

POSTANOWIENIE

z dnia 15 grudnia 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 8 grudnia 2025 r. (wpływ do Izby w dniu 11 grudnia 2025 r.) o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez Zamawiającego – Skarb Państwa – 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Giżycku w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie ustawy Pzp pn.: „Usługa odbioru i unieszkodliwiania odpadów pokonsumpcyjnych - produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, powstałych w związku z żywieniem żołnierzy w punktach żywienia zbiorowego na terenie administrowanym przez 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w 2026 roku” (znak postępowania” 60/2025)

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy

Uzasadnienie

Zamawiający wskazany w petitum wniosku prowadzi postępowanie trybie podstawowym na podstawie ustawy Pzp pn. „Usługa odbioru i unieszkodliwiania odpadów pokonsumpcyjnych - produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, powstałych w związku z żywieniem żołnierzy w punktach żywienia zbiorowego na terenie administrowanym przez 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w 2026 roku” (znak postępowania” 60/2025). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 16 września 2025 r. pod numerem 604421-2025.

Zamawiający we wniosku z dnia 8 grudnia 2025 r. (wpływ do Izby w dniu 11 grudnia 2025 r.) wskazał, że w przedmiotowym postępowaniu wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w ustawowym terminie wpłynęło odwołanie złożone przez wykonawcę Zbiornica Skórzec sp. z o.o. z siedzibą w Skórcu (dalej: „Odwołujący”).

Zamawiający podał następujące negatywne skutki niezawarcia umowy dla instytucji publicznej w odniesieniu do której zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku. Zamawiający poinformował, że ma na zaopatrzeniu jednostki wojskowe na flance północny-wschód, gdzie posiada 7 stołówek wojskowych na pięciu terenach. Zamawiający podkreślił, że może zaistnieć istnieć sytuacja odbierania odpadów pokonsumpcyjnych z tymczasowych punktów polowych na terenie jednostek wojskowych administrowanych przez 24 WOG. Zamawiający zastrzega sobie także możliwość odbierania odpadów ze stołówki na terenie kompleksu wojskowego w Giżycku przy ul. Wojska Polskiego w przypadku jej uruchomienia. Zamawiający wskazał przy tym, że w miejscowościach Gołdap, Giżycko, Węgorzewo, Bemowo Piskie i Orzysz znajdujących się na terenie 5 kompleksów wojskowych każdego dnia żywionych jest ok. 5 500 — 6000 osób, a w miejscowości Bemowo Piskie na 2 stołówkach zabezpieczani są żołnierze Batalionowej Grupy Bojowej (wielonarodowej) w ilości 1 200 osób, na terenie Orzysza znajduje się poligon wojskowy na którym stale trwają ćwiczenia poligonowe, a ilość osób żywionych dochodzi do 4 000 osób dziennie. W związku z tak dużą liczbą żywionych osób odbiór odpadów odbywa się według potrzeb:

- co najmniej raz w tygodniu, a w przypadku wytworzonych odpadów pokonsumpcyjnych powyżej 800 kg w tygodniu, odbiór realizowany będzie dwa razy w tygodniu lub częściej wg. potrzeb (nawet codziennie).
- w związku z możliwością przeprowadzania ćwiczeń poligonowych może zachodzić potrzeba częstszego odbierania odpadów pokonsumpcyjnych - nawet codziennie. W takim przypadku może zachodzić konieczność odbierania odpadów z punktów polowych (na terenie poligonu oraz kompleksów wojskowych) usytuowanych w obrębie administrowanym przez 24 WOG.

Zamawiający poinformował, że przewidział okres obowiązywania umowy od 21.12.2025 r. do 20.12.2026 r., podczas którego wykonawca będzie zobowiązany do odbioru 1.500 000.00 kg, w tym opcja 600.000,00 kg. Zamawiający podał podstawy prawne, w oparciu o które odbywać się będzie realizacja zamówienia oraz podkreślił kompetencje kontrolne w tym zakresie Wojskowej Inspekcji Sanitarnej. Zamawiający wskazał, że brak utylizacji odpadów pokonsumpcyjnych przez 24 WOG zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest poważnym zagrożeniem dla zdrowia, środowiska (zatrucia, choroby) i prowadzi do wysokich kar

finansowych. Jednocześnie ilość żywionych osób i związanych z tym ilością wytworzonych odpadów powoduje, że nie jest możliwe ich przechowywanie przez 24 WOG, gdyż nie posiada do tego uprawnień oraz infrastruktury technicznej. Brak możliwości zawarcia przez 24 WOG umowy od 21 grudnia 2025 r. skutkować będzie poważnym uszczerbkiem dla interesu publicznego poprzez zamknięcie stołówek wojskowych (brak możliwości żywienia żołnierzy uczestniczących w ćwiczeniach wojskowych oraz żołnierzy Batalionowej Grupy Bojowej wielonarodowej w Bemowie Piskim), a tym samym wstrzymaniem działań statutowych jednostek wojskowych będących na jej zaopatrzeniu, co zagraża bezpieczeństwu narodowemu o dużej skali.

Zamawiający podniósł także, że odwołanie zostało wniesione w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. W swojej ocenie przeprowadził należyte postępowanie wyjaśniające zarówno w przedmiocie rażącej niskiej ceny, jak i dokumentów. Poinformował, że w dniu 23 października 2025 r. wezwał wykonawcę PPHU Chem Mix E.D. do złożenia wyjaśnień co do rażącej ceny, a w odpowiedzi wykonawca pismem z dnia 28 października 2025 r. przedłożył kalkulację wraz z dowodami, w których wskazał poszczególne koszty związane z realizacją zamówienia oraz wyjaśnił różnice między ceną jednostkową części podstawowej a opcjonalną. W ocenie Zamawiającego wyjaśnienia wykonawcy nie dają podstaw do wyciągnięcia wniosku, że oferta zawiera rażącą niską cenę. Zamawiający podkreślił, że wykonawca ten od wielu lat realizuje usługi odbioru i unieszkodliwienia odpadów konsumpcyjnych - produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, powstałych w związku z żywieniem żołnierzy w punktach żywienia zbiorowego na terenie administrowanym przez 24 WOG w Giżycku, a Zamawiający nie stosował wobec niego kar umownych. W ocenie Zamawiającego zarzuty Odwołującego względem wyjaśnień PPHU Chem Mix E.D. co do rażącej ceny są pozbawione podstawy prawnej i sprzeczne ze stanem faktycznym. Jak podał Zamawiający, Odwołujący przedstawia własną, indywidualną kalkulację ceny jednostkowej za utylizację 1 kg odpadu kategorii 3 przez Energoutil sp. z o.o., z siedzibą w Nowa Wieś Elcka, która ma świadczyć że oferta wyjaśnień PPHU Chem Mix E.D. zawiera rażącą niską cenę. Odwołujący nie wskazuje w swym odwołaniu, jaka to cena oraz nie dołącza żadnych dowodów, a jedynie twierdzi że cena jest „nieaktualna w dacie składania ofert”. Tym samym Zamawiający uznał niniejsze twierdzenia Odwołującego za gołosłowne.

Zdaniem Zamawiającego utrzymanie zakazu zawarcia umowy prowadzi z wysokim prawdopodobieństwem do niedotrzymania kluczowych terminów realizacyjnych i niemożności wykonania zamówienia, co skutkować będzie istotnym uszczerbkiem dla interesu publicznego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

W dniu 19 listopada 2025 roku Zamawiający poinformował w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o wyborze oferty PPHU Chem Mix E.D. jako najkorzystniejszej.

W dniu 24 listopada 2025 r. Odwołujący złożył odwołanie na powyższą czynność. Na moment rozpoznania wniosku odwołaniu nie została nadana sygnatura akt. Odwołujący podniósł następujące zarzuty naruszenia przepisów ustawy Pzp:

1. art. 224 ust. 1-5 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1-2 ustawy Pzp poprzez przyjęcie jako wystarczających wyjaśnień wykonawcy PPHU Chem Mix E.D. dotyczących rażąco niskiej ceny, pomimo tego, że:

- nie obejmują one wszystkich istotnych kosztów realizacji zamówienia,
- mają charakter ogólnikowy, deklaracyjny i niepoparty rzetelną dokumentacją,
- pomijają koszty czynności, które z mocy przepisów weterynaryjnych muszą być wykonywane (mycie i dezynfekcja pojemników w zakładach przetwórczych/pośrednich kat. 3),
- opierają się na danych (faktura i warunki współpracy z zakładem utylizacyjnym) nieaktualnych w dacie składania oferty;

2. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp i przepisami prawa weterynaryjnego poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PPHU Chem Mix E.D. jako niezgodnej z przepisami prawa (w szczególności prawa weterynaryjnego i przepisów dot. produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kat.3) oraz z SWZ - ze względu na pominięcie realnych kosztów mycia i dezynfekcji pojemników i środków transportu w zatwierdzonych miejscach;

3. art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp - przez naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości postępowania - Zamawiający zaakceptował niewiarygodne wyjaśnienia PPHU Chem Mix E.D. i nie zweryfikował w sposób należyty realności zaoferowanej ceny, mimo dysproporcji cenowej i informacji rynkowych, jakimi dysponuje;

4. art. 239 ust. 1 i art. 242 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty PPHU Chem Mix E.D., której realizacja - przy tak niskiej cenie i przy pominięciu prawidłowych kosztów weterynaryjnych - jest wysoce ryzykowna, nie zapewnia uzyskania najlepszego stosunku jakości do ceny ani pewności należytego wykonania zamówienia.

Odwołujący wniósł o:

1. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty PPHU Chem Mix E.D.,

2. nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem niniejszego odwołania;
3. nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty PPHU Chem Mix E.D., na podstawie:
 - a) art.226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp - jako zawierającej rażąco niską cenę,
 - b) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp - jako niezgodnej z przepisami prawa oraz wymaganiami SWZ w zakresie sposobu wykonywania usługi (w szczególności obowiązków weterynaryjnych dotyczących mycia i dezynfekcji pojemników/środków transportu);
- 4, zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący podkreślił, że ma we wniesieniu odwołania interes, polegający na tym, że oferta Odwołującego uplasowała się na drugim miejscu w rankingu ofert. Zatem w razie odrzucenia oferty PPHU Chem Mix E.D., oferta Odwołującego jest ofertą z najniższą ceną i zostanie wybrana jako najkorzystniejsza. Kwestionowane czynności Zamawiającego - zaniechanie odrzucenia oferty PPHU Chem Mix E.D. oraz wybór tej oferty - pozbawiają Odwołującego realnej szansy uzyskania zamówienia i narażają go na szkodę w postaci utraconego zysku.

Termin rozpoznania złożonego wniosku o uchylenie zakazu upływał w dniu 16 grudnia 2025 roku.

Izba, mając na uwadze okoliczności wskazane w treści wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania, uznała, że wniosek zasługuje na uwzględnienie.

Zamawiający wniósł o uchylenie zakazu zawarcia umowy w prowadzonym postępowaniu, przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 578 ust. 2 ustawy Pzp Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:

- 1) 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;
- 2) zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Należy wskazać, iż przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie. Podkreślić przy tym trzeba, że przesłanki są weryfikowane niezależnie od rozstrzygnięcia w sprawie odwołania, które podlega ocenie między innymi przez pryzmat oceny wpływu stwierdzonych naruszeń ustawy Pzp na wynik postępowania. Oznacza to, iż Izba rozpoznając wniosek Zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy dokonuje zważenia interesów, które mogą doznać uszczerbku. Z jednej strony jest nim interes publiczny związany zasadniczo z celem zamówienia przetargowego i możliwością uzyskania oczekiwanych efektów, co również należy oceniać przez pryzmat poszanowania reguł udzielania zamówień publicznych. Z drugiej strony Izba po stwierdzeniu możliwości wystąpienia negatywnych skutków dla interesu publicznego zobowiązana jest zestawić ten skutek z korzyściami związanymi z koniecznością ochrony interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Izba badając przesłanki możliwości uchylenia zakazu zawarcia umowy z wniosku Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu, uznała, że wniosek jest zasadny z punktu widzenia art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Ustawa Pzp nie definiuje pojęcia interesu publicznego, zatem jego treść powinna być ustalana i badana w konkretnym postępowaniu, w zależności od specyfiki rozpoznawanej sprawy. Przepis art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wyznacza przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy w sposób rygorystyczny. W przypadku wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie tego przepisu zamawiający wykazuje, że zakres prac objętych zamówieniem mieści się w pojęciu interesu publicznego, nadto że zaistnieją negatywne skutki niezawarcia umowy oraz że te negatywne skutki przewyższyłyby 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. Zgodzić się należy z poglądem, że zamawiający musi w takim przypadku wskazać konkretne, obiektywne i rzeczowe okoliczności przemawiające za uchyleniem zakazu (za: red. H. Nowak, M. Winiarz, Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Wydanie II, Warszawa 2023).

