

## POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 2 października 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

**Przewodnicząca: Ryszard Tetzlaff**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron oraz uczestników postępowania 2 października 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego 12 września 2025 r. przez wykonawcę **P.P.U.H. IMPERF S.C. D.S., G.S., ul. Łukasiewicza 7d, 05-200 Wołomin** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego przez **Miasto Kobyłka, ul. Wołomińska 1, 05-230 Kobyłka**

przy udziale uczestnika po stronie odwołującego **MS-EKO Sp. z o. o., ul. Modlińska 129 lok. U7, 03-186 Warszawa**  
orzeka:

**1. Odrzuca odwołanie.**

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego **P.P.U.H. IMPERF S.C. D.S., G.S., ul. Łukasiewicza 7d, 05-200 Wołomin** i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący: .....

Sygn. akt: KIO 3859/25

## Uzasadnienie

Miasto Kobyłka, ul. Wołomińska 1, 05-230 Kobyłka (dalej: „Zamawiający”) prowadzi postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego: „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, położonych na terenie Miasta Kobyłka, z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK) oraz odpadów komunalnych z likwidacji dzikich wysypisk”, znak: WZP.271.12.2025.

Przedmiotowe postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwana dalej: „Pzp” albo „PZP”.

Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 5 maja 2025 r. 287027-2025, Numer wydania: Dz.U. S 86/2025.

W dniu 12 września 2025 r. (wpływ bezpośredni do Prezesa KIO) wykonawca **P.P.U.H. IMPERF S.C. D.S., G.S., ul. Łukasiewicza 7d, 05-200 Wołomin** (zwany dalej: „Odwołującym”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności z 02 września 2025 r., zarzucając Zamawiającemu naruszenie - art. 524 Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp - poprzez przesłanie Odwołującemu kopii odwołania wniesionego w postępowaniu przez konsorcjum RDF bez wezwania do przystąpienia do postępowania odwoławczego, mimo że obowiązek w tym zakresie określa ustawa Pzp, a jego spełnienia nie można domniemywać z samego faktu przesłania kopii odwołania - a co spowodowało po stronie Odwołującego brak wniesienia przystąpienia w terminie 3 do od otrzymania odwołania,

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności przesłania Odwołującemu, kopii odwołania konsorcjum RDF z 1 września 2025 r., względnie - stwierdzenia, że w związku z brakiem wezwania - nie zapoczątkowała biegu terminu do wniesienia przystąpienia do odwołania,

2) powtórzenie czynności przesłania Odwołującemu, kopii odwołania konsorcjum RDF z 1 września 2025 r. w taki sposób, aby obejmowała ona również wezwanie do przystąpienia postępowania odwoławczego wywołanego wniesieniem przez konsorcjum RDF odwołania z 1 września 2025 r.;

Ponadto wnosił o zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa według

spisu, który przedłożony zostanie na rozprawie (faktura). Odwołanie zostało podpisane przez adwokata na podstawie pełnomocnictwa załączonego do odwołania udzielonego przez osoby umocowane do reprezentacji.

Do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego w charakterze uczestnika postępowania skutecznie zgłosił się w dniu 18 września 2025 r. wykonawca MS-EKO Sp. z o. o., ul. Modlińska 129 lok. U7, 03-186 Warszawa(dalej: „Przystępujący”) w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego przekazane wraz kopią odwołania w dniu 15 września 2025 r. (e-mailem), w trybie art. 524 Pzp, do uczestników postępowania przetargowego do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Pismem z 25 września 2025 r. (e-mailem) Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w którym wnosił o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 1 Pzp. Stwierdził: „(...) Nieodzwonne pozostaje zatem odnotowanie, że stosownie do art. 513 P.z.p.:

„Odwołanie przysługuje na:

- 1) niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy;
- 2) zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy;
- 3) zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy, mimo że zamawiający był do tego obowiązany.”

Z powyższym koresponduje przepis art. 473 ust. 1 P.z.p., który stanowi, że:

„Krajowa Izba Odwoławcza, zwana dalej "Izbą", jest organem właściwym do:

- 1) rozpoznawania odwołań w przypadkach, o których mowa w art. 513;
- 2) rozpoznawania wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o których mowa w art. 578 ust. 1;
- 3) podejmowania uchwał zawierających opinię do zastrzeżeń zamawiającego do wyniku kontroli uprzedniej oraz kontroli doraźnej prowadzonej przez Prezesa Urzędu.”

Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że zarzut sformułowany przez Odwołującego nie dotyczy czynności lub zaniechania podjęcia czynności, które miałyby być Zamawiającemu nakazane przez ustawodawcę w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Stosownie do art. 7 pkt 18 P.z.p. poprzez postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu.

Postępowanie odwoławcze, jak i wszelkie czynności Zamawiającego związane z procedurą odwoławczą inicjowaną wniesieniem odwołania, pozostają poza zakresem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co dobitnie ukazują regulacje prawa unijnego, które regulują materię zamówień klasycznych oraz środków ochrony prawnej w odrębnych aktach normatywnych. Scalenie na gruncie prawa krajowego, materii regulowanej dwoma dyrektywami, w ramach jednej ustawy, nie uchyla ww. odrębności, na co wprost wskazuje systematyka P.z.p.

Przepis art. 524 P.z.p., którego naruszenie stanowi przedmiot zarzutu odwoławczego, został ulokowany w Dziale IX (Środki ochrony prawnej), Rozdziale 2 (Postępowanie odwoławcze), Oddziale 4 (Przystąpienie do postępowania odwoławczego).

Nawet nieprawidłowe zrealizowanie przez Zamawiającego obowiązku wynikającego z art. 524 P.z.p. nie może stanowić przedmiotu zarzutu odwoławczego mieszczącego się w zakresie art. 513 P.z.p. Samoistne środki ochrony prawnej nie przysługują względem czynności lub zaniechań Zamawiającego w ramach postępowania odrębnego, jakim pozostaje postępowanie odwoławcze.

Wobec powyższego aktualizuje się wyrażona w art. 528 pkt 1) P.z.p. przesłanka odrzucenia przez Izbę odwołania, gdyż w sprawie nie mają zastosowania przepisy ustawy. Zasadność takie stanowiska potwierdza m.in. postanowienie Izby z dnia 7 października 2024 r., wydane w sprawie KIO 3411/24, w którym odrzucając odwołanie podkreślono, że „Krajowa Izba Odwoławcza może orzekać jedynie w granicach swej właściwości określonej przepisami ustawy Pzp, tzn. wyłącznie w sprawach dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu ustawy Pzp oraz wyłącznie dotyczących czynności bądź zaniechań zamawiających rozumieniu ustawy Pzp. Izba jest organem uprawnionym jedynie do rozstrzygania sporów określonych w przepisach ustawy Pzp a więc w postępowaniach o udzielenie zamówienia

publicznego, jak również tylko i wyłącznie od czynności bądź zaniechań zamawiającego.”

Jednocześnie Zamawiający oświadcza, że dnia 25 września 2025 r. poinformował w sposób wyraźny Odwołującego jak i Zgłaszającego przystąpienie o uprawnieniu wynikającym z art. 525 ust. 1 P.z.p. (...). Odpowiedz na odwołanie została podpisana przez pełnomocnika umocowanego na podstawie pełnomocnictwa dołączonego do odpowiedzi, a udzielonego przez Burmistrza Miasta Kobyłka.

Pismem z 29 września 2025 r. (e-mailem) Odwołujący złożył wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp. Wskazał: „(...) wnoszę o umorzenie postępowania odwoławczego zainicjowanego odwołaniem wniesionym w dniu 12.09.2025 r. wniesionym w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, położonych na terenie Miasta Kobyłka, z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK) oraz odpadów komunalnych z likwidacji dzikich wysypisk”, znak sprawy WZP.271.12.2025.

Na podstawie §9 ust. 2 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. 2020 poz. 2437) w związku z art. art. 568 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605) - wnoszę również o zwrot wpisu od odwołania.

Wniosek o umorzenie postępowania znajduje uzasadnienie w tym, że w dniu 25.09.2025r. Zamawiający wystosował pismo wzywające Odwołującego do przystąpienia do odwołania.

W odwołaniu postawiono zarzut naruszenia art. 524 Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp poprzez przesłanie Odwołującemu kopii odwołania wniesionego w Postępowaniu przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: RDF sp. z o.o. oraz RDF PSZOK WYSZKÓW sp. z o.o. (dalej jak „konsorcjum RDF”) bez wezwania do przystąpienia do postępowania odwoławczego, mimo że obowiązek w tym zakresie określa ustawa Pzp, a jego spełnienia nie można domniemywać z samego faktu przesłania kopii odwołania – a co spowodowało po stronie Odwołującego brak wniesienia przystąpienia w terminie 3 do od otrzymania odwołania. Zarzut odwołania dotyczy zaniechania wezwania Odwołującego do przystąpienia do odwołania wniesionego przez konsorcjum RDF w dniu 1.09.2025 r.

W dniu 25.09.2025 r. Zamawiający wystosował pismo, w którym wezwał Odwołującego (i innych wykonawców) do przystąpienia do odwołania wniesionego przez konsorcjum RDF.

W tych okolicznościach Przystępujący – po otrzymaniu w dniu 25.09.2025 r. pisma od Zamawiającego – wzywającego do przystąpienia, w dniu 26.09.2025 r. wniósł przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

W wyniku podjętych przez Zamawiającego działań, doszło do uzupełnienia zaniechania, stanowiącego podstawę odwołania wniesionego przez Odwołującego w dniu 12.09.2025 r., a co za tym idzie nie istnieje aktualnie substrat zaskarżenia. Powoduje to, iż dalsze postępowanie stało się zbędne – co uzasadnia umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp. (...). Pismo zostało podpisane, tak jak odwołanie.

#### **Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.**

W ocenie Izby, odwołanie podlega odrzuceniu z powodów wskazanych we wniosku Zamawiającego o odrzucenie zwartym w odpowiedzi na odwołanie. Należy zauważyć, że Izba mogłaby rozważyć umorzenie z powodu bezprzedmiotowości art. 568 pkt 2 Pzp tylko wtedy, gdyby istniały jakiegokolwiek wątpliwości co do zasadności odrzucenia odwołania na podstawie art. 528 pkt 1 Pzp (w takiej sytuacji takie wątpliwości rozpatrzyłaby na korzyść Wykonawcy). W przedmiotowej sprawie jednak, charakter odrzucenia ma charakter bezdyskusyjny. Okoliczności faktyczne sprawy uniemożliwiają jakiegokolwiek odmienne działanie, czy też wątpliwości.

W takiej więc sytuacji, nie można, uznać braku substratu zaskarżenia wskutek działań sanacyjnych Zamawiającego (skądinąd słusznych), gdyż odwołanie jako takie nie przysługiwało z mocy przepisów Pzp przywołanych przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie. Inaczej mówiąc taki substrat zaskarżenia musiałby w ogóle istnieć wcześniej, czyli czynność Zamawiającego musiałaby podlegać zaskarżeniu na mocy przepisów Pzp, skoro więc nie miało to miejsca (a stan faktyczny nie daje podstawy do jakichkolwiek wątpliwości, czy też odmiennych ocen), to późniejsze czynności naprawcze Zamawiającego nie mogły skutkować zniknięciem tego substratu zaskarżenia.

W pozostałym zakresie, Izba podziela argumentację Zamawiającego „(...) stosownie do art. 513 P.z.p.: „Odwołanie przysługuje na:

1) niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy;

2) zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, do której zamawiający był obowiązany na podstawie

ustawy;

3) zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy, mimo że zamawiający był do tego obowiązany.”

Z powyższym koresponduje przepis art. 473 ust. 1 P.z.p., który stanowi, że: „Krajowa Izba Odwoławcza, zwana dalej „Izbą”, jest organem właściwym do:

1) rozpoznawania odwołań w przypadkach, o których mowa w art. 513;

2) rozpoznawania wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o których mowa w art. 578 ust. 1;

3) podejmowania uchwał zawierających opinię do zastrzeżeń zamawiającego do wyniku kontroli uprzedniej oraz kontroli doraźnej prowadzonej przez Prezesa Urzędu.”

Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że zarzut sformułowany przez Odwołującego nie dotyczy czynności lub zaniechania podjęcia czynności, które miałyby być Zamawiającemu nakazane przez ustawodawcę w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Stosownie do art. 7 pkt 18 P.z.p. poprzez postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu.

Postępowanie odwoławcze, jak i wszelkie czynności Zamawiającego związane z procedurą odwoławczą inicjowaną wniesieniem odwołania, pozostają poza zakresem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co dobitnie ukazują regulacje prawa unijnego, które regulują materię zamówień klasycznych oraz środków ochrony prawnej w odrębnych aktach normatywnych. Scalenie na gruncie prawa krajowego, materii regulowanej dwoma dyrektywami, w ramach jednej ustawy, nie uchyla ww. odrębności, na co wprost wskazuje systematyka P.z.p.

Przepis art. 524 P.z.p., którego naruszenie stanowi przedmiot zarzutu odwoławczego, został ulokowany w Dziale IX (Środki ochrony prawnej), Rozdziale 2 (Postępowanie odwoławcze), Oddziale 4 (Przystąpienie do postępowania odwoławczego).

Nawet nieprawidłowe zrealizowanie przez Zamawiającego obowiązku wynikającego z art. 524 P.z.p. nie może stanowić przedmiotu zarzutu odwoławczego mieszczącego się w zakresie art. 513 P.z.p. Samoistne środki ochrony prawnej nie przysługują względem czynności lub zaniechań Zamawiającego w ramach postępowania odrębnego, jakim pozostaje postępowanie odwoławcze. (...)”

Reasumując stwierdzić należy, że wobec okoliczności, iż w tym postępowaniu odwoławczym zaistniała przesłanka odrzucenia odwołania, o której mowa w art. 528 pkt 1) Pzp, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 nowej ustawy Pzp w zw. z § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437) – obciążając