

POSTANOWIENIE

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie: **Przewodniczący: Piotr Kozłowski**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym **3 marca 2026 r.** w Warszawie wniosku z **25 lutego 2026 r.** o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze

wniesionego przez zamawiającego: **Gmina Witonia** [„Zamawiający”]

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Budowa oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjnej i wodociągowej przy ul. Szkolnej i Starowiejskiej w Witoni, oraz budowa sieci wodociągowej w miejscowości Anusin – część pierwsza*

postanawia:

odmawia uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Uzasadnienie

Zamawiający {dalej również: „Gmina”} umotywował swój wniosek w kontekście przesłanek wynikających z art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy pzp, powołując się na okoliczności faktyczne, które w niewielkim uproszczeniu można sprowadzić do opisania następującej sytuacji.

Po pierwsze, zamówienie dotyczy przedsięwzięcia, które w przeważającej mierze jest dofinansowane (w zaokrągleniu kwotą 5 mln zł) ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności {dalej: „KPO”}. W szczególności w zawartej 19 grudnia 2025 r. umowie jednostka wspierająca programu zobowiązała Gminę jako ostatecznego odbiorcę wsparcia do realizacji przedsięwzięcia i przedłożenia wniosku o płatność do 15 maja 2026 r. pod rygorem pozostawienia go bez rozpatrzenia, wypowiedzenia umowy o dofinansowanie i obowiązku zwrotu środków. Według Zamawiającego wszczęcie przez niego postępowania o udzielenie zamówienia objętego powyższym dofinansowaniem 12 stycznia 2026 r. było niezwłoczne. Zdaniem Zamawiającego wybór najkorzystniejszej oferty 17 lutego 2026 r., od którego 23 lutego 2026 r. zostało wniesione odwołanie, został dokonany przy dołożeniu przez niego należytej staranności. Z kolei ponieważ termin realizacji umowy w sprawie tego zamówienia został określony na 90 dni, po uwzględnieniu 10 dni roboczych na czynności służące zawarciu umowy, aby było możliwe jego dochowanie (oraz terminów poszczególnych etapów, począwszy od opracowania dokumentacji projektowej), umowa musi zostać zawarta, jak to

określił Zamawiający: *...najpóźniej w ciągu najbliższych dni od dnia złożenia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy.*

Po drugie, w ocenie Zamawiającego nawet rozpoznanie odwołania w terminie 14 dni od jego wniesienia byłoby niewystarczające, a tym bardziej w sytuacji, gdy aktualnie Izba rozpatruje odwołania w ciągu 2-3 miesięcy od ich wpływu.

Po trzecie, utrata dofinansowania ze środków KPO spowodowałaby, że Gmina musiałaby zrealizować inwestycję w całości ze środków własnych, co obecnie nie jest możliwe, względnie oznaczałoby konieczność zaciągnięcia kredytu, którego koszt dla 5 mln zł i 15-letnim okresie spłaty może wynieść nawet 1-2 mln zł.

Po czwarte, przedmiotowa inwestycja służy wypełnieniu obowiązku zaspokajania potrzeb w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych wspólnoty samorządowej. Aktualnie gmina Witonia zalicza się do gmin województwa łódzkiego z najmniejszym udziałem mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej, tj. 0,5% ogółu ludności gminy. Potrzeby mieszkańców gminy w tym zakresie są wielokrotnie wyższe niż obecne możliwości. Zdaniem Zamawiającego podniesienie standardu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarze gminy wpisuje się kategorię interesu publicznego.

Natomiast okoliczności podniesione przez Zamawiającego w kontekście przesłanki wynikającej z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy pzp sprowadzają się, ponownie w pewnym uproszeniu, do opisanego następującej sytuacji.

Po pierwsze, zarzuty odwołania stanowią próbę wykazania, że wybrany wykonawca nie spełnia warunku dotyczącego doświadczenia, gdyż powołuje się na doświadczenie zdobyte przy robotach budowlanych, które zostały wykonane przez konsorcjum łącznie trzech wykonawców.

Po drugie, Zamawiający nie widzi podstaw faktycznych i prawnych do dodatkowej weryfikacji tego doświadczenia w sytuacji, gdy wykonawca jednoznacznie oświadczył w wykazie robót, że samodzielnie wykonał roboty budowlane, które w pełni odpowiadają warunkowi udziału w postępowaniu. Jednocześnie przedstawił oświadczenia pozostałych dwóch konsorcjantów, że ich udział w konsorcjum miał charakter jedynie formalny, gdyż nie wykonywali oni żadnych robót budowlanych. Zdaniem Zamawiającego zgodne z ustawą pzp (i orzecznictwem Izby, na które się powołał) jest poleganie przez niego na prawdzie formalnej ustalonej na podstawie tak złożonych dokumentów przez wybranego wykonawcę.

Po trzecie, Zamawiający stanął na stanowisku, że odwołanie jest bezzasadną próbą wymuszenia badania podmiotowych środków dowodowych, które nie budzą jego wątpliwości. Jednocześnie takie działanie mogłoby zostać uznane za nadmiarowe i naruszające zasadę uczciwej konkurencji.

W podsumowaniu odnośnie obu podstaw prawnych uchylenia zakazu zawarcia umowy Zamawiający wywiódł, co następuje [pisownia oryginalna]: *Interes publiczny w rozumieniu art. 578 p.z.p. należy rozumieć w sposób specjalny, tj. przez porównanie jego istotności do interesu prywatnego. Interes publiczny musi być szczególny i musi przewyższać sumę interesów pozostałych, tj. w szczególności wykonawców, uczestników postępowania odwoławczego, ale także innych podmiotów zainteresowanych określonym rozstrzygnięciem* {w oryginale następujący przypis nr 3: Ł. Jaźwiński [w:] W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, Ł. Jaźwiński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 578.}. *W opisaney w ocenie zamawiającego należy rozważyć przyznanie prymatu interesowi mieszkańców Gminy Witonia do uzyskania możliwości korzystania z zapewnionych Konstytucją i przepisami o samorządzie gminnym zaspokajania potrzeb w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych wspólnoty samorządowej oraz do możliwości absorpcji środków zewnętrznych, bez których realizacja tej inwestycji i tego zadania publicznego nie byłaby możliwa. Interes, któremu odmawia się ochrony jest interesem jednego podmiotu w uzyskaniu zamówienia publicznego w warunkach, w których odwołanie jest wniesione w oparciu o zasadniczo niezgodną z ustawą pzp interpretację przepisów ustawy a wskazane okoliczności dotyczące przebiegu obu postępowań wskazują na prawdopodobieństwo podejmowania przez tego wykonawcę działań nie służących ochronie jego interesu wydłużaniu toczących się postępowań. W przypadku obecnie wniesionego odwołania nie do czynienia z problemem budzącym wątpliwości w orzecznictwie a jednolitą linią orzecniczą wskazaną w odniesieniu do zarzutów wykonawcy.*

Izba ustaliła następujące okoliczności jako istotne:

Powyżej streszczone uzasadnienie faktyczne wniosku odnośnie negatywnych skutków niezawarcia umowy z wykonawcą, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, jest niewystarczające i niekompletne.

Po pierwsze, wbrew odmiennej opinii Zamawiającego, wszczęcie przez niego postępowania o udzielenie tego zamówienia ponad 3-tygodnie od zawarcie umowy o dofinansowanie trudno uznać za niezwłoczne. Co więcej, wydaje się, że przy dołożeniu należytej staranności Zamawiający powinien nie tylko przygotować się do ogłoszenia przetargu zaraz po uzyskaniu dofinansowania z KPO, ale mógł wręcz uczynić to wcześniej. *De lege lata* ustawa pzp zawiera bowiem art. 257, z którego wynika, że zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki publiczne, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w dokumentach zamówienia. Innymi słowy, Zamawiający, korzystając z tego przepisu, mógłby bez żadnych konsekwencji wycofać się z przetargu, gdyby nie doszło do zawarcia umowy o dofinansowanie.

Po drugie, każdy zamawiający powinien wszcząć postępowanie w terminie uwzględniającym wystąpienie co najmniej jednego postępowania odwoławczego, w przypadku przetargu nieograniczonego właśnie na wybór najkorzystniejszej oferty. Za okoliczność leżącą po stronie zamawiających należy bowiem uznać sytuację wszczęcia postępowania w terminie, który w ogóle nie uwzględnia możliwości korzystania przez wykonawców z środków ochrony prawnej. Innymi słowy, każdy zamawiający działający z należytą starannością profesjonalisty powinien brać pod uwagę, że zarówno wobec treści dokumentów zamówienia, jak i od wyboru najkorzystniejszej oferty, mogą zostać wniesione odwołania, które wydłużą postępowanie o udzielenie zamówienia. W tym kontekście owe dodatkowe 3-tygodnie mogłyby być wystarczające, gdyż Zamawiający nie powinien *a priori* zakładać, że wystąpią opóźnienia w rozpatrywaniu ewentualnych odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Po trzecie, przede wszystkim Zamawiający w ramach uzasadnienia wniosku nie tylko nie uprawdopodobnił, że nie jest możliwe przedłużenie określonego w umowie o dofinansowanie na 15 maja 2026 r., ale w ogóle nie odniósł się do tej kwestii. Tymczasem, w sytuacji gdy termin ten podnosi jako kluczową okoliczność przesądzającą o konieczności niezwłocznego zawarcia umowy z wybranym wykonawcą, aby możliwe było jego dotrzymanie, tj. wykonanie robót budowlanych i złożenie wniosku o płatność, konieczne było co najmniej powołanie się na fakt, że termin ten nie będzie mógł być przedłużony i wskazanie dlaczego.

Po czwarte, z uwagi na powyższe braki uzasadnienia wniosku nie ma znaczenia samo wykazanie przez Zamawiającego, że realizacja tego zamówienia wpisuje się w zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, czyli leży w interesie publicznym. Podobnie jak notoryjny fakt, że aktualnie Izba nie dotrzymuje instrukcyjnego 15-dniowego terminu rozpoznania odwołania, a odwołania są rozstrzygane miesiąc i dłużej od ich wniesienia.

Reasumując, okoliczności faktyczne przedstawione przez Zamawiającego nie pozwalały na ustalenie, że konieczne jest natychmiastowe zawarcie umowy w sprawie tego zamówienia.

Z kolei uzasadnienie wniosku zmierzające do wykazania, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy w sprawie tego zamówienia, nie uprawdopodobnia wystąpienia tej okoliczności.

Po pierwsze, argumentacja Zamawiającego w istocie stanowi odpowiedź na odwołanie, czyli podaje powody, dlaczego zdaniem Zamawiającego powinno być ono oddalone, przy czym nie wykazuje oczywistej niezasadności tego odwołania. Jest to dalece niewystarczające dla uprawdopodobnienia, że odwołanie nie zostało wniesione w celu uzyskania tego zamówienia, a służy jedynie zablokowaniu zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Zamawiający nie wykazał, że wykonawca, który wniósł odwołanie, w razie jego uwzględnienia nie mógłby doprowadzić do wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej.

Po drugie, przede wszystkim w uzasadnieniu wniosku Zamawiający przemilczał kluczową okoliczność, że odwołanie obejmuje nie tylko zarzut zaniechania wezwania do wyjaśnień podmiotowych środków dowodowych, ale również zarzut zaniechania odrzucenia wybranej oferty jako złożonej przez wykonawcę, który nie wykazał spełnienia warunku dotyczącego doświadczenia. W tym zmierza do wykazania, że wykonawca ten nie nabył go samodzielnie przy wykonaniu robót budowlanych, które wskazał w wykazie. Co więcej, w uzasadnieniu odwołania zapowiedziane zostało złożenie w tym zakresie konkretnych dowodów, w tym z uzyskanej w trybie dostępu do informacji publicznej odpowiedzi tamtego zamawiającego co do zakresu prac faktycznie wykonanych przez wykonawcę przy realizacji tamtego zamówienia publicznego.

W tych okolicznościach Izba zważyła, co następuje:

Wniosek należało uznać za w całości niezasadny.

Art. 577 ustawy pzp stanowi, że w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Zgodnie zaś z art. 578 ust. 2 ustawy pzp Krajowa Izba Odwoławcza 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. Ponieważ możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy przez wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze jest wyjątkiem wynikającej z art. 577 nowego pzp zasady, nie może być interpretowany rozszerzająco.

Pomimo że wystarczające jest wystąpienie jednej z powyższych przesłanek, z których druga stanowi *novum* w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, który przewidywał jako podstawę do uchylenia zakazu zawarcia umowy tylko okoliczności opisane aktualnie w ramach przesłanki pierwszej, Zamawiający nie był w stanie wykazać zaistnienia żadnej z nich.

Izba zważyła, że argumentacja podniesiona we wniosku w kontekście przesłanki z pkt 1 art. 578 ust. 2 ustawy pzp nie wykazuje, że niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, gdyż w powyżej ustalonych okolicznościach nie sposób nawet stwierdzić, czy zawarcie umowy w normalnym trybie spowoduje szkody, o których mowa w uzasadnieniu wniosku. Innymi słowy, wobec niewystarczających podstaw faktycznych, Izba nie mogła stwierdzić, że brak uchylenia zakazu zawarcia umowy wywoła w tym przypadku negatywne konsekwencje dla interesu publicznego. Nie zostało bowiem wystarczająco

uprawdopodobnione, że brak niezwłocznego zawarcia umowy w sprawie tego zamówienia musi spowodować utratę dofinansowania.

Niezależnie od tego w powyżej ustalonych okolicznościach należy uznać, że Zamawiający nie sprostął obowiązkowi uprawdopodobnienia, że odwołanie wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia mu zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Innymi słowy, oczywistej niezasadności odwołania, która powoduje, że niepodobieństwem jest, aby mogło być one uwzględnione.

Na marginesie warto dodać, że kluczowe znaczenie mają okoliczności faktyczne ustalone w tej sprawie, stąd nie ma znaczenia, czy w podobnych w ocenie Zamawiającego stanach faktycznych Izba uchylała zakaz zawarcia umowy, zwłaszcza że w uzasadnieniu wniosku taka zbieżność nie została również wykazana, a jedynie zadeklarowana.

Z uwagi na powyższe, Izba – działając na podstawie art. 578 ust. 4 zd. 1 ustawy pzp – postanowiła, jak w sentencji.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zd. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.