W ocenie Izby wskazane przez Wnioskodawcę okoliczności uzasadniają w sposób dostateczny, że brak zawarcia umowy mógłby 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 tym postępowaniu o udzielenie

zamówienia. Zamawiający wykazał we wniosku obiektywne okoliczności, wynikające z charakteru zamówienia. Celem rozpoznania wniosku o uchylenie zakazu jest umożliwienie zawarcia umowy realizującej przedmiot zamówienia, a jej realizacja ma uniemożliwić wystąpienie negatywnych skutków dla interesu publicznego. Zamawiający wskazał, że brak utylizacji odpadów pokonsumpcyjnych przez 24 WOG zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest poważnym zagrożeniem dla zdrowia, środowiska (zatrucia, choroby) i prowadzi do wysokich kar finansowych. Jednocześnie ilość żywionych osób i związanych z tym ilością wytworzonych odpadów powoduje, że nie jest możliwe ich przechowywanie przez 24 WOG, gdyż nie posiada do tego uprawnień oraz infrastruktury technicznej. Zamawiający podkreślił przy tym zakres zamówienia. W miejscowościach Gołdap, Giżycko, Węgorzewo, Bemowo Piskie i Orzysz znajdujących się na terenie 5 kompleksów wojskowych każdego dnia żywionych jest ok. 5 500 — 6000 osób, a w miejscowości Bemowo Piskie na 2 stołówkach zabezpieczani są żołnierze Batalionowej Grupy Bojowej (wielonarodowej) w ilości 1 200 osób, na terenie Orzysza znajduje się poligon wojskowy na którym stale trwają ćwiczenia poligonowe, a ilość osób żywionych dochodzi do 4 000 osób dziennie. W związku z tak dużą liczbą żywionych osób odbiór odpadów odbywa się według potrzeb:

- co najmniej raz w tygodniu, - w przypadku wytworzonych odpadów pokonsumpcyjnych powyżej 800 kg w tygodniu, odbiór realizowany będzie dwa razy w tygodniu lub częściej wg. potrzeb (nawet codziennie).
- w związku z możliwością przeprowadzania ćwiczeń poligonowych może zachodzić potrzeba częstszego odbierania odpadów pokonsumpcyjnych - nawet codziennie. W takim przypadku może zachodzić konieczność odbierania odpadów z punktów polowych (na terenie poligonu oraz kompleksów wojskowych) usytuowanych w obrębie administrowanym przez 24 WOG.

W ocenie składu orzekającego Zamawiający uprawdopodobnił, że tak ustalony i opisany interes publiczny powinien być przedkładany ponad interes jednostki, jednego podmiotu gospodarczego, który dąży do zdobycia jednostkowego zamówienia i uzyskania przy realizacji umowy zysku. Nieuchylenie zakazu może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. Zamawiający celnie podkreślił, że brak możliwości zawarcia przez 24 WOG umowy od 21 grudnia 2025 r. skutkować będzie poważnym uszczerbkiem dla interesu publicznego poprzez zamknięcie stołówek wojskowych (brak możliwości żywienia żołnierzy uczestniczących w ćwiczeniach wojskowych oraz żołnierzy Batalionowej Grupy Bojowej wielonarodowej w Bemowie Piskim), a tym samym wstrzymaniem działań statutowych jednostek wojskowych będących na jej zaopatrzeniu, co zagraża bezpieczeństwu narodowemu o dużej skali.

W sytuacji zaś uznania zarzutów odwołania za zasadne Izba ma możliwość unieważnienia umowy w zakresie zobowiązań niewykonanych, może orzec o skróceniu okresu obowiązywania umowy, stwierdzić naruszenie przepisów ustawy Pzp. Zatem również interes podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą korzystającego ze środków ochrony prawnej pozostaje zabezpieczony.

Reasumując Izba uznała, że wskazywane we wniosku negatywne skutki niezawarcia umowy w przedmiocie zamówienia 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, w tym m.in. indywidualnego interesu Odwołującego oraz interesu Zamawiającego.

Natomiast w ocenie Izby Zamawiający nie uprawdopodobnił w sposób przekonujący, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp jest możliwe w sytuacji, w której Zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Należy podkreślić, że w tym przypadku wymagane jest uprawdopodobnienie przez Zamawiającego zaistnienia tej przesłanki. W ocenie Izby nie może o tym świadczyć samo negatywne ustosunkowanie się przez Zamawiającego do zarzutów przedstawionych w odwołaniu i pozytywna ocena wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wybranego wykonawcę. Zamawiający nie uzasadnił, że intencją odwołującego się wykonawcy było wyłącznie uniemożliwienie zawarcia umowy z wyłonionym wykonawcą. Tym niemniej przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 ustawy Pzp, mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie. Oczywiście mogą mieć miejsce takie sytuacje, w których zaistnieją kumulatywnie obie przesłanki. Jednakże wystarczy, aby wypełniona została jedna z tychże przesłanek, aby Izba uchyliła ww. zakaz.

Z uwagi na powyższe Izba na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy Pzp postanowiła jak w sentencji.

Zgodnie z art. 578 ust. 4 zdanie 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: