniczają interesy i prawa wykonawców.⁴

Udzielenie zamówienia powinno zatem – również zgodnie z zasadą proporcjonalności – **obejmować jedynie zakres niezbędny do zabezpieczenia interesów zamawiającego**

⁴ A. Wiktorowski [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, P. Wójcik, A. Wiktorowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, komentarz do art. 16, patrz też wyrok KIO z dnia 31 maja 2016 r., sygn. KIO 786/16.

(ograniczenia lub zapobieżenia skutkom nieprzewidzianego zdarzenia) do czasu udzielenia zamówienia w trybie konkurencyjnym, zgodnym z przepisami ustawy Pzp.⁵

W kontekście przesłanki wystąpienia potrzeby pilnego udzielenia zamówienia należy zwrócić uwagę, iż umowa zawarta między Zamawiającym a PKT Wencel w dniu 23 grudnia 2023 r. w wyniku przeprowadzenia negocjacji bez ogłoszenia nie została zakończona do dnia wszczęcia kontroli przez Prezesa Urzędu, tj. do dnia 12 grudnia 2024 r. Zamawiający w wyjaśnieniach skierowanych do Prezesa UZP wskazał, iż: „jedynym celem i powodem wszczęcia i przeprowadzenia kontrolowanego Postępowania było zabezpieczenie odbioru odpadów przez czas rozstrzygnięcia przedłużającego się Postępowania podstawowego, w celu uniknięcia zagrożeń epidemiologicznych (...), jak i wywiązania się przez Gminę z obowiązków nałożonych ustawą z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, jak również, że: „wprawdzie nie najszcześliwiej w umowie z 29.12.2023 r. zawartej w oparciu o kontrolowane Postępowanie (dalej: „Umowa”), określono czas jej trwania, tj.: Strony ustalają, iż Wykonawca będzie realizował zamówienie w okresie od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą - a przecież oczywistym jest, że o postępowaniu przetargowym nie rozstrzyga KIO, lecz Zamawiający”. Ponadto Zamawiający stwierdza, iż „nie był w stanie ustalić, jak znacznie przedłużyć się będzie Postępowanie podstawowe, stąd określenie jednoznacznego terminu w miesiącach nie było możliwe (art. 436 pkt 1 P.z.p.). Z tego też powodu przyjęto takie, a nie inne brzmienie § 2 - § 3 Umowy, stanowiących odpowiednio o braku wskazania jednoznacznego, maksymalnego terminu trwania umowy, jak i szacunkowości wynagrodzenia opartego o formularz ofertowy.”

Tym samym, zarówno czas, przez jaki trwała ww. umowa do momentu wszczęcia kontroli doraźnej, jak również wyjaśnienia Zamawiającego niejako potwierdzają, że dopuszczał on długotrwałą i w gruncie rzeczy nie mającą maksymalnego terminu realizację umowy, która w swej istocie winna być zawarta wyłącznie na czas niezbędny do przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym. Gdyby bowiem przyjąć odmienną tezę, to **Zamawiający powinien był zakończyć Postępowanie podstawowe, kiedy tylko stało się to możliwe, a więc po wydaniu wyroku przez KIO w dniu 14 lutego 2024 r. (sygn. KIO 248/24).** W innym wypadku trudno jest mówić konieczności pilnego udzielenia zamówienia, skoro nie było ono *de facto* ograniczone do minimum niezbędnego do ograniczenia lub zapobieżenia skutkom nieprzewidzianego zdarzenia.

Co więcej, abstrahując od wyjaśnień Zamawiającego, cel na jaki była zawarta ww. umowa oraz podstawa prawna, w oparciu o którą doszło do zawarcia przedmiotowej umowy (tj. art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp), **przemawiają za przyjęciem, iż rezultatem ww. rozstrzygnięcia zapadłego przed KIO powinna być jak najszybsza realizacja wydanego przez niego wyroku, w celu zakończenia tejże umowy i rozstrzygnięcia Postępowania podstawowego.** W innym wypadku mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której umowa mogłaby zakończyć się nawet po terminie, na jaki opiewała realizacja zamówienia w trybie konkurencyjnym (a więc do 31 grudnia 2026 r.), co niweczyłoby cel rozstrzygnięcia postępowania w trybie konkurencyjnym.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nazwa zamówienia, tj. „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, położonych w granicach administracyjnych gminy Baranów w okresie od 1 stycznia 2024 r. przez co najmniej dwa miesiące, aż do rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przez Krajową Izbę Odwoławczą” nie rozstrzyga jednoznacznie, że umowa w Postępowaniu podstawowym winna być zawarta po zakończeniu postępowania przetargowego w momencie wybranym przez Zamawiającego, bowiem jednocześnie wskazano

⁵ M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 6, 2025, komentarz do art. 209 ustawy Pzp, patrz też wyrok KIO z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. KIO/88/11.

w niej jako termin rozstrzygnięcia przed KIO. To również przemawia za argumentem, iż Zamawiający powinien był zakończyć Postępowanie podstawowe, kiedy tylko stało się to możliwe, a więc po wydaniu wyroku przez KIO w dniu 14 lutego 2024 r. (sygn. KIO 248/24).

Zatem w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie wystąpiły łącznie wszystkie przesłanki zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.

Tym samym zasadne jest uznanie, iż poprzez udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia pomimo niedopuszczalności zastosowania tego trybu, Zamawiający naruszył art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w związku z art. 16 pkt 3 ustawy Pzp.

Powyższe naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, bowiem Zamawiający udzielił zamówienia wykonawcy wybranemu po przeprowadzeniu postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp pomimo niedopuszczalności zastosowania tego trybu.

Pouczenie

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń **w terminie 7 dni** od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.