

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 25 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 listopada 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 18 listopada 2025 r. (wpływ do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 listopada 2025 r.) o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez **Miasto Stołeczne Warszawa**,

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na: odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości położonych w dzielnicach Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Wawer, Wesoła m.st. Warszawy (Zadania nr 5 i 6),

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 21.11.2025 r. Zamawiający – Miasto Stołeczne Warszawa – wystąpił o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, o którym mowa w art. 577 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, w postępowaniu o udzielenie zamówienia pn. „Odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości położonych w dzielnicach Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Wawer, Wesoła m.st. Warszawy (Zadania nr 5 i 6)”, numer referencyjny: ZP/LK/271/IV-93/25. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 10.06.2025 r., nr 109/2025 370483-2025.

Uzasadniając wniosek Zamawiający wskazał w szczególności:

„Zamawiający w dniu 7 listopada 2025 roku dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej w Zadaniu 5 i 6, co po upływie 10 dni otwierało mu możliwość zawarcia umowy w każdym z dwóch Zadań. Poza odwołaniem wniesionym przez Odwołującego nie zostało wniesione z żadne inne odwołania. (...) Zamawiający poniżej wskazuje okoliczności, które potwierdzają (uprawdopodobniają), że w niniejszej sprawie odwołanie wniesione przez Lekaro sp. z o.o. zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, przy czym zaistniałe okoliczności stanowią przykład działań, którym zapobieżeniu służyć ma art. 578 ust. 1 pkt 2 Pzp. (...) Odwołujący wskazuje wprawdzie w odwołaniu, że wnosi odwołanie wobec zaniechania unieważnienia prowadzonego przez Zamawiającego Postępowania na podstawie art. 255 pkt 6) Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 Pzp w zw. z art. 70(5) §1 kc poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania w sytuacji, gdy Zamawiający w sposób sprzeczny z prawem, poprzez określenie sprzecznego z ustawą warunku udziału w postępowaniu, a w konsekwencji nieważnego na podstawie art. 58 §1 kc, wpłynął na wynik ww. postępowania przetargowego, uniemożliwiając Odwołującemu uzyskanie zamówienia, jednak tak sformułowany zarzut ma charakter pozorny. Z opisu zarzutu, jak również z uzasadnienia odwołania jednoznacznie wynika, że odwołanie zostało wniesione wobec treści warunku udziału w Postępowaniu dotyczącego posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów objętych przedmiotem zamówienia. Wskazuje na to argumentacja odwołania, która dotyczy wyłącznie treści warunku udziału w Postępowaniu. Powołanie zaniechania unieważnienia Postępowania ma zatem na celu wyłącznie stworzenie pozoru, że odwołanie nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 2, 3 i 4 Pzp, pomimo że dotyczy okoliczności, które:

- 1) były już przedmiotem rozpoznania przez Krajową Izbę Odwoławczą w wyroku z dnia 4 sierpnia 2025 r. sygn. akt KIO 2528/25,*
- 2) mają charakter zarzutów spóźnionych,*
- 3) Odwołujący nie posiada statusu wykonawcy w Postępowaniu.*

(...) Na powyższy wyrok Izby Odwołujący wniósł skargę, a postępowanie skargowe toczy się pod sygn. akt XXIII Zs 119/25. (...) Z uwagi na negatywne rozstrzygnięcie Sądu w zakresie zabezpieczenia w postaci zakazu zawarcia umowy w Postępowaniu, brak rozstrzygnięcia skargi Odwołujący oraz dokonany przez Zamawiającego w dniu 7 listopada 2025 roku wybór oferty najkorzystniejszej w Zadaniu nr 5 i 6, Odwołujący wniósł zatem 17 listopada 2025 roku kolejne odwołanie, którego celem jest wyłącznie zablokowanie zawarcia umowy w Zadaniu 5 i 6. (...)

Po drugie, Odwołujący jest aktualnym wykonawcą Zadania nr 5 i 6 posiadającym umowę wydłużoną w ramach prawa opcji do 31 marca 2026 roku. Blokując zawarcie umów w Zadaniu nr 5 i 6 poprzez wniesienie odwołania, Odwołujący działa na swoją korzyść również w tym znaczeniu, że brak zawarcia umów z nowymi wykonawcami uniemożliwia im rozpoczęcie

przygotowań do realizacji usług (umowy obejmują czteromiesięczny okres przygotowawczy), co oznaczać będzie konieczność dalszego wydłużenia obowiązywania umowy z Odwołującym. Jeśli umowy z nowymi wykonawcami nie zostaną podpisane do 30 listopada 2025 r. zajdzie konieczność wydłużenia umów z Odwołującym o kolejny miesiąc tj. do 30 kwietnia 2026 r. wbrew zamierzeniom Zamawiającego i ma na celu uzyskanie przez Odwołującego dodatkowego wynagrodzenia za ten miesiąc świadczenia usługi w kwocie ok. 6 mln. zł. (...)

Zamawiający podkreśla, że odwołanie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp, ponieważ stanowi odwołanie na warunek udziału w Postępowaniu, pomimo pozornego sformułowania zarzutu w inny sposób. Termin na wniesienie odwołania wobec treści warunku upłynął w dniu 10 czerwca 2025 r. Odwołujący z możliwości tej skorzystał, a negatywny wyrok KIO zaskarżył do Sądu Okręgowego. (...) Ponadto Odwołujący argumenty zawarte w obecnym odwołaniu zamieścił w skardze (pkt II. 3.1. skargi), co jednoznacznie potwierdza, że mógł i powinien je podnieść w poprzednim odwołaniu. Sąd Okręgowy dokona zatem ich oceny, rozpoznając skargę na wyrok KIO 2528/25 także w kontekście objęcia zakresem odwołania wobec treści warunku udziału w Postępowaniu, które zostało wniesione w terminie i rozpoznane przez Izbę wyrokiem KIO 2528/25. Z powyższego wynika jednak, że mógł je podnieść znacznie wcześniej niż w odwołaniu z 17 listopada 2025 roku.

Zamawiający wskazuje nadto, że niezależnie od całkowitej bezzasadności powołania art. 457 ust. 5 Pzp w kontekście przesłanki unieważnienia postępowania wskazanej w art. 255 pkt 6 Pzp, Odwołujący, przywołując art. 70(5) §1 kodeksu cywilnego, pominął §2 tego przepisu. Z art. 70(5) §2 kodeksu cywilnego wynika, że uprawnienie do żądania unieważnienia umowy wygasa z upływem miesiąca od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o istnieniu przyczyny unieważnienia, nie później jednak niż z upływem roku od dnia zawarcia umowy. (...) Oczywiście jest więc, że sposób określenia warunku udziału w postępowaniu nie podlegałby weryfikacji w trybie przywoływanym przez Odwołującego również z uwagi na wygaśnięcie uprawnienia do jego zakwestionowania. W konsekwencji odwołanie z 17 listopada 2025 r., niezależnie od bezzasadności merytorycznej powołania przepisu art. 70(5) § 1 kodeksu cywilnego jako podstawy unieważnienia umowy w warunkach przedmiotowej sprawy, miałoby charakter spóźniony i podlegałoby odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp.

Kolejną przesłanką odrzucenia odwołania z 17 listopada 2025 r. jest jego wniesienie przez podmiot nieuprawniony (art. 528 pkt 2 Pzp). Odwołujący nie złożył oferty w Postępowaniu i w obecnym postępowaniu odwoławczym, po terminie składania ofert, nie ma już statusu wykonawcy. Wbrew jego stanowisku zawartym w odwołaniu, takiego statusu na potrzeby obecnego postępowania odwoławczego nie zapewnia mu zaskarżenie wyroku KIO z 4 sierpnia 2025 r. KIO 2528/25 dotyczącego warunku udziału w Postępowaniu. Status wykonawcy zależy

bowiem od etapu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do absurdalnych rezultatów, a mianowicie że przedsiębiorcy którzy oferują na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług, a którzy nie wzięli udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego z dowolnej przyczyny, mogliby pomimo tego kwestionować wynik postępowania. (...) Skoro dopuszczalne byłoby kwestionowanie przez takich „wykonawców” zaniechania unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, to tak samo możliwe byłoby kwestionowanie przez nich wyboru oferty najkorzystniejszej. (...)”

Do wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy Zamawiający dołączył: odwołanie wykonawcy Lekaro sp. z o.o. z 20.06.2025 r., wyrok KIO 2528/25 z 04.08.2025 r., skargę wykonawcy Lekaro sp. z o.o. z 01.09.2025 r. na ww. wyrok Izby, postanowienie Sądu Okręgowego o odrzuceniu wniosku o zabezpieczenie z 19.09.2025 r. oraz odwołanie wykonawcy Lekaro sp. z o.o. z 17.11.2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Zgodnie z art. 577 ustawy Pzp, w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Zgodnie z art. 578 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp:

1. Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577.
2. Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:
 - 2) zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Wyjątek z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp pozwala na uchylenie zakazu zawarcia umowy w przypadku uprawdopodobnienia przez zamawiającego, że odwołanie jest wniesione wyłącznie z celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający musi zatem wskazać okoliczności, z których wynika, że celem wykonawcy wnoszącego odwołanie nie jest uzyskanie zamówienia, a jedynie niedopuszczenie do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego np. w celu uzyskania innych korzyści. Przy czym należy zauważyć, że ww. przesłanka jest ukształtowana w sposób prowadzący do konieczności dokonania wstępnej oceny zasadności odwołania pod względem merytorycznym lub formalnym już na etapie oceny zasadności wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy.

W ocenie Izby w niniejszej sprawie zamawiający uprawdopodobnił, że ziszcza się przesłanka, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

W pierwszej kolejności Izba przytoczy krótko stan faktyczny sprawy. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 10.06.2025 r. Odwołujący w dniu 20.06.2025 r. wniósł odwołanie, w którym zakwestionował m.in. opis warunku udziału w postępowaniu dotyczący posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 41 i następnych ustawy o odpadach lub innej decyzji uwzględniającej zezwolenie na zbieranie tych odpadów. Wyrokiem z dnia 04.08.2025 r. o sygn. akt KIO 2528/25 Izba oddaliła odwołanie. W dniu 01.09.2025 r. Odwołujący wniósł skargę na ww. wyrok Izby wraz z wnioskiem o wydanie zabezpieczenia w postaci zakazu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wniosek o zabezpieczenie został przez Sąd Okręgowy odrzucony postanowieniem z dnia 19.09.2025 r. o sygn. akt XXIII Zs 119/25. Odwołujący nie złożył oferty w niniejszym postępowaniu o udzielenie zamówienia. W dniu 07.11.2025 r. Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w tym postępowaniu. W dniu 17.11.2025 r. Odwołujący złożył odwołanie stawiając zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 ustawy Pzp w zw. z art. 70⁵ §1 kc poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania w sytuacji, gdy Zamawiający w sposób sprzeczny z prawem, poprzez określenie sprzecznego z ustawą warunku udziału w postępowaniu, a w konsekwencji nieważnego na podstawie art. 58 §1 kc, wpłynął na wynik ww. postępowania przetargowego, uniemożliwiając Odwołującemu uzyskanie zamówienia.

W świetle tak ustalonego stanu faktycznego po pierwsze, należy zauważyć, że zgodnie z art. 528 pkt 3 ustawy Pzp Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że zostało ono wniesione po upływie terminu określonego w ustawie. Art. 515 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp stanowi zaś, że odwołanie wobec treści ogłoszenia o zamówienia lub treści dokumentów zamówienia wnosi się w terminie 10 dni od dnia ich publikacji (w przypadku zamówień, których wartość jest co najmniej równa wartości tzw. progów unijnych). Ogłoszenie o zamówieniu i dokumenty zostały opublikowane w dniu 10.06.2025 r. i w ustawowym terminie Odwołujący wniósł odwołanie na treść warunku dotyczącego posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów. Odwołanie to zostało oddalone i obecnie zasadność opisanego tego warunku jest przedmiotem skargi rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy. Odwołujący nie może zatem na obecnym etapie ponownie wnosić odwołania dotyczącego postanowień ogłoszenia i SWZ. Tymczasem w odwołaniu z 17.11.2025 r. Odwołujący podnosi wprawdzie zarzut dotyczący zaniechania unieważnienia przez Zamawiającego postępowania, ale zarzut ten oparty jest na twierdzeniu, że warunek udziału w postępowaniu dotyczący posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów jest sprzeczny z ustawą i w związku z tym nieważny (nawiasem mówiąc treść zarzutu jest w

dużej mierze zbieżna z treścią skargi na wyrok Izby KIO 2528/25). W istocie zatem Odwołujący w drugim odwołaniu (obok kwestii unieważnienia postępowania) kwestionuje opis warunku. Nie sposób bowiem rozpoznać zarzutu zaniechania unieważnienia postępowania nie dokonując oceny prawidłowości warunku udziału w postępowaniu, którego nieważność miałyby implikować obowiązek tego unieważnienia. Jak wskazano już wyżej termin na kwestionowanie postanowień SWZ, w tym warunków udziału w postępowaniu, upłynął w dniu 20.06.2025 r. Zatem podnoszenie ponownie w drugim odwołaniu z 17.11.2025 r. kwestii zasadności opisanego warunku udziału w postępowaniu jest już działaniem spóźnionym. Powyższe jest więc pierwszym czynnikiem wskazującym na to, że Odwołujący w istocie dąży do uniemożliwienia zawarcia umów z wybranymi wykonawcami.

Po drugie, należy zauważyć, że Odwołujący nie złożył w niniejszym postępowaniu oferty. Oznacza to, że nie już „wykonawcą” w rozumieniu art. 7 pkt 30 ustawy Pzp, w myśl którego przez wykonawcę należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Odwołujący jest wprawdzie podmiotem oferującym na rynku świadczenie usług będących przedmiotem zamówienia, ale nie ma to znaczenia na obecnym etapie postępowania, tj. na etapie badania i oceny ofert (po upływie terminu składania ofert). Posiadanie statusu „wykonawcy” nie może być bowiem oceniane w oderwaniu od etapu, na jakim znajduje się dane postępowanie. Oferowanie na rynku określonych robót, dostaw lub usług przestaje mieć znaczenie w sytuacji, gdy postępowanie wejdzie w fazę badania i oceny ofert. Wówczas dla posiadania statusu „wykonawcy” konieczne jest złożenie oferty. Powyższego nie zmienia fakt, że Odwołujący wniósł skargę na wyrok Izby o sygn. akt KIO 2528/25, bo nie powoduje to zamiany go z podmiotu oferującego świadczenie usług na rynku w podmiot, który złożył ofertę. Jak wskazano już wyżej, po upływie terminu składania ofert w fazie badania i oceny ofert dla uzyskania statusu „wykonawcy” przesądzające znaczenie ma to, czy dany podmiot złożył ofertę.

Przyjęcie innego stanowiska i dopuszczenie, by wykonawcy, którzy nie złożyli oferty mogli być uznawani za „wykonawcę” w rozumieniu art. 7 pkt 30 ustawy Pzp i korzystać ze środków ochrony prawnej w celu zaskarżenia wyniku postępowania (czyli wyboru oferty lub unieważnienia postępowania) prowadziłoby do nieakceptowalnej sytuacji, w której w zasadzie każdy mógłby kwestionować wyniki postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Fakt, że Odwołujący nie złożył oferty w postępowaniu oznacza zatem, że utracił on status „wykonawcy” na obecnym etapie tego postępowania. Natomiast art. 505 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują

wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Odwołującemu, który nie jest już „wykonawcą” nie przysługuje zatem prawo wniesienia odwołania, co oznacza, że odwołanie z 17.11.2025 r. zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony (art. 528 pkt 2 ustawy Pzp). Powyższe jest więc drugim czynnikiem wskazującym na to, że Odwołujący w istocie dąży do uniemożliwienia zawarcia umów z wybranymi wykonawcami.

Po trzecie, Zamawiający wskazał, że obecnie Odwołujący w dzielnicach m.st. Warszawy objętych przedmiotem zamówienia w Zadaniach nr 5 i nr 6 świadczy usługę odbioru odpadów do końca marca 2026 r. Jednocześnie wykonawcom wybranym w obecnym postępowaniu przysługuje 4-miesięczny okres przygotowawczy przed rozpoczęciem realizacji usług, co oznacza, że konieczne jest zawarcie umów do końca listopada 2025 r., aby od kwietnia 2026 r. nowi wykonawcy mogli je świadczyć. Opóźnienie w zawarciu umów z nowymi wykonawcami spowoduje więc, że Zamawiający będzie zmuszony przedłużyć okres wykonywania usługi przez Odwołującego. Tym samym nawet wniesienie odwołania, które z przyczyn formalnych nie będzie mogło być rozpoznane merytorycznie, jest dla Odwołującego korzystne finansowo, bo daje szansę na wydłużenie okresu świadczenia usług przez niego. Powyższe jest więc trzecim czynnikiem wskazującym na to, że Odwołujący dąży do uniemożliwienia zawarcia umów z wybranymi wykonawcami.

Reasumując, wniesienie odwołania wstrzymuje możliwość zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego do czasu ogłoszenia przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Powyższe powoduje, że niektórzy wykonawcy wnoszą odwołania nawet w sytuacji, gdy nie mogą liczyć na korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, gdyż samo wstrzymanie zawarcia umowy daje im inne korzyści. Aby przeciwdziałać takim praktykom ustawodawca dopuścił w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy, jeżeli zamawiający uprawdopodobni, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przy czym zgodnie z ww. przepisem wystarczające jest „uprawdopodobnienie” celu działania wykonawcy, nie jest zaś konieczne udowodnienie tego celu. W ocenie Izby w niniejszej sprawie Zamawiający uprawdopodobnił, że celem wniesienia odwołania z 17.11.2025 r. przez Odwołującego Lekaro sp. z o.o. jest uniemożliwienie zawarcia umowy. Świadczą o tym wadliwości formalne tego odwołania wraz z korzyścią finansową, jaką odniesie Odwołujący w przypadku oddalenia w czasie momentu rozpoczęcia wykonywania usług przez nowych wykonawców.

W związku z powyższym Izba postanowiła uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zd. 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: