

POSTANOWIENIE
z dnia 29 czerwca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza-w składzie:

Przewodniczący: Justyna Tomkowska

Członkowie: Ryszard Tetzlaff
Agnieszka Trojanowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 czerwca 2026 roku w Warszawie wniosku z dnia 25 czerwca 2026 roku o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez **Zamawiającego – Uzdrowiskową Gminę Miejską Szczawno-Zdrój z siedzibą w Szczawnie-Zdroju**

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na podstawie ustawy Pzp, którego przedmiotem jest *„Odbiór i transport odpadów komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) i selektywnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Szczawno-Zdrój”*

postanawia:

odmówić uchylenia zakaz zawarcia umowy

Uzasadnienie

Zamawiający wskazany w petitum wniosku prowadzi postępowanie udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki, którego przedmiotem jest *„Odbiór i transport odpadów komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) i selektywnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy*

Szczawno-Zdrój”. Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy przed udzieleniem zamówienia na podstawie art.214 ust. 1 pkt 13 Pzp, w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z art. 216 ust. 1 ustawy Pzp zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych - 2026/BZP 00273025 w dniu 2 czerwca 2026 r.

Zamawiający we wniosku wskazał, że w związku z wniesieniem przez wykonawcę Alba Dolny Śląsk sp. z o.o. odwołania w prowadzonym postępowaniu wnosi o uchylenie przez Izbę zakazu zawarcia umowy w postępowaniu.

W uzasadnieniu podano, że zgodnie z art. 578 ust. 2 ustawy Pzp, Krajowa Izba Odwoławcza (dalej „KIO” lub „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.

Zamawiający wyjaśnił, że na początku 2026 r. Uzdrowskowa Gmina Miejska Szczawno-Zdrój podjęła decyzję o udzieleniu własnej spółce komunalnej PGK SANIKOM sp. z o.o. zamówienia w trybie in house, obejmującego realizację zadania własnego gminy w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych oraz odpadów zbieranych selektywnie z nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy.

Ze względu na konieczność przygotowania obszernej dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia procedury in house, w dniu 19 lutego 2026 r. zawarto z podmiotem zewnętrznym – kancelarią radcy prawnego umowę na opracowanie dokumentów wymaganych do udzielenia zamówienia w tym trybie. Jednocześnie możliwości udzielenia zamówienia in house zamierzały skorzystać również inne gminy będące udziałowcami spółki komunalnej. Uzgodniono, że w pierwszej kolejności procedurę przeprowadzi jedenaście gmin, które wcześniej zadeklarowały wolę powierzenia spółce realizacji swoich zadań własnych.

Równolegle Zamawiający (Burmistrz) zobowiązał spółkę komunalną, będącą podmiotem wewnętrznym gminy, do podjęcia działań organizacyjnych i technicznych mających na celu przygotowanie się do przejęcia zadania odbioru i transportu odpadów komunalnych od dotychczasowego wykonawcy prywatnego. Podmiot ten realizował usługę na podstawie umowy zawartej w wyniku postępowania przetargowego oraz kolejnych aneksów. W ocenie gminy jakość świadczonych usług była niewystarczająca, wykonawca

występował o podwyższenie wynagrodzenia, a ponadto koszty realizacji analogicznych usług przez spółkę komunalną na rzecz pozostałych gmin – jej udziałowców – były niższe.

Sporządzenie raportu dotyczącego wyliczenia wymaganych wskaźników, oszacowania kosztów odbioru i transportu odpadów komunalnych oraz przygotowanie analizy potrzeb i wymagań wymagało wykorzystania rzeczywistych i zweryfikowanych danych finansowych za 2025 rok. Dane te były dostępne dopiero po zakończeniu roku obrachunkowego i ich opracowaniu, tj. na przełomie marca/kwietnia 2026 r. W konsekwencji właściwe prace nad dokumentacją mogły rozpocząć się dopiero w kwietniu 2026 r.

Jedenaście gmin skierowało do spółki w dniu 25 maja 2026 r. zaproszenia do negocjacji w celu zawarcia umów wykonawczych w formule in house.

Następnie, w dniu 2 czerwca 2026 r., Zamawiający opublikował zarówno na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych (w sekcji IV oraz w informacjach dodatkowych) oraz na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy ze szczegółowym uzasadnieniem. Ograniczenia techniczne BZP w zakresie liczby znaków wymagały jego skrócenia przy zachowaniu zgodności merytorycznej z pełną dokumentacją postępowania.

Wykonawcy wnoszącemu odwołanie udostępniono ponadto komplet dokumentów stanowiących podstawę przyjętych założeń, o które wystąpił w trybie informacji publicznej, w tym raport z wyliczenia wskaźnika procentowego oraz analizę potrzeb i wymagań. Odwołanie zostało złożone przez Wykonawcę dnia 12 czerwca 2026r.

Obowiązująca umowa ze spółką Alba Dolny Śląsk (Odwołujący-Wykonawca) na odbiór i transport odpadów komunalnych kończy się z dniem 30 czerwca 2026 r., co oznacza, że zaistniała konieczność zapewnienia ciągłości świadczenia usług do czasu zakończenia postępowania odwoławczego.

Zamawiający przeanalizował możliwe warianty dalszego świadczenia usług i w celu zabezpieczenia dalszej realizacji zadań odbioru i transportu odpadów komunalnych powziął decyzje o wykorzystaniu również możliwości wskazanej w art. 578 ust. 1 Pz.

Zagrożenia interesu publicznego

Pierwsza przesłanka umożliwiająca uchylenie przez Izbę zakazu zawarcia umowy w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp wskazuje, iż *„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”*.

W myśl uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. za interes publiczny należy uznawać 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 oraz porządku publicznego.

W przedmiotowej sprawie korzyści te przejawiają się przede wszystkim w zapewnieniu ciągłości odbioru odpadów komunalnych u źródła tzn. od mieszkańców nieruchomości zamieszkałych (mieszkańców) w celu przekazania ich do zagospodarowania do Instalacji zagospodarowywania odpadów w Lubawce oraz utrzymaniu właściwego stanu sanitarnego i porządku na terenie gminy, ochronie zdrowia publicznego oraz ochronie środowiska naturalnego i całej strefy Uzdrowskiej. Odbiór odpadów dotyczy wyłącznie nieruchomości zamieszkałych (odbior "u źródła"), a więc bezpośrednio warunkuje bezpieczeństwo sanitarne i zdrowotne mieszkańców oraz utrzymanie porządku w gminach.

Ponadto, Szczawno-Zdrój posiada status uzdrowiska, co nakłada na gminę szczególne obowiązki związane z ochroną środowiska oraz zachowaniem walorów przyrodniczych i leczniczych stanowiących podstawę funkcjonowania uzdrowiska. Ciągłość odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych służy ochronie zasobów środowiskowych o szczególnym znaczeniu dla gminy, w tym wód podziemnych i gruntowych, gleby, powietrza oraz terenów zieleni uzdrowskiej.

Zaleganie odpadów komunalnych lub zakłócenie funkcjonowania systemu ich odbioru może prowadzić do zanieczyszczenia gruntu oraz infiltracji substancji szkodliwych do wód podziemnych, stanowiących element środowiska wymagający szczególnej ochrony na obszarze uzdrowiska. Negatywne skutki mogą dotyczyć również jakości powietrza, estetyki przestrzeni publicznej oraz warunków sanitarnych, które mają bezpośredni wpływ na możliwość realizacji funkcji leczniczej i turystycznej uzdrowiska.

Prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi przyczynia się zatem do ochrony zasobów naturalnych, w tym wód gruntowych i podziemnych, ochrony zdrowia mieszkańców, kuracjuszy i turystów oraz zachowania walorów środowiskowych będących podstawą statusu uzdrowskiego Szczawna-Zdroju. Korzyści te mają charakter powszechny i dotyczą całej społeczności lokalnej oraz osób korzystających z funkcji uzdrowskiej gminy, co uzasadnia uznanie ich za istotny interes publiczny, przeważający interes podmiotów indywidualnych.

Prawidłowe i nieprzerwane funkcjonowanie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych ma kluczowe znaczenie dla ochrony środowiska uzdrowskiego. Ewentualne zakłócenia w odbiorze odpadów mogłyby prowadzić do szczególnie doniosłych w przypadku gminy uzdrowskiej skutków, gdzie jakość środowiska bezpośrednio warunkuje

możliwość realizacji funkcji leczniczej, turystycznej i wypoczynkowej. Ochrona tych wartości służy nie tylko mieszkańcom gminy, ale również kuracjom i osobom korzystającym z lecznictwa uzdrowiskowego, co nadaje jej charakter szerokiego interesu publicznego.

Nieprzerwane funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zapobiega powstawaniu zagrożeń epidemiologicznych, sanitarnych i środowiskowych związanych z gromadzeniem odpadów na nieruchomościach i w przestrzeni publicznej. Korzyścią dla interesu publicznego jest również zapewnienie mieszkańcom stałego dostępu do usług odbioru odpadów, co umożliwi prawidłowe postępowanie z odpadami i realizację obowiązków wynikających z przepisów ochrony środowiska.

Dodatkowo zachowanie ciągłości świadczenia usług pozwala gminie wykonywać ustawowe zadania własne, utrzymywać sprawność systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz uniknąć negatywnych konsekwencji prawnych, organizacyjnych i finansowych związanych z niewykonaniem obowiązków nałożonych przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Korzyści te mają charakter powszechny i dotyczą całej wspólnoty samorządowej, a nie wyłącznie indywidualnych podmiotów, co przemawia za uznaniem ich za przejaw interesu publicznego, przewyższający korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów.

Zadanie odbioru odpadów komunalnych stanowi zadanie użyteczności publicznej, które zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej „uucpg”) gminy są obowiązane zorganizować. Organy stanowiące gmin zostały zobowiązane do szczegółowego określenia sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Gmina stała się podmiotem odpowiedzialnym za organizację i prawidłowe funkcjonowanie całego systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na swoim terenie, przejmując szereg obowiązków służących ochronie zdrowia publicznego, środowiska oraz zapewnieniu mieszkańcom dostępu do usług o charakterze powszechnym.

Prawidłowe wykonywanie powyższych zadań nie służy wyłącznie interesowi samej gminy, lecz zabezpiecza potrzeby całej wspólnoty samorządowej. Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych stanowią usługę powszechną, niezbędną dla zachowania bezpieczeństwa sanitarnego, ochrony środowiska oraz utrzymania porządku publicznego.

Brak możliwości zapewnienia ciągłości świadczenia tych usług prowadziłby do negatywnych skutków dotyczących wszystkich mieszkańców gminy, przedsiębiorców prowadzących działalność na jej terenie, a w przypadku Szczawna-Zdroju również kuracjuszy i turystów korzystających z funkcji uzdrowiskowej miejscowości.

W doktrynie prawa wskazuje się, że pojęcie interesu publicznego może być rozpatrywane w kilku różnych ujęciach. Najczęściej identyfikuje się go jako określoną wartość, potrzebę społeczną lub cel, którego realizacja służy ogółowi wspólnoty. W pierwszym znaczeniu interes publiczny odnosi się do stanu rzeczy, dobra lub wartości uznawanych za szczególnie istotne z punktu widzenia społeczeństwa i wymagających ochrony przez organy publiczne.

Drugie podejście wiąże interes publiczny z występowaniem określonych potrzeb społecznych. W tym ujęciu interes publiczny stanowi odzwierciedlenie potrzeb wspólnoty, które kształtowane są przez warunki społeczne, gospodarcze i organizacyjne. Potrzeby te mogą być postrzegane zarówno w sposób subiektywny jako oczekiwania i postulaty zgłaszane przez członków społeczeństwa, jak również w sposób obiektywny, gdy ich istnienie wynika z konieczności zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od indywidualnych ocen poszczególnych osób.

Ocena istnienia interesu publicznego nie może ograniczać się wyłącznie do interesu zamawiającego, lecz powinna uwzględniać potrzeby i wartości istotne dla całej wspólnoty samorządowej.

Niezawarcie umowy przed wydaniem orzeczenia przez KIO mogłoby prowadzić do zakłócenia realizacji ustawowych obowiązków gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, a w konsekwencji do powstania zagrożeń sanitarnych, środowiskowych oraz organizacyjnych dla mieszkańców. Ochrona zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców, a także zapewnienie nieprzerwanego świadczenia usług komunalnych, stanowią wartości o charakterze publicznym, których znaczenie wykracza poza interes poszczególnych uczestników postępowania o udzielenie zamówienia.

W konsekwencji można wskazać, że w okolicznościach sprawy negatywne skutki wynikające z braku możliwości zapewnienia ciągłości odbioru odpadów komunalnych mogłyby przewyższać korzyści związane z dalszym obowiązywaniem zakazu zawarcia umowy do czasu rozpoznania odwołania.

Brak możliwości niezwłocznego zawarcia umowy wymuszałby na Zamawiającym poszukiwanie rozwiązań o charakterze tymczasowym, mających na celu zapewnienie ciągłości odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia postępowania. Rozwiązania takie, ze względu na swój przejściowy i awaryjny charakter, co do zasady wiążą się z wyższymi kosztami realizacji usług oraz mniejszą efektywnością ekonomiczną.

Ponadto wdrożenie rozwiązania tymczasowego lub przeprowadzenie dodatkowego postępowania mającego na celu zabezpieczenie świadczenia usług do czasu zawarcia umowy docelowej nie eliminuje ryzyka dalszych środków ochrony prawnej. Wręcz

przeciwnie, działania takie mogą stać się przedmiotem kolejnych odwołań lub innych środków prawnych wnoszonych przez wykonawców zainteresowanych uzyskaniem zamówienia.

