

sygn. akt **KIO/W 63/26**

## **POSTANOWIENIE**

Warszawa, 19 marca 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodniczący: Emil Kuriata

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 19 marca 2026 r. w Warszawie wniosku z 17 marca 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez Zarząd Transportu Miejskiego w Rzeszowie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „*Zakup autobusów (minibusów) elektrycznych*”,

postanawia:

**uchyla zakaz zawarcia umowy**

## UZASADNIENIE

Pismem z 17 marca 2026 roku, Zarząd Transportu Miejskiego w Rzeszowie (dalej: „zamawiający”), działając na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy Pzp, złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest „Zakup autobusów (minibusów) elektrycznych”.

Zamawiający złożył przedmiotowy wniosek w związku z odwołaniem wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej przez wykonawcę Automet Group sp. z o.o., ul. Stankiewicza 4, 38-500 Sanok (dalej: „odwołujący”).

Zamawiający wniósł o uchylenie zakazu zawarcia umowy wskazując, iż ziszczyły się przesłanki określone przepisami art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

Zamawiający wskazał, że *prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na: „Zakup autobusów (minibusów) elektrycznych”, dofinansowane przez Unię Europejską ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) w ramach Europejskiego Funduszu Odbudowy (ang. Next Generation EU), na podstawie umowy nr 318/2024/Wn09/OA-TP/D z dnia 18 października 2024 r. zawartej pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Gminą Miasto Rzeszów (kopia umowy w załączeniu). Głównym założeniem umowy jest zakup autobusów zeroemisyjnych z wykorzystaniem przyznanych środków finansowych. Sprawna absorpcja przyznanych środków finansowych, sprawne przeprowadzenie postępowania przetargowego i terminowa realizacja zapisów umowy leży w oczywistym interesie publicznym.*

*W dniu 10 grudnia 2025 r. zawarty zostaje Aneks nr 1/1143 w sprawie uzyskania dofinansowania na zakup przedmiotowych autobusów, zaś Postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego zostało wszczęte przez Zamawiającego w dniu 31 grudnia 2025 roku. Termin składania ofert upłynął w dniu 12 lutego 2026 r., natomiast w dniu 27 lutego 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty, złożonej przez Mercus PSQ Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, o wartości 4.243.500,00 zł. W dniu 5 marca 2026 r. Wykonawca, którego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu (cena oferty: 5.735.736,00 zł) — Automet Group Sp. z o.o. z siedzibą w Sanoku — wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (kopia odwołania w załączeniu).*

*W konsekwencji powyższych działań udzielenie zamówienia, mające istotne znaczenie szeroko rozumianego interesu społecznego, zostało zagrożone.*

*Wynika to zarówno z terminów związanych z postępowaniem odwoławczym, jak i – przede wszystkim – z zakreślonego terminu realizacji projektu, określonego w umowie*

o dofinansowanie na dzień 30 czerwca 2026 roku. Zgodnie bowiem z § 7 ust. 3 oraz zapisami załącznika nr 3 do umowy pkt 10 o dotację wynika jednoznacznie, że termin zakończenia realizacji zadania w zakresie rzeczowym oraz dokonania jego rozliczenia finansowego (w tym zapłaty faktury) upływa bezwzględnie z dniem 30 czerwca 2026 roku. Środki niewykorzystane do tej daty podlegają zwrotowi, co w praktyce oznacza ich definitywną utratę przez Beneficjenta. Utrzymanie zakazu zawarcia umowy do czasu wydania wyroku przez KIO – co w praktyce może potrwać kilka tygodni – czyni nierealną terminową realizację dostawy oraz związane z tym rozliczenia finansowe i możliwości wykorzystania przedmiotowych autobusów do realizacji zadań związanych z obronnością czy obroną cywilną.

Brak możliwości zawarcia umowy w terminie umożliwiającym jej wykonanie skutkować będzie pewną i nieodwracalną utratą środków dotacyjnych w wysokości 2.612.260,00 zł oraz negatywnymi następstwami uzyskania w przyszłości wsparcia finansowego ze źródeł zewnętrznych na realizację tego typu zadań (zamówienie jest dofinansowane z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), i ze względu na jego zasady nie ma możliwości zmiany terminu wydatkowania środków). Szkoda ta jest niewspółmiernie większa niż korzyść, jaką Odwołujący mógłby odnieść w wyniku przedłużania postępowania – zwłaszcza, że jego zarzuty są bezpodstawne, a ochrona prawna, o którą ubiega się jest w zasadzie iluzoryczna. Wynika to z faktów, że oferta Odwołującego przekracza budżet Zamawiającego i Zamawiający nie przeznaczy dodatkowych środków finansowych na realizację zadania. Nawet w przypadku wygranej przed KIO, Zamawiający zmuszony będzie unieważnić postępowanie na podstawie art. 255 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp – analogicznie do stanu faktycznego opisanego w wyroku KIO 1571/21, KIO 1925/21 z dnia 8 października 2021 r., w którym Izba uznała, że w takiej sytuacji wykonawca nie ma interesu w blokowaniu postępowania.

Ponadto, co jest niezwykle istotne, Zamawiający w żadnym przypadku nie przeprowadzi kolejnego postępowania przetargowego, ze względu na ograniczenie terminu rozliczenia finansowego projektu.

W treści odwołania Odwołujący powołuje się na interes w uzyskaniu zamówienia, który – w ocenie Zamawiającego – jest wątpliwy, nie wykazując jednocześnie gotowości do jego realizacji poprzez zawarcie stosownej umowy. Należy przy tym zauważyć, że Odwołujący wnosząc środek ochrony prawnej musi mieć świadomość, iż – z jednej strony – brak środków finansowych, które już raz zostały podwyższone do poziomu ceny oferty najkorzystniejszej, a z drugiej strony – krytyczny termin wykonania zamówienia, który w związku z wniesieniem odwołania nie może zostać dotrzymany – powodują, że realne wykonanie zamówienia przez Odwołującego jest obiektywnie niemożliwe. W wyniku analizy

*treści wniesionego odwołania i zarzutów podniesionych przez Odwołującego, Zamawiający ewidentnie stwierdza, że odwołanie zostało złożone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.*

*Odnosząc się do drugiej z przesłanek (art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp) zamawiający wskazał, że dokonana przez Zamawiającego analiza treści wniesionego odwołania ewidentnie pokazuje, że Odwołanie zostało złożone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Przepis art. 505 ust. 1 ustawy Pzp wyraźnie nakazuje, że w celu korzystania ze środków ochrony prawnej Wykonawca zobowiązany jest wykazać nie tylko interes w uzyskaniu zamówienia, ale także poniesienie lub możliwość poniesienia szkody z powodu działań lub zaniechań zamawiającego. Obydwie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Ponadto między szkodą grożącą Wykonawcy, a naruszeniami ustawy Pzp zarzucanymi w odwołaniu, musi zostać wykazany adekwatny związek przyczynowo skutkowy. Powyższe wynika z charakteru postępowania odwoławczego.*

*W treści odwołania Odwołujący nie wykazał interesu w uzyskaniu zamówienia ani uszczerbku z powodu działań lub zaniechań Zamawiającego. Co więcej nie wskazał, że jest gotowy podjąć się jego realizacji poprzez zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zatem Odwołujący składając Odwołanie musi mieć pełną świadomość, że po pierwsze – Zamawiający nie dysponuje środkami finansowymi pozwalającymi na zawarcie umowy z Odwołującym, gdyż środki te zostały już raz zwiększone do poziomu ceny oferty najkorzystniejszej, a dalsze podwyższenie budżetu jest niemożliwe; po drugie – z uwagi na krytyczny i sztywny termin wykonania zamówienia, który w związku z wniesieniem odwołania nie może zostać dotrzymany, faktyczna realizacja zamówienia przez Odwołującego stała się obiektywnie wykluczona.*

*Dalej zamawiający odnosi się szczegółowo do zarzutów podniesionych w odwołaniu, co de facto stanowi uzasadnienie merytoryczne w zasadniczych kwestiach wskazywanych w odwołaniu.*

*Ponadto zamawiający wskazał, że w tych okolicznościach oczywistym jest, że Odwołujący nie dąży do uzyskania zamówienia, ani nie zamierza go realizować. Realnym celem wniesienia odwołania jest jedynie utrudnienie przebiegu postępowania i zablokowanie zawarcia umowy z wybranym wykonawcą, co w ocenie Zamawiającego – zostało w wystarczający sposób uprawdopodobnione argumentami powyżej wskazanymi, stosownie do treści art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.*

### **Izba ustaliła i zważyła, co następuje:**

Izba wskazuje, że dostęp do procedury odwoławczej nie jest nieograniczony, ani nie jest to rodzaj postępowania kontrolującego legalność wszystkich zachowań zamawiającego, w związku z tym już z dyrektywy odwoławczej wynika, że możliwość wniesienia odwołania dotyczy wyłącznie tych wykonawców, którzy mają lub mieli szansę na uzyskanie zamówienia. Nie budzi zatem wątpliwości, że brak interesu w takiej sytuacji będzie skutkowało oddaleniem powództwa. Wykazanie, że odwołujący spełnia te wszystkie elementy jest niezbędne, żeby uznać prawo odwołującego do wniesienia odwołania. Jest to przesłanka materialna odwołania, zatem jej brak uniemożliwia uwzględnienie odwołania i powoduje, że odwołanie podlega oddaleniu.

Krajowa Izba Odwoławcza wydając przedmiotowe orzeczenie nie badała w sposób wynikający z przepisów ustawy Pzp przesłanek do odrzucenia bądź oddalenia odwołania, a tym bardziej przesłanek związanych z posiadaniem interesu do wniesienia odwołania przez uzyskanie przedmiotowego zamówienia publicznego. Izba brała jedynie pod uwagę stanowisko zamawiającego z uwzględnieniem przesłanek określonych przepisami art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

Izba uznała, że wypełniona została przesłanka określona w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, zgodnie z którą 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.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zamawiający w sposób wystarczający, zupełny i przekonujący uzasadnił złożony wniosek powołując się na wskazaną przesłankę. Jak bowiem zasadnie podnosił zamawiający, odnosząc się *stricto* do negatywnych skutków dla interesu publicznego w związku z nieudzieleniem zamówienia, przedmiot zamówienia może być wykorzystywany na potrzeby wojska, w ramach obrony cywilnej oraz działań administracyjnych w sytuacjach kryzysowych. Środki transportu publicznego, takie jak autobusy miejskie, mogą zostać użyte, aby wspierać siły zbrojne w przemieszczaniu wojsk i personelu wojskowego, sprzętu, ewakuacji rannych. Transport publiczny jest kluczowym narzędziem w organizowanej przez Państwo ewakuacji ludności cywilnej z obszarów zagrożonych. Władze samorządowe i wojskowe w przypadku „stanu wyżej konieczności” ściśle koordynują dostęp do paliwa i infrastruktury, co wpływa na drastyczne ograniczenie standardowych połączeń pasażerskich. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na bieżącą sytuację geopolityczną regionu oraz fakt, że miasto Rzeszów, jako kluczowy ośrodek

wsparcia logistycznego na rzecz Ukrainy, od ponad czterech trzech lat pozostaje w obszarze szczególnego ryzyka związanego z zaistniałą sytuacją. W tym kontekście posiadanie przez Gminę Miasto Rzeszów odpowiedniej ilości taboru autobusowego, a także jego dywersyfikacja pod względem rodzaju napędu, jest to warunek konieczny do skutecznego prowadzenia opisanych powyżej działań i wywiązywanie się z zadań nałożonych na Gminę odpowiednimi przepisami prawa. Niezawarcie umowy w możliwie najkrótszym terminie jednoznacznie będzie z niedotrzymaniem terminu wynikającego z umowy dotacyjnej, a w konsekwencji - utratę środków finansowych przeznaczonych przez Państwo na ten cel. Wynikiem tego będzie pozostawienie mieszkańców miasta Rzeszowa w stanie niższego bezpieczeństwa w okresie zwiększonych zagrożeń o charakterze geopolitycznym i kryzysowym. Przedmiotowe autobusy, ze względu na posiadane parametry techniczne (długość, promień skrętu, emisję hałasu, zeroemisyjność) umożliwiają wykonywanie zbiorowego transportu publicznego, także w zakresie przewozu osób niepełnosprawnych, w zwartej zabudowie architektonicznej, gdzie nie jest możliwe wykonywania takich przewozów autobusami o innych parametrach technicznych. Napęd elektryczny niemalże całkowicie wyeliminował zjawisko hałasu komunikacyjnego, co staje się szczególnie uciążliwe do mieszkańców miasta nocą. Zwrócić uwagę trzeba na aspekt w zakresie ochrony środowiska, gdyż autobusy nie emitują dwutlenku węgla, tlenków azotu, pyły zawieszony, tlenek węgla przyczyniając się do poprawy jakości powietrza a pośrednio wpływając na zmniejszenie prawdopodobieństwa zachorowań mieszkańców na górne drogi oddechowe.

W tym miejscu warto przywołać treść postanowienia Krajowej Izby Odwoławczej z 22 grudnia 2022 r. (KIO/W 47/22), w którym to Izba uchyliła zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na jednorazową dostawę zestawu specjalistycznego w postaci skanera 3D prowadzonym przez Komendę Miejską Policji w Łodzi. W postanowieniu tym Izba wskazuje, tu cyt.: *„Pojęcie „interesu publicznego” nie ma charakteru jednolitego i stałego. Jego treść powinna być ustalana i konkretyzowana w każdym przypadku na nowo, w zależności od potrzeb, wymagań i charakteru sprawy. Niemniej jednak interes publiczny zawsze dotyczy pewnego ogółu, nieokreślonej liczby osób, nie odnosi się natomiast do interesu jednostkowego, czy też określonej grupy. Z jego naruszeniem mamy zatem do czynienia w przypadku, gdy skutki określonych działań będą miały powszechny charakter. W Konstytucji RP zagadnienie interesu publicznego ujęte jest w kilku zakresach. Począwszy od najpełniejszego, znajdującego odzwierciedlenie w art. 1 Konstytucji RP, który wspomina o Rzeczypospolitej jako "wspólnym dobru" wszystkich obywateli, poprzez inne ogólne ujęcia wskazane w art. 17 czy art. 22, aż do bardziej szczegółowego określenia już konkretnych jego przejawów w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.*

Poza Konstytucją interes publiczny jest wymieniony w około 540 aktach prawnych. 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 te wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Ogólnie rzecz ujmując 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. A zatem, aby możliwe było uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, niezbędnym jest wykazanie możliwości zaistnienia negatywnych konsekwencji niezawarcia umowy przynajmniej w jednej ze wskazanych wyżej wartości. Izba przeanalizowała treść złożonego przez zamawiającego wniosku i skonstatowała, że interes publiczny, na który powołał się zamawiający, dotyczy bezpośrednio ochrony bezpieczeństwa publicznego mieszkańców województwa. Tym samym zamawiający wykazał, iż niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, polegające na braku odpowiedniego urządzenia umożliwiającego dokonanie w krótkim czasie czynności związanych z dokumentowaniem miejsca zdarzenia przez zamawiającego, w związku z wykonywaniem przez niego obowiązków, dla których został utworzony. Drugą przesłanką, zaistnienie której jest konieczne dla uchylenia zakazu zawarcia umowy, jest udowodnienie, iż negatywne dla interesu publicznego skutki zawarcia umowy 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. W wyroku z dnia 21 czerwca 2001 r. (sygn. V SA 3718/00) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Należy przypomnieć, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym wypadku organ orzekający ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualny, podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży

*ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP. Z okoliczności sprawy wynika, że celem odwołującego, jako przedsiębiorcy, w realizacji przedmiotu umowy jest chęć osiągnięcia zysku. Jest on niewspółmierny w stosunku do interesu publicznego, którym jest bezpieczeństwo mieszkańców województwa. Uwzględniając skutki, jakie może spowodować dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy, w ocenie Izby zachodzi podstawa do uwzględnienia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. W okolicznościach dotyczących rozpatrywanego wniosku należało przede wszystkim ustalić, czy ustawowy nakaz powstrzymania się przez zamawiającego od zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku kończącego postępowanie odwoławcze, może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. W ocenie Izby, wskazane okoliczności uzasadniają stwierdzenie zagrożenia dla interesu publicznego w takim stopniu, iż konieczne jest uchylenie zakazu zawarcia umowy. Podkreślić również należy, że zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, wobec której odwołujący formułuje zarzuty, jednakże ewentualne rozstrzygnięcie korzystne dla odwołującego nie oznacza, że przedmiotowe zamówienie zostanie mu udzielone, a to z uwagi na fakt, że zamawiający – zgodnie z postanowieniami Umowy z dnia 6 czerwca 2022 r., zmienionej aneksem z dnia 13 grudnia 2022 roku – nie będzie już dysponował środkami finansowymi, które zostały mu przekazane na realizację zamówienia. W związku z powyższym Izba uznała, iż utrzymanie zakazu zawarcia umowy spowoduje negatywne skutków dla interesu publicznego, co prowadziło do uchylenia zakazu zawarcia umowy”.*

W świetle art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp spełnione są zatem przesłanki umożliwiające uchylenie zakazu zawarcia umowy, albowiem utrzymanie zakazu groziłoby powstaniem poważnej szkody interesu publicznego, obejmującego ograniczone bezpieczeństwo ludności, zdolność reagowania kryzysowego oraz ochronę infrastruktury krytycznej miasta Rzeszowa w zakresie wyżej przywołanym.

Biorąc zaś pod uwagę przesłankę określoną przepisem art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, która stanowi, że Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, Izba stwierdziła, że omawiana przesłanka, ze względu na swoją specyficzną dyspozycję, nastęrczać może problem interpretacyjny, gdyż *de facto* wymusza na zamawiającym bezpośrednie odniesienie się do zarzutów odwołania w kontekście możliwości prawidłowego udzielenia zamówienia publicznego. Dlatego też konieczne jest ustalenie czy zachowanie wykonawcy odwołującego ukierunkowane jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy czy też ochrony własnych interesów wykonawcy. Przepisem tym ustawodawca jednoznacznie przeniósł ciężar uprawdopodobnienia na zamawiającego. Krajowa Izba Odwoławcza oceniając zaś uzasadnienie zamawiającego

musi wziąć pod uwagę czy faktyczne zachowanie wykonawcy odwołującego wskazuje wyłącznie na uniemożliwienie zawarcia umowy. Za takie zachowanie nie może być uznane, że kwotę jaką zamawiający może przeznaczyć na realizację zamówienia, na obecnym etapie postępowania, wyklucza możliwość udzielenia zamówienia odwołującemu. Natomiast warstwa merytoryczna uzasadnienia zarzutów odwołania oraz stanowisko zamawiającego, mogą być ocenione dopiero na etapie postępowania odwoławczego.

Dlatego też Izba stwierdziła, że zamawiający nie wykazał spełnienia przesłanki z przepisu art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

Jednakże biorąc pod uwagę, że zamawiający wykazał zastosowanie przesłanki do uchylecia zakazu zawarcia umowy na podstawie przepisu art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, Krajowa Izba Odwoławcza postanowiła jak w sentencji.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie drugie ustawy Pzp, na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: .....