

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 4 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sroczyński

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 maja 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 27 kwietnia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez Zamawiającego Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jarocinie

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Budowa dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych w Roszkowie – 40 mieszkań” (powtórka), numer referencyjny postępowania nr sprawy JTBS/ZP/2/2026.

postanawia:

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

Przewodniczący:

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2026 r. Zamawiający Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jarocinie (dalej jako „Zamawiający”) wystąpił z wnioskiem o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, na podstawie w art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej jako „ustawa Pzp”). Wniosek został złożony w związku z wniesieniem do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę Partner KDM Deweloper spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Nowym Mieście nad Wartą (dalej jako „Odwołujący”) odwołania w postępowaniu o udzielenie zamówienia pn. *„Budowa dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych w Roszkowie – 40 mieszkań” (powtórka), numer referencyjny postępowania nr sprawy JTBS/ZP/2/2026.*

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 16 marca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00155413/01.

Zamawiający w piśmie datowanym na 27 kwietnia 2026 r. w oparciu o art. 578 ust. 1 ustawy Pzp złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy z wykonawcą, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza w postępowaniu. Uzasadniając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy Zamawiający wskazał, że jest spółką komunalną Gminy Jarocin, w której ma ona 100% udziałów i która została powołana do realizacji inwestycji gminnych w celu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy Jarocin. Zamawiający zabezpiecza potrzeby mieszkaniowe mieszkańców Gminy Jarocin poprzez budowę mieszkań wielorodzinnych przeznaczonych dla rodzin z dziećmi, osób których nie stać na wynajem mieszkań na rynku prywatnym, zarządza również mieszkaniem znajdującymi się w zasobach gminy oraz mieszkaniem socjalnymi dedykowanymi osobom najbardziej potrzebującym znajdującym się w bardzo trudnej sytuacji życiowej. W ramach swojej działalności Zamawiający pozyskuje środki na dofinansowanie inwestycji z Banku Gospodarstwa Krajowego, pozyskuje również granty z innych środków w tym środków unijnych

Zamawiający podkreślił, że inwestycja, na którą złożono odwołanie jest bardzo istotna dla społeczności Jarocina i jej zrealizowanie leży w szeroko pojętym interesie publicznym. W miejscowości Roszków znajduje się szkoła i przedszkole, które na chwilę obecną borykają się z malejącą ilością dzieci. Brak dzieci doprowadzi do zamknięcia szkoły i przedszkola, do utraty miejsc pracy przez nauczycieli, dla gminy przełoży się z kolei na rosnące koszty dowozu dzieci do innych oddalonych placówek, a w konsekwencji do ucieczki młodych ludzi ze wsi. Realizacja przedmiotowej inwestycji jest zatem kluczowa dla społeczności Gminy Jarocin i jej rozwoju. Zapewni przede wszystkim dopływ młodych ludzi, których nie stać na wynajęcie mieszkania na rynku prywatnym. Podkreślenia wymaga, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gminy należy do zadań własnych gminy i muszą być one realizowane, stanowi ona również element polityki mieszkaniowej państwa

zgodnie z Konstytucją RP „*Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli*”. Działalność polegająca na budowie mieszkań dla ludzi o umiarkowanych dochodach ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu mieszkaniowemu oraz wpływa na równowagę na rynku co ma znaczenie systemowe. Zamawiający wskazał przy tym, że jako spółka komunalna działa na zasadzie ograniczonego zysku, nie jest nastawiony na maksymalizację rentowności, a uzyskane w ten sposób środki finansowe reinwestuje w rozwój zasobu mieszkaniowego w przeciwieństwie do deweloperów komercyjnych, których działania są determinowane wyłącznie zyskiem. Podkreślenia również wymaga, że budowa mieszkań w ramach prowadzonej inwestycji ma również zapobiegać bezdomności i ubóstwu mieszkaniowemu oraz ma na celu poprawienia warunków życia obywateli.

Istotnym jest również w ocenie Zamawiającego, że pozyskał dofinansowanie na inwestycję z BGK, (której łączny koszt wynosi ponad 14 mln zł.), a jednym z warunków udzielonego dofinansowania było przeznaczenie mieszkań na zaspokojenie potrzeb rodzin z dziećmi z umiarkowanymi dochodami (tj. posiadającymi za duże dochody na mieszkanie socjalne, a za mało na wynajęcie na rynku prywatnym). Budowa mieszkań przez Zamawiającego ma zapełnić dziurę w tym zakresie i jest odpowiedzią na potrzeby mieszkańców.

Zamawiający podkreślił, że jest to już piąte postępowanie prowadzone w niniejszej sprawie, a wniesienie odwołania powoduje wydłużenie terminów zawarcia umowy i grozi utratą dofinansowania. Tym samym nie zawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów (tj. jednego wykonawcy), w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Niezależnie od powyższego Zamawiający stoi na stanowisku, że złożenie odwołania miało również na celu wyłącznie przedłużenie prowadzonego postępowania. Wykonawca domaga się bowiem powtórzenia czynności oceny ofert i złożenia przez wybranego wykonawcę wyjaśnień na okoliczność ceny rażąco niskiej w sytuacji, w której nie zachodziły przesłanki obligatoryjnego weryfikowania wynikające z progów 30%.

Zamawiający wskazał przy tym, że Odwołujący niezależnie od wyniku prowadzonego postępowania odwoławczego nie jest w stanie uzyskać przedmiotowego zamówienia, gdyż jego oferta podlegać będzie odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Po wniesieniu odwołania Zamawiający dokonał ponownej oceny oferty i stwierdził, że Odwołujący nie dołączył do oferty wymaganej tabeli elementów scalonych co z kolei skutkować będzie koniecznością odrzucenia jego oferty w przypadku uznania zasadności odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz przepisy art. 578 ust. 2-4 ustawy Prawo zamówień publicznych, uznała, iż wniosek ten nie zasługuje na uwzględnienie.

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.

Stosownie do przepisu 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.

Instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy ma charakter wyjątkowy jako odstępstwo od generalnej zasady zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Dla zaistnienia przesłanki przywołanej wyżej w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, konieczne jest stwierdzenie, że brak uchylenia zakazu zawarcia umowy wywoła negatywne konsekwencje dla interesu publicznego, w stopniu przewyższającym inne interesy, w tym prawo wykonawcy do ochrony jego interesu własnego w uzyskaniu zamówienia. Z kolei dla zaistnienia przesłanki przywołanej w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, konieczne jest uprawdopodobnienie, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Izba wskazuje w pierwszej kolejności, że podstawowym warunkiem umożliwiającym uwzględnienie wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wskazanie przesłanek ustawowych oraz nałożenie na te przesłanki okoliczności faktycznych zaistniałych w postępowaniu, którego dotyczy wniosek. Izba stwierdziła, że Zamawiający w treści wniosku nie wskazał, która z przesłanek opisanych w art. 578 ust. 2 Pzp stanowi podstawę dla składanego wniosku.

Niezależnie od powyższego w swojej argumentacji przedstawionej we wniosku nie wykazał zaistnienia żadnej z przesłanek, o których mowa w art. 578 ust. 2 Pzp.

Odnosząc się do przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, Izba wskazuje, że Zamawiający składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy winien szczegółowo uzasadnić i wykazać, że skutkiem niezawarcia umowy może być uszczerbek dla interesu publicznego, na tyle duży, że uzasadnione jest odstąpienie od ochrony wszystkich innych interesów, mogących doznać uszczerbku w wyniku czynności lub zaniechań zamawiającego. Tymczasem w niniejszej sprawie Zamawiający, w uzasadnieniu wniosku, nie podał żadnych argumentów pozwalających na zastosowanie instytucji, jaką jest uchylenie zakazu zawarcia umowy.

W uzasadnieniu Zamawiający skoncentrował się na przedstawieniu zadań, które realizuje w ramach zadań własnych Gminy Jarocin oraz podkreślił znaczenie realizacji inwestycji objętej przedmiotowym zamówieniem dla lokalnej społeczności. W ocenie Izby, wniosek zamawiającego nie zawiera jednak żadnej analizy w przedmiocie negatywnych skutków dla interesu publicznego, które spowoduje brak uchylenia zakazu zawarcia umowy przed rozpoznaniem wniesionego odwołania. Należy podkreślić, że sam fakt, że zamawiający działa w interesie publicznym, nie jest równoznaczny z tym, że każde opóźnienie w udzieleniu dowolnego zamówienia spowoduje uszczerbek w interesie publicznym. Zaistnienie negatywnych skutków dla interesu publicznego powinno być przekonująco uzasadnione przez zamawiającego w indywidualnych uwarunkowaniach dotyczących konkretnego postępowania, czego w treści złożonego wniosku zabrakło.

Równocześnie Izba zwraca uwagę, że z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wynika obowiązek przeprowadzenia przez zamawiającego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w odpowiednim terminie, tj. takim, aby przy uwzględnieniu prawa wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej, możliwe było zawarcie umowy w terminie przez zamawiającego oczekiwanym. Jak wynika z treści wniosku przedmiotowe postępowanie jest już piątym prowadzonym w niniejszej sprawie, zaś wniesienie odwołania ma skutkować wydłużeniem terminu zawarcia umowy i grozi utratą dofinansowania. Odnosząc się do powyższego Izba pragnie wskazać, że przywoływane okoliczności podnoszone są w stopniu na tyle ogólnym i lakonicznym, że uniemożliwiają przyjęcie, iż spełniają przesłanki określone w art. 578 ust. 2 Pzp. Zamawiający nie przedstawił przyczyn dla których kolejne postępowania nie przyniosły rozstrzygnięcia. Również w odniesieniu do podnoszonego ryzyka utraty dofinansowania Zamawiającym poza gołosłownym twierdzeniem w tym zakresie nie przedstawił treści umowy na dofinansowanie, jak również jakiegokolwiek analizy treści tejże umowy w świetle podnoszonych argumentów.

Dodatkowo, Izba zauważa, że Zamawiający wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy złożył dopiero 12 dni po wniesieniu odwołania do Prezesa Izby przez wykonawcę, co dodatkowo rzutuje na ocenę zasadności składanego wniosku pod kątem konieczności niezwłocznego zawarcia umowy z wybranym wykonawcą.

Odnosząc się do przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp, Izba wskazuje, iż wnioskując o uchylenie zakazu zawarcia umowy na ww. podstawie, zadaniem zamawiającego jest uprawdopodobnić, że odwołanie nie zostało wniesione w celu ochrony interesu wykonawcy zmierzającego do poddania kontroli merytorycznej przez Izbę decyzji zamawiającego, pozbawiającej wykonawcę możliwości uzyskania zamówienia, lecz w innym celu, ukrytym pod pozorem skorzystania z prawa wniesienia środka ochrony prawnej, a mianowicie w celu uniemożliwienia udzielenia zamówienia.

Przesłanka blokowania zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego nie może być utożsamiana z samym faktem wniesienia odwołania i domagania się przez odwołującego weryfikacji zgodności z prawem czynności zamawiającego. Ustawodawca wskazał, że środek zaskarżenia

wniesiony wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy może spowodować uchylenie okresu stand still, czyli będzie to odwołanie, przez którego wniesienie strona nie zmierza do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach, lecz wniesione w innym celu ukrytym pod pozorem skorzystania z prawa wniesienia środka ochrony prawnej. Okoliczność wniesienia odwołania z tego jedyne go powodu - aby zablokować udzielenie zamówienia, powinna zostać przez zamawiającego uprawdopodobniona. Zamawiający ma obowiązek uprawdopodobnić, że wyłącznym (a nie np. głównym, czy jednym z wielu) celem złożenia odwołania jest uniemożliwienie zawarcia umowy. W ocenie Izby zamawiający powyżej okoliczności nie uprawdopodobnił. Przeciwnie – uzasadniając wniosek Zamawiający wskazał, że celem Odwołującego była merytoryczna ocena czynności dokonanej przez Zamawiającego w zakresie badania i oceny ofert. Przyjmując tezy jednostki zamawiającej każde odwołanie, które w przekonaniu zamawiającego jest bezpodstawne, należałoby uznać za wniesione wyłącznie w celu blokowania zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Taka wykładnia omawianych przepisów jest nieprawidłowa.

Izba nie znalazła więc podstaw do przyjęcia, że odwołujący wniósł środek zaskarżenia jedynie, by przedłużyć zakaz podpisania umowy, czyli nadużywa uprawnienia do wniesienia odwołania celem blokowania zawarcia umowy. Nic takiego nie wynika z ustalonego stanu rzeczy, zamawiający również nie wskazał na żadną okoliczność za tym przemawiającą. Natomiast subiektywna ocena zamawiającego w przedmiocie bezzasadności zarzutów odwołania, czy też ewentualne zastrzeżenia merytoryczne lub formalne zgłaszane w odniesieniu do oferty Odwołującego nie mieszczą się w przesłance art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp, zatem nie może stanowić o konieczności uchylenia okresu stand still.

Mając na uwadze wszystko powyższe, Izba w oparciu o art. 578 ust. 3 i ust. 4 ustawy Pzp postanowiła jak w sentencji, uznając, że przesłanki do uchylenia zakazu zawarcia umowy nie zostały spełnione, co skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie 2 ustawy Pzp na przedmiotowe postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: