

sygn. akt: KIO/W 49/26

## POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 3 marca 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

**Przewodniczący: Maciej Sikorski**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 marca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 26 lutego 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego: Gminę Tuchola w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Budowa sieci wodociągowych na terenie gminy Tuchola w formule zaprojektuj i wybuduj” (publikacja ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr°2026/BZP 00018855/01 z dnia 09.01.2026 r.).

postanawia:

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

.....

### Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Tuchola – pismem z dnia 26 lutego 2026 r., doręczonym Prezesowi Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 26 lutego 2026 roku, na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „PZP”, złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu pn. „Budowa sieci wodociągowych na terenie gminy Tuchola w formule zaprojektuj i wybuduj” (publikacja ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr°2026/BZP 00018855/01 z dnia 09.01.2026 r.).

Zamawiający podniósł, że prowadzi postępowanie:

*(...) o udzielenie zamówienia publicznego, na które pozyskał dofinansowanie ze środków Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach inwestycji B3.1.1 „Inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową na terenach wiejskich” na podstawie umowy o dofinansowanie NR 38/KPOD.03.15-IW.14-0061/2.*

*Zgodnie z wymogami instytucji finansującej, umowa z wykonawcą musi zostać zrealizowana do dnia 30.04.2026 r. Niezachowanie tego terminu skutkuje utratą dofinansowania lub koniecznością zwrotu środków już przyznanych, co stanowi oczywistą szkodę w interesie publicznym.*

*Wniesienie odwołania przez Wykonawcę: Zakład Robót Instalacyjno – Inżynierskich HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k., ul. Sosnowa 6, 77-400 Złotów wstrzymuje bieg postępowania uniemożliwiając zawarcie umowy w wymaganym terminie.*

*W ocenie Zamawiającego, zarzuty odwołania są bezzasadne, a dalsza zwłoka w°zawarcia umowy spowoduje szkodę w interesie publicznym, przewyższającą korzyści związane z koniecznością ochrony interesów Wykonawcy działającego w złej wierze lub – jak w tym przypadku – przedłużającego postępowanie. Niezawarcie umowy z° pewnością spowoduje 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. Utrata dofinansowania oznacza, że Zamawiający będzie zmuszony pokryć całą kwotę zamówienia z własnego budżetu, co jest niemożliwe i w konsekwencji Zamawiający będzie zmuszony unieważnić postępowanie, co pozbawi społeczeństwo realizacji zaplanowanego celu (inwestycji).*

*Ponadto, w ocenie Zamawiającego, odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu zablokowania postępowania. Odwołujący: Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp.k., ul. Sosnowa 6, 77-400 Złotów zajął trzecie - ostatnie miejsce w rankingu oceny ofert niepodlegających odrzuceniu wobec czego zarzuty są oczywiste pozbawione podstaw i odwołujący nie ma szans na uzyskanie zamówienia, co wskazuje na jego złą wiarę i dążenie do przedłużenia procedury.*

*Powyżej wskazane istotne okoliczności faktyczne wypełniają przesłanki zawarte w°art.°578 ust.2 pkt. 1 i pkt. 2 ustawy Pzp (Dz.U.2024.1320 ze zm.) uchylenia zakazu zawarcia umowy przez Krajową Izbę Odwoławczą. (...)*

Biorąc pod uwagę powyższe, **Krajowa Izba Odwoławcza zważyła**, co następuje:

Zgodnie z art. 577 PZP: *W przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.*

Z kolei przepis art. 578 ust. 1 PZP stanowi, iż: *Zamawiający może złożyć do Izby wnioszek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577. W myśl ust. 2 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.*

Wskazane wyżej przesłanki mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie.

Wynikający z art. 577 PZP zakaz zawarcia umowy nie ma zatem charakteru kategoriycznego. Zamawiający może złożyć do Izby wnioszek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a 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 albo zamawiający

uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Odnosząc się do przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP, wskazać należy, że pomimo wagi, jaką posiada zabezpieczenie interesów prywatnych, ustawodawca przewidział przypadki, w których interes publiczny zostanie postawiony wyżej, gdyż ryzyko ewentualnego naruszenia interesu prywatnego zostanie skompensowane przez uniknięcie strat spowodowanych odkładaniem zawarcia umowy i realizacji zamówienia publicznego. Dopuszczalność wprowadzenia takiego rozwiązania w polskim porządku prawnym wynika z art. 2 ust. 5 dyrektywy 89/665/EWG, zgodnie z którym Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organ odpowiedzialny za procedury odwoławcze może wziąć pod uwagę prawdopodobne konsekwencje zastosowania środków tymczasowych dla wszystkich interesów, co do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku, a także dla interesu publicznego, i może podjąć decyzję o niestosowaniu takich środków, jeżeli ich negatywne konsekwencje mogłyby przewyższyć płynące z nich korzyści. Decyzja o niestosowaniu środków tymczasowych pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich pozostałych roszczeń podmiotu wnoszącego o zastosowanie takich środków.

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 (por. np. wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt K 46/07). 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.

Analizując treść złożonego wniosku Izba stwierdziła, że zamawiający nie wykazał, dlaczego niezawarcie umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. Argumentacja zamawiającego sprowadza się do kwestionowania zarzutów odwołania, która to argumentacja może mieć znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów, ale nie dla oceny, czy w rozpoznawanym przypadku zachodzą przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy, o których mowa w art. 578 ust. 2 PZP. Z treści wniosku z dnia 25<sup>o</sup> listopada 2025 roku wynika, że zamawiający podniósł jedynie, że

*(...) Zgodnie z wymogami instytucji finansującej, umowa z wykonawcą musi zostać zrealizowana do dnia 30.04.2026 r. Niezachowanie tego terminu skutkuje utratą dofinansowania lub koniecznością zwrotu środków już przyznanych, co stanowi oczywistą szkodę w interesie publicznym. (...)*

Izba zwraca uwagę, że okoliczności dotyczące negatywnych skutków dla interesu publicznego mają charakter obiektywny i nie powinny być domniemywane przez Izbę na etapie badania wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Ogólność twierdzeń zawartych we wniosku nie pozwala na obiektywne i niebudzące wątpliwości ustalenie istnienia negatywnych skutków dla interesu publicznego w przypadku zawarcia umowy po ogłoszeniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Podkreślić należy, że instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze, może być stosowana w okolicznościach szczególnych oraz gdy spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP, nie budzi żadnych wątpliwości. Składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, to zamawiający ma obowiązek wykazać przewagę negatywnych skutków dla interesu publicznego w porównaniu do korzyści związanych z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W ocenie Izby, zamawiający nie wykazał, iż brak możliwości podpisania umowy z wykonawcą wyłonionym w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego w stopniu przewyższającym korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności przez niego podjętych w postępowaniu, w tym indywidualnego interesu wykonawcy, który wniósł odwołanie.

W niniejszej sprawie Zamawiający utożsamia interes publiczny o którym mowa art. 578 ust. 2 pkt 1) PZP z interesem zamawiającego jakim jest perspektywa zwrotu otrzymanych środków dofinansowania w przypadku braku realizacji inwestycji w terminie do 30 kwietnia 2026 r., co w ocenie Izby jest działaniem nie uprawnionym.

W ocenie Izby, w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi również możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy z powołaniem na art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP. Dyspozycja art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP nakłada na zamawiającego obowiązek uprawdopodobnienia, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający we wniosku z dnia 26 lutego 2026 roku nie wskazał żadnego argumentu, który uprawdopodobniałby intencje odwołującego, o których mowa we wskazanym przepisie.

W związku z powyższym Izba uznała jak na wstępie postanowienia.

Przewodniczący: .....