W realiach niniejszej sprawy ryzyko takie ma charakter rzeczywisty, co potwierdza dotychczasowa aktywność procesowa wykonawcy uczestniczącego w postępowaniach prowadzonych przez Zamawiającego, tj. podmiotu ALBA DOLNY Śląsk sp. z o.o. (wyrok KIO 1448/23 z dnia 29 maja 2023 r. oraz wyrok KIO z dnia 28 listopada 2025r., sygn. akt. 4313/25 oraz aktualne postępowanie dot. KIO 2849/26). W konsekwencji przyjęcie rozwiązania tymczasowego nie gwarantuje sprawnego i niezakłóconego zapewnienia ciągłości odbioru odpadów komunalnych, a może prowadzić do dalszego wydłużenia stanu niepewności prawnej oraz organizacyjnej.

Powstanie kolejnych sporów przed KIO mogłoby skutkować dalszym opóźnieniem w stabilnym uregulowaniu sposobu realizacji usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, co pozostawałoby w sprzeczności z interesem publicznym wymagającym zapewnienia ciągłości wykonywania ustawowych zadań gminy oraz prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Konieczność zawierania krótkoterminowych umów, organizowania zastępczych form świadczenia usług czy wdrażania doraźnych rozwiązań logistycznych prowadziłyby do zwiększenia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wynika to między innymi z konieczności mobilizacji sprzętu i personelu na krótki okres, organizacji tras odbioru odpadów, dostosowania harmonogramów odbioru oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej. Koszty te byłyby ponoszone ze środków publicznych pochodzących z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie wprowadzenie rozwiązań tymczasowych mogłoby powodować istotne trudności organizacyjne zarówno po stronie Zamawiającego, jak i mieszkańców, skutkując niepewnością co do zasad funkcjonowania systemu, częstotliwości odbioru odpadów. Tego rodzaju stan pozostawałby w sprzeczności z zasadą stabilnego i ciągłego wykonywania zadań publicznych.

W konsekwencji niezawarcie umowy mogłoby prowadzić nie tylko do zwiększenia wydatków publicznych i obniżenia efektywności ekonomicznej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, lecz również do zakłócenia realizacji ustawowych zadań własnych gminy oraz pogorszenia warunków funkcjonowania uzdrowiska. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za uznaniem, że w sprawie ochrona interesu publicznego przeważa nad innymi interesami podlegającymi ochronie.

W podobnej sprawie (postanowienie z dnia 22 grudnia 2025 r., sygn. KIO/W 115/25) Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła wniosek Zamawiającego wskazując, iż interes publiczny został wykazany, ponieważ odbiór odpadów dotyczył w dominującym zakresie

nieruchomości zamieszkałych (odbiór "u źródła"), „a więc bezpośrednio warunkuje bezpieczeństwo sanitarne i zdrowotne mieszkańców oraz utrzymanie porządku w gminach.

Przerwanie lub istotne zakłócenie odbioru odpadów skutkuje nie tylko kumulacją odpadów, lecz także realnym ryzykiem zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego oraz środowiskowego”.

Co do drugiej przesłanki art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp wymaga się uprawdopodobnienia przez zamawiającego, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Dotychczasowa aktywność Alby Dolny Śląsk sp. z o.o. (Odwołującego) w postępowaniach dotyczących odbioru odpadów komunalnych oraz prowadzenia PSZOK polegała na kwestionowaniu przed KIO czynności Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawno Zdrój (Zamawiającego) związanych z organizacją i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych na co wskazuje sporządzona przez Zamawiającego Analiza potrzeb i wymagań dołączona do Odpowiedzi na odwołanie oraz wydany wyrok KIO 1448/23 z dnia 29 maja 2023 r. oraz wyrok KIO z dnia 28 listopada 2025r., sygn. akt. 4313/25. Powyższe okoliczności wskazują, że odwołanie zmierza przede wszystkim do wyeliminowania możliwości powierzenia realizacji zadania własnej spółce komunalnej Zamawiającego oraz do doprowadzenia do przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, iż odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy jest to, iż podmiot, który przystąpił do postępowania po stronie Odwołującego nie ma żadnego interesu prawnego w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystąpił.

Przystępujący nie jest wpisany do Rejestru Działalności Regulowanej prowadzonego przez Uzdrowską Gminę Szczawno-Zdrój, nigdy nie ubiegał się o taki wpis, a także nie wykazał, aby podejmował rzeczywiste działania zmierzające do samodzielnego ubiegania się o realizację usług odbioru odpadów komunalnych na terenie Zamawiającego lub też wspólnego z Odwołującym. W konsekwencji argumentacja Przystępującego koncentrowała się przede wszystkim na popieraniu interesu gospodarczego Odwołującego, a nie na wykazaniu własnego, indywidualnego i bezpośredniego interesu, o którym mowa w art. 525 ust. 1 pzp.

Po trzecie, Odwołujący dysponuje wiedzą dotyczącą poziomu wynagrodzenia przewidzianego za świadczenie usług przez spółkę komunalną SANIKOM w modelu in-house. Jednocześnie złożona przez Odwołującego propozycja dalszego, czasowego świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na okres przejściowy

przewidywała wynagrodzenie istotnie wyższe od stawek obowiązujących obecnie na podstawie zawartego aneksu do umowy.

Zamawiający podejmował działania zmierzające do wypracowania warunków ekonomicznych bardziej odpowiadających zasadom racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, jednak nie doprowadziły one do obniżenia proponowanych przez Odwołującego cen na okres przejściowy, tj. do czasu rozpatrzenia sprawy przez Krajową Izbę Odwoławczą.

W konsekwencji przyjęcie rozwiązania tymczasowego opartego na propozycji przedstawionej przez Odwołującego wiązałoby się z koniecznością poniesienia przez Gminę wyższych kosztów realizacji usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, finansowanych ze środków publicznych pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Okoliczność ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego, ponieważ jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny i zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z ponoszonych nakładów. W sytuacji, gdy istnieje możliwość zapewnienia realizacji tego samego zadania publicznego na warunkach korzystniejszych ekonomicznie dla wspólnoty samorządowej, dalsze finansowanie rozwiązania przejściowego po cenach istotnie wyższych pozostawałoby w sprzeczności z zasadą gospodarności i efektywnego zarządzania środkami publicznymi.

Przedłużanie rozwiązań tymczasowych nie tylko nie służy ochronie interesu publicznego, ale prowadziłoby do zwiększenia kosztów ponoszonych przez mieszkańców finansujących system gospodarowania odpadami komunalnymi, przy jednoczesnym utrzymywaniu stanu niepewności organizacyjnej i prawnej.

Zamawiający wnosił również o uwzględnienie argumentacji przedstawionej w Opozycji wobec zgłoszenia przystąpienia po stronie Odwołującego oraz wskazanych tam dowodów oraz o uwzględnienie z dokumentu pt. „Protokół z negocjacji cen zaproponowanych przez Spółkę PGK SANIKOM” za świadczenie usług w trybie zamówień in house, w celu porównania ich z aktualną ofertą otrzymaną przez Zamawiającego od Spółki Alba Dolny Śląsk na świadczenie zadań w okresie rozpatrywania wniosku przez Krajową Izbę Odwoławczą.

W ocenie Zamawiającego interes gospodarczy wykonawców uczestniczących w postępowaniu nie może przeważać nad koniecznością zapewnienia nieprzerwanej realizacji ustawowego zadania własnego gminy polegającego na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Ewentualny uszczerbek po stronie wykonawców ma charakter wyłącznie ekonomiczny, podczas gdy skutki braku zawarcia

umowy dotkną bezpośrednio mieszkańców gminy, środowisko naturalne oraz prawidłowe wykonywanie obowiązków publicznoprawnych przez Zamawiającego.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający Uzdrowskowa Gmina Miejska Szczawno-

Izba ustaliła, że:

W dniu 12 czerwca 2026 roku wykonawca Alba Dolny Śląsk sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu złożył do Prezesa KIO odwołanie w związku z otrzymaną w trybie dostępu do informacji publicznej od Zamawiającego informacją o rozpoczęciu procedury udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki.

Odwołujący wskazywał na następujące naruszenia ustawy Pzp:

- 1) art. 214 ust. 1 pkt 13 p.z.p. w zw. z art. 216 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 272 ust. 1 i 2 p.z.p. w zw. z § 2 pkt 2) Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2439) („Rozporządzenie”) w zw. z pkt. 4 ppkt 2) załącznika nr 2 do Rozporządzenia oraz w zw. z art. 16 p.z.p. *poprzez* brak zamieszczenia pełnego i wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki w formule in-house, podczas gdy informacje te są wymagane na podstawie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, a uzasadnienie powinno być wyczerpujące i umożliwiać dokonanie weryfikacji spełnienia przesłanek do udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki w formule in-house, które to zaniechanie Zamawiającego stanowi również naruszenie obowiązku prowadzenia postępowania w sposób przejrzysty i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- 2) art. 214 ust. 1 pkt 13 p.z.p. w zw. z art. 216 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 272 ust. 1 i 2 p.z.p. w zw. z § 2 pkt 2) Rozporządzenia w zw. z pkt 3 ppkt 8) załącznika nr 2 do Rozporządzenia oraz w zw. z art. 16 p.z.p. *poprzez* brak zamieszczenia pełnego krótkiego opisu przedmiotu zamówienia (w szczególności brakuje informacji o wielkości i zakresie usługi, czyli o zakresie zamówienia) w tym zaniechanie wskazania przewidywanego wolumenu odpadów podlegającego odbiorowi, podczas gdy informacje te są wymagane i konieczne, co wynika wprost z przywołanych przepisów, które to zaniechanie Zamawiającego stanowi również naruszenie obowiązku prowadzenia postępowania w sposób przejrzysty i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- 3) art. 214 ust. 1 pkt 13 lit. a) p.z.p. w zw. z art. 12 ust. 3 lit. a) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 94, str. 65 ze zm.) („Dyrektywa 2014/24/UE”) poprzez zamiar udzielenia spółce SANIKOM zamówienia z wolnej

ręki w formule in-house, mimo że w skład organów decyzyjnych SANIKOM-u nie wchodzi przedstawiciele wszystkich uczestniczących zamawiających (z zastrzeżeniem, że poszczególny przedstawiciel może reprezentować więcej niż jednego zamawiającego), a uczestniczący zamawiający nie mogą wspólnie wywierać dominującego wpływu na cele strategiczne oraz istotne decyzje SANIKOM-u, a ponadto spółka SANIKOM działać może w interesie sprzecznym z interesami części wspólników, w tym Zamawiającego (zamawiających rzekomo sprawujących nad nią kontrolę);

4) art. 214 ust. 1 pkt 13 p.z.p. w zw. z art. 16 pkt 1 p.z.p. oraz art. 17 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 129 ust. 2 p.z.p. w zw. z art. 12 ust. 3 Dyrektywy 2014/24/UE w zw. art. 18 Dyrektywy 2014/24/UE oraz w zw. z art. 58 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm., dalej: „k.c.”), art. 5 k.c. art. 8 ust. 1 p.z.p. oraz w zw. z art. 49, art. 56, art. 102 i art. 106 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: „TFUE”) poprzez zamiar udzielenia spółce SANIKOM zamówienia z wolnej ręki w formule in-house, podczas gdy wskazana czynność prawna jest czynnością mającą na celu obejście ustawy i polega na umożliwieniu realizacji zamówienia publicznego w formule in-house przez podmiot, który nie spełnia przesłanek z art. 214 ust. 1 pkt 13 p.z.p. (spełnia je tylko pozornie), albowiem większość ze wspólników, w tym Zamawiający nie ma realnego wpływu na działalność spółki SANIKOM, ponieważ posiada znikomą ilość udziałów, których wielkość determinuje wpływ na decyzje podejmowane przez Zgromadzenie Wspólników (tylko trzech wspólników posiada więcej niż 10% udziałów, a czterech największych wspólników posiada ponad 50% udziałów przy łącznej ilości 29 wspólników), co w konsekwencji powoduje, że udzielenie w realiach niniejszej sprawy zamówienia in-house narusza szereg zasad takich jak zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości, zakaz ograniczania swobody świadczenia usług, zasadę przejrzystości, proporcjonalności, równego traktowania i uczciwej konkurencji;

5) art. 214 ust. 1 pkt 13 lit. b) p.z.p. w zw. z art. 214 ust. 5 p.z.p. w zw. z art. 12 ust. 3 lit. b) Dyrektywy 2014/24/UE w zw. z art. 12 ust. 5 Dyrektywy 2014/24/UE *poprzez* niewykazanie na podstawie średniego przychodu osiągniętego przez SANIKOM z trzech ostatnich lat, że spełniona została przesłanka, wedle której ponad 90% działalności SANIKOM-u dotyczyć powinna wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiających sprawujących nad nią kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tych zamawiających;

6) art. 214 ust. 1 pkt 13 lit. b) p.z.p. w zw. z art. 214 ust. 5 p.z.p. w zw. z art. 12 ust. 3 lit. b) Dyrektywy 2014/24/UE w zw. z art. 12 ust. 5 Dyrektywy 2014/24/UE *poprzez* zamiar udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki w formule in-house spółce SANIKOM, mimo że mniej niż 90% działalności SANIKOM-u dotyczy wykonywania zadań

powierzonych jej przez zamawiających sprawujących nad nią kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tych zamawiających;

Odwołujący wnosił o:

1. uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6) p.z.p., albowiem jest ono obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego polegającą na wszczęciu postępowania w trybie niekonkurencyjnym, pomimo niewykazania ustawowych przesłanek uprawniających do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w formule in-house, a wada ta nie może zostać usunięta w inny sposób.

Sprawie odwoławczej została nadana sygn. akt KIO 2849/26.

W ustawowym terminie zgłoszenie przystąpienia złożyli następujący wykonawcy:

- po stronie Odwołującego: EkoPartner Recykling Sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie;
- po stronie Zamawiającego: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „SANIKOM” Sp. z o.o. z siedzibą w Lubawce.

Termin rozpoznania złożonego wniosku o uchylenie zakazu upływał w dniu 30 czerwca 2026 roku.

Izba, mając na uwadze okoliczności wskazane w treści wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania, w szczególności zadania jakie mogą być realizowane przy użyciu przedmiotu usług uznała, że wniosek nie zasługuje na uwzględnienie.

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.

Z art. 578 ust. 5 ustawy Pzp wynika, że Izba umarza, w formie postanowienia, postępowanie wszczęte na skutek złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, w przypadku:

- 1) ogłoszenia przez Izbę orzeczenia przed rozpoznaniem wniosku;
- 2) cofnięcia wniosku;
- 3) stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne.

Izba badając przesłanki możliwości uchylenia zakazu zawarcia umowy z wniosku Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu, uznała, że wniosek nie jest zasadny. Celem rozpoznania wniosku o uchylenie zakazu jest umożliwienie zawarcia umowy realizującej przedmiot zamówienia, a jej realizacja ma uniemożliwić wystąpienie negatywnych skutków dla interesu publicznego.

W ocenie Izby Wnioskodawcę nie uzasadnił w sposób dostateczny wystąpienia którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Wnioskodawca wskazuje, że sytuacja mająca miejsce po wniesieniu odwołania, czyli brak firmy zapewniającej ciągłość systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych negatywnie wpływa na funkcjonowanie jednostki Zamawiającego, powoduje niewywiązywanie się z zadań ustawowo nałożonych na Zamawiającego, spowodzić może zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców i turystów przebywających w gminie.

Zamawiający niewątpliwie wyjaśnił w jaki sposób należy rozpatrywać przesłankę tego interesu dla jednostki dla Zamawiającego oraz wskazał z jakimi negatywnymi skutkami dla interesu publicznego możemy mieć do czynienia. Podano obiektywne okoliczności związane z charakterem przedmiotu zamówienia. Jednak złożony wniosek nie zasługiwał na uwzględnienie w ramach rozpatrywanej przesłanki.

Jak wynika ze stanowiska doktryny i judykatury pojęcie interesu publicznego nie ma charakteru jednolitego i stałego ale na potrzeby konkretnego przypadku należy go ustalić i skonkretyzować w odniesieniu do uwarunkowań konkretnej sprawy. Zawsze dotyczy on pewnego ogółu i nieokreślonej liczby osób, nie odnosi się zaś do interesu jednostkowego lub określonej grupy osób, a skutki jego naruszenia będą mieć powszechny charakter.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do wartości ujętych przez Ustawodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału, właśnie w tym przepisie wymienia się wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Można przyjąć, że mówiąc o działaniu w imię jakiegoś dobra ponadindywidualnego (tj. w interesie publicznym, społecznym) zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości:

- bezpieczeństwa prawnego,
- porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia publicznego,
- ochrony moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób.

Analogiczne kryteria zawiera art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który istnienie interesu publicznego uzasadnia względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.

W ocenie składu orzekającego Zamawiający nie 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.

Zamawiający nie przywiązuje wagi, co w ocenie Izby ma znaczenie kluczowe, iż dąży do zawarcia umowy w trybie najmniej konkurencyjnym z wszystkich ujętych w ustawie Pzp z własną spółką komunalną. Ocena prawidłowości zastosowania tego trybu jest podstawą działania w sprawie odwoławczej przed KIO. Zamawiający złożonym wnioskiem dąży do zawarcia umowy długoterminowej i stałej. Tymczasem jak sam wskazał Zamawiający we wniosku, kluczowe powinno być zabezpieczenie wykonywania usługi w okresie przejściowym, do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Izbę. To, że konieczność zawierania krótkoterminowych umów, organizowania zastępczych form świadczenia usług czy wdrażania doraźnych rozwiązań logistycznych prowadziłaby do zwiększenia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nie oznacza, że podjęcie takich działań przez Zamawiającego jest niemożliwe. Zawarcie umowy pomostowej, do czasu zakończenia postępowania odwoławczego również zabezpiecza słuszny interes publiczny Zamawiającego. Złożony wniosek o uchylenie zakazu nie zmierza do zabezpieczenia obowiązków nałożonych na Zamawiającego w okresie tymczasowym. Przez uchylenie zakazu Zamawiający dąży do zawarciu umowy stałej.

Izba nie podziela stanowiska Zamawiającego, że interes podmiotów, które mogą doznać uszczerbku w wyniku uchylenia zakazu zawarcia umowy sprowadza się do indywidualnego i wyłącznie ekonomicznego interesu Odwołującego.

Wybór pomiędzy trybem konkurencyjnym, a trybem niekonkurencyjnym ma wpływ na kształtowanie konkurencji na danym rynku. Istnienie konkurencji wiąże się z koniecznością stałego inwestowania w nowe technologie, rozwiązania proekologiczne np. wymianę floty

pojazdów jakimi świadczony jest odbiór odpadów, racjonalizację sposobu świadczenia usługi, wyważenie między opłacalnością świadczonej usługi, a deklarowaną ceną ofertową.

Zamawiający prowadząc do ograniczenia konkurencji przez wybór trybu niekonkurencyjnego musi mieć również na uwadze zasadę efektywności postępowania, bowiem dobór trybu niekonkurencyjnego może wywoływać także uszczerbek w interesach odbiorców zamawianej usługi, przez utrzymywanie się stałej ceny odbioru odpadów przez dłuższy czas, przez brak rozwoju w świadczeniu obsługi tej usługi, z uwagi na brak obawy o utratę zamówienia na rzecz konkurentów. Wybór trybu niekonkurencyjnego powoduje zanik świadczenia usług na danym terenie przez inne podmioty, które nie mogą skutecznie konkurować przez składanie ofert w prowadzonych postępowaniach przetargowych. Prowadzi to do przejęcia segmentu rynku na danym terenie przez jeden podmiot i uzależnienie odbiorców od tego jednego podmiotu.

Możliwość zastosowania trybów niekonkurencyjnych ograniczona została w ustawie Pzp do ściśle opisanych przypadków, zaś wykładnia w tym zakresie dokonywana jest w sposób zawężający. Zamawiający wybierając taki tryb musi liczyć się z możliwością wniesienia odwołań na wybór trybu postępowania, a dobór trybu zgodnie z przepisami ustawy został przez ustawodawcę poddany kontroli KIO.

Zamawiający powołał się na sprawę KIO/W 115/25 przy wykazywaniu przesłanki interesu publicznego. Pomiął jednak całkowicie, że rozstrzygnięcie to nastąpiło w innym stanie faktycznym. Postępowanie prowadzone było w trybie podstawowym bez negocjacji, zatem wybór oferty najkorzystniejszej miał miejsce przy udziale zasad określonych w ustawie Pzp, gdzie wykonawcy konkurowali ze sobą według kryteriów określonych w SWZ. Natomiast w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego, konkurowanie podmiotów świadczących usługi z danej branży zostało wyłączone.

W ocenie Izby Zamawiający nie wskazywał także we wniosku argumentów przemawiających za niezasadnością zarzutów odwołania. Zauważyć zaś należy, iż odwołanie formułuje wobec Zamawiającego poważne zarzuty prowadzenia postępowania z rażącym naruszeniem zasad wynikających z przepisów ustawy Pzp i innych przywołanych w odwołaniu regulacji prawa, zastosowanie trybu z wolnej ręki przy niespełnieniu przesłanek ustawowych warunkujących zastosowanie tego trybu.

Zamawiający, dokonując wyboru trybu (a zwłaszcza trybu poza konkurencyjnego) musi i powinien liczyć się, że wykonawcy będą w tym zakresie korzystali ze środków ochrony prawnej. Prawo to gwarantują Wykonawcom regulacje unijne i krajowe.

Izba nie dopatrzyła się w działaniach Odwołującego uporczywego i celowego korzystania ze środków ochrony prawnej. Jak wynika z analizy podanej przez Zamawiającego, Odwołujący w ciągu 3 lat wniósł 2 odwołania, jedynie w celu

uniemożliwienia zawarcia zamówienia. Co więcej, zarzuty tych odwołań zostały uznane za potwierdzone, skoro do 30 czerwca 2026 roku to Odwołujący świadczy usługi na rzecz Zamawiającego. Dodatkowo zauważyć należy, iż analiza przedstawiona przez Zamawiającego dotyczy w dużej mierze gminy Szczawno-Zdrój, podczas gdy w postępowaniu z zastosowaniem trybu in-house usługi mają być świadczone na rzecz co najmniej 10 innych gmin.

Izba całkowicie pominęła argumentację Zamawiającego odnoszącą się do przystąpień zgłoszonych po stronie Odwołującego. Dostrzeżenia wymaga, iż Odwołujący raczej nie ma wpływu na to, jakie podmioty będą popierały jego decyzję o skorzystaniu ze środków ochrony prawnej. Dodatkowo poza wpływem Odwołującego pozostaje, czy taki podmiot wykazał interes w zgłoszeniu przystąpienia do strony.

Reasumując Izba uznała, że wskazywane we wniosku negatywne skutki niezawarcia umowy w przedmiocie zamówienia nie przewyższały korzyści związanych 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 wykonawcy, który wniósł odwołanie w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz interesu Zamawiającego. Zamawiający nie wykazał przesłanek, które umożliwiałyby uchylenie zakazu zawarcia umowy.

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

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

Przewodnicząca:

.....

Członkowie:

.....

.....