

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 16 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 marca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 12 marca 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez Zamawiającego, Gminę Orla w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na rozbudowę systemu zaopatrzenia w wodę na terenie Gminy Orla, wewnętrzny identyfikator GK.271.2.2026

postanawia:

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

Przewodnicząca:

Uzasadnienie

Zamawiający, Gmina Orla prowadzi, w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Rozbudowa systemu zaopatrzenia w wodę na terenie Gminy Orla”, wewnętrzny identyfikator GK.271.2.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 16 lutego 2026 r., pod nr: 2026/S 00113634/01. Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza progów unijnych.

Zamawiający, dnia 12 marca 2026 r. złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z wniesieniem dnia 10 marca odwołania przez wykonawcę, W.M. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Gothic Contruction W.M..

Na uzasadnienie wniosku o uchylenie zakazu, Zamawiający powołał się na przesłankę, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”), tzn. że niezawarcie 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. Podkreślił, że celem inwestycji jest zwiększenie bezpieczeństwa dostaw wody dla mieszkańców poprzez stworzenie możliwości wzajemnego zasilania systemu wodociągowego w przypadku awarii jednej ze stacji wodociągowych, a ponadto, że sieć wodociągowa stanowi element infrastruktury krytycznej o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczności lokalnej, a zapewnienie ciągłości dostaw wody należy do podstawowych zadań własnych gminy. Wyjaśnił, że obecnie, funkcjonujące na terenie gminy hydrofornie pracują w układzie niezależnym, co oznacza, że w przypadku awarii jednej z nich istnieje realne ryzyko przerwy w dostawie wody dla części mieszkańców gminy. Dodał, że szczególna sytuacja Gminy Orla wiąże się z faktem, że jest ona położona w strefie przy granicy państwowej z Białorusią, gdzie istnieje zwiększone ryzyko wynikające zarówno z zagrożeń naturalnych, jak i potencjalnych zagrożeń o charakterze zewnętrznym. Ponadto, według Zamawiającego, wstrzymanie zawarcia umowy do czasu rozpoznania odwołania przez Krajową Izbę Odwoławczą spowoduje opóźnienie rozpoczęcia realizacji inwestycji, co w konsekwencji przedłuży okres funkcjonowania infrastruktury wodociągowej w obecnym, mniej bezpiecznym układzie, co jednocześnie zwiększa ryzyko zakłóceń w dostawach wody w przypadku wystąpienia awarii jednej z hydroforni. Dodał, że realizacja przedmiotowego zadania jest współfinansowana ze

środków pochodzących z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), a tym samym, Zamawiający zobowiązany jest do realizacji oraz rozliczenia inwestycji w ściśle określonym terminie, który w niniejszym przypadku upływa 15 maja 2026 r., zaś realizacja zadania w obecnym kształcie jest możliwa tylko dzięki uzyskanemu wsparciu finansowemu ze środków publicznych przeznaczonych na rozwój infrastruktury wodociągowej. Ponadto, Zamawiający powołał się na drugą przesłankę uchylenia zakazu, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP, twierdząc, że okoliczności sprawy wskazują, iż wniesione odwołanie może mieć w istocie na celu doprowadzenie do opóźnienia zawarcia umowy i rozpoczęcia realizacji inwestycji, ze względu na brak rzeczywistych podstaw do kwestionowania czynności Zamawiającego. Gmina Orla wyjaśniła, że zasadnicza część argumentacji Odwołującego, pomimo przeprowadzonej już przez Zamawiającego oceny ofert i odrzucenia oferty Odwołującego, odnosi się do postanowienia SWZ, dotyczącego maksymalnego udziału kosztów dokumentacji projektowej w cenie oferty, który został określony na poziomie 5% wartości zamówienia, zaś postanowienie to było jednoznacznie określone w treści SWZ i znane wszystkim wykonawcom od momentu ogłoszenia postępowania, a żaden z wykonawców – w tym Odwołujący – nie wnosił pytań ani zastrzeżeń do jego treści w toku postępowania. „Jednocześnie Odwołujący podnosi w odwołaniu twierdzenia dotyczące rzekomego niespełnienia przez wybranego wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, jednak twierdzenia te nie zostały poparte żadnymi dowodami ani konkretnymi okolicznościami faktycznymi. (...) Powyższe okoliczności wskazują, że zarzuty Odwołującego w znacznej mierze mają charakter polemiczny i nie znajdują potwierdzenia w dokumentacji postępowania, natomiast skutkiem ich podniesienia jest wstrzymanie możliwości zawarcia umowy i rozpoczęcia realizacji inwestycji o istotnym znaczeniu dla interesu publicznego.”

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje.

Przedmiotem zamówienia, zgodnie z Rozdziałem IV pkt 1 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”), jest zaprojektowanie oraz wykonanie robót budowlanych w ramach zadania pn: „Rozbudowa systemu zaopatrzenia w wodę na terenie gminy Orla”, które obejmuje zaprojektowanie oraz wykonanie robót budowlanych polegających na budowie sieci wodociągowej wraz z montażem opasek z zasuwami (do podłączeń domowych) w pasie dróg powiatowych w obrębie geod. Koszele dz. nr 108 i 36 oraz w obrębie geod. Szernie dz. nr 119/12, a także wymianę wodomierzy domowych na wodomierze z nakładką do zdalnego odczytu u odbiorców wody w miejscowościach Koszele i Szernie gm. Orla. W treści SWZ wyjaśniono, że: „Dwie istniejące sieci wodociągowe w gminie Orla wykonane są w układzie rozgałęzionym i nie posiadają połączenia między sobą. (...) Projektowana sieć wodociągowa będzie stanowiła spinkę wodociągu Orla z wodociągiem Oleksze w celu zwiększenia

niezawodności dostaw wody odbiorcom, poprawy warunków dostaw wody oraz zasilenia w wodę nieruchomości na trasie nowopowstającej sieci.

Dnia 5 marca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty, Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Siemiatyczach i jednocześnie o odrzuceniu oferty wykonawcy, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Gothic Construction W.M. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP.

Na powyższe czynności, a ponadto, czynność zaniechania wezwania wybranego wykonawcy do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej części składowej ceny oferty oraz zaniechania odrzucenia tej oferty mimo niespełnienia warunków udziału, wykonawca ten wniósł odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP w zw. z art. 99 ust. 1 i 4 PZP poprzez błędne uznanie, że treść oferty Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia w sytuacji, gdy oferta odpowiada merytorycznym wymaganiom Zamawiającego, a uchybienie dotyczyło jedynie instrukcji technicznej z Rozdziału XV SWZ, informacji co do sposobu obliczenia ceny przedstawienia ceny jednostkowej i technicznego jej przedstawienia, co nie stanowi o niezgodności treści oświadczenia woli Odwołującego z treścią warunków zamówienia. Zamawiający bowiem ani w warunkach udziału w postępowaniu, ani w opisie przedmiotu zamówienia czy nawet kryteriach oceny ofert, nie zawarł warunku wskazującego, że wartość robót związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej nie może przekroczyć 5% wartości ceny całkowitej za przedmiot zamówienia, a zrobił to jedynie w Rozdziale XV „technicznym” mówiącym o sposobie obliczenia ceny, tym samym przekroczenie 5% wartości ceny całkowitej tej nie może być traktowane jako warunek zamówienia,
- 2) art. 99 ust. 1, 2 i 4 PZP w zw. z art. 16 pkt 1-3 PZP oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 PZP i art. 134 ust. 1 pkt 4 PZP poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący oraz nieproporcjonalny, bez uwzględnienia wszystkich wymogów i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty oraz sprzeczny z zasadami współżycia społecznego jako wprowadzający zawoalowane warunki zamówienia zawarte w rozdziale dotyczącym sposobu obliczenia ceny,
- 3) art. 239 ust. 1 PZP poprzez wybór oferty droższej i podlegającej odrzuceniu, zamiast oferty Odwołującego, która jest najkorzystniejsza,
- 4) art. 224 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie wezwania wybranego wykonawcy do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie dokumentacji projektowej,
- 5) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b i c PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy wybranego, mimo niewykazania spełnienia warunków dotyczących doświadczenia i potencjału kadrowego,

- 6) art. 16 pkt 1 i 3 PZP poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz zasadę proporcjonalności, polegające na wprowadzeniu ograniczenia 5% wartości dokumentacji projektowej jako skrajnie niskiego, nierynkowego i naruszającego uczciwa konkurencję prowadzącego eliminacji najkorzystniejszej cenowo oferty z przyczyn czysto formalnych, niebędących istotnymi z punktu widzenia przedmiotu zamówienia.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i poczynione ustalenia faktyczne, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz przesłanki wskazane w art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 PZP, Izba uznała, iż wniosek Zamawiającego nie zasługuje na uwzględnienie.

Po pierwsze, zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP, Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Izba za każdym razem podkreśla, że zakaz zawarcia umowy, w razie wniesienia odwołania, trwający do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze – jest zasadą, zaś dopuszczalność uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze jest wyjątkiem od tej zasady. Zatem, przesłanki określające ten wyjątek powinny być badane szczegółowo i wnikliwie, tak by możliwie najpełniej zapewnić poszanowanie wartości, których ochronę zasada ta ma na celu.

Izba uznała, że po pierwsze, w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP. W ocenie Izby, Zamawiający nie udowodnił bowiem, że niezawarcie umowy w przedmiocie niniejszego zamówienia mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. Owszem, Gmina Orla opisała we wniosku sytuację, w jakiej się znajduje z powodu funkcjonującego w obecnym kształcie, systemu wodociągowego, w tym hydroforni pracujących niezależnie i w razie awarii, niemogących zapewnić ciągłości dostaw wody. Izba w żadnym razie, nie neguje doniosłości celu, jakim jest zwiększenie bezpieczeństwa dostaw wody dla mieszkańców gminy. Zamawiający nie udowodnił jednak, że ze względu na wniesienie odwołania i konieczność oczekiwania na zakończenie postępowania odwoławczego, powstało lub wzrosło ryzyko przerwy w dostawach wody, np. ze względu na stan hydroforni. Z tego względu, Izba nie dostrzega żadnego związku pomiędzy możliwością

powstania zagrożenia w przerwach dostaw wody do mieszkańców gminy a faktem wniesienia odwołania i konieczności oczekiwania na jego rozstrzygnięcie. Skoro, wodociągi w gminie funkcjonowały od jakiegoś czasu w tym systemie, tj. z wykorzystaniem pracujących niezależnie hydroforni i brak jest obecnie jakiegokolwiek ryzyka dla ich awarii, a bynajmniej Zamawiający takiego ryzyka nie wykazał, to sam fakt niezawarcia umowy nie może, w ocenie Izby, spowodować negatywnych skutków dla interesu publicznego, tj. dla interesów mieszkańców Gminy Orla. Ponadto, Gmina nie wykazała, że istnieje ryzyko dla nieotrzymania środków z KPO, w razie opóźnienia w rozpoczęciu realizacji inwestycji z powodu wniesionego odwołania.

Odnosząc się do przesłanki konieczności ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, podkreślić należy, że zakaz zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 PZP, chroni nie tylko interes odwołującego, ale również interes zamawiającego, przejawiający się w konieczności zapewnienia, by zamówienie zostało udzielone wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami PZP, a zatem takiemu, którego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza. W wypadku uchylecia zakazu zawarcia umowy, korzyści związane z ochroną tych interesów powinny być mniejszej wagi, niż negatywne skutki dla interesu publicznego, spowodowane niezawarciem umowy. W przypadku wykazania przez Zamawiającego, że opóźnienie rozpoczęcia inwestycji budowlanej, mającej na celu połączenie dwóch systemów wodociągowych i zasilenie sieci wodociągowej z drugiej hydroforni może spowodować negatywne skutki dla mieszkańców Gminy Orla, możliwe byłoby dokonanie oceny, czy tak wyrażony interes mieszkańców gminy przewyższa ww. korzyści. Faktem jest, że na gruncie niniejszej sprawy – zdecydowanie, opisane przez Zamawiającego negatywne skutki dla interesu publicznego z założenia mogą przewyższać korzyści związane z ochroną interesów Odwołującego i Zamawiającego, są one bowiem poważniejsze i obejmują większą skalę. Niemniej, w ocenie Izby, w okolicznościach przedstawionych we wniosku, w tym w braku stosownej argumentacji i dowodów, nie ma zagrożenia wystąpienia tych negatywnych skutków dla interesu publicznego, a bynajmniej przedstawione przez Zamawiającego okoliczności na to nie wskazują.

Po drugie, w ocenie Izby nie zachodzi również druga przesłanka uchylecia zakazu zawarcia umowy, określona w ust. 2 pkt 2 art. 578 PZP. Zamawiający nie wykazał, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Gmina Orla, odnosząc się do ww. przesłanki, w istocie dokonała oceny zasadności odwołania, starając się przekonać Izbę, że brak podstaw do rozpoznania albo uwzględnienia odwołania, w tym wypadku, sam przez się, świadczy o tym, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w ww. celu. Niemniej, kwestie te zostaną dopiero zbadane i ocenione przez Izbę na etapie postępowania odwoławczego. Ponadto, zdaniem Izby fakt złożenia odwołania, jako środka ochrony prawnej

– nie może świadczyć per se, że wykonawca dąży do uniemożliwienia zawarcia umowy. Wykonawca korzysta w ten sposób z ustawowych uprawnień. Złożenie odwołania od czynności odrzucenia oferty, jest naturalną konsekwencją toku postępowania i nie dowodzi, że Odwołujący działa w ten sposób jedynie po to, by wprowadzić obstrukcję działalności Zamawiającego. Poza tym, sam fakt złożenia odwołania – nie jest skutecznym środkiem do uniemożliwienia zawarcia umowy w tym wypadku, może jedynie opóźnić jej zawarcie, a bynajmniej Zamawiający tego nie wykazał.

W efekcie, Izba uznała, że nie są spełnione przesłanki do uchylenia zakazu zawarcia umowy w niniejszej sprawie. Biorąc pod uwagę powyższe, Izba postanowiła jak w sentencji na podstawie art. 578 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 PZP, co skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Przewodnicząca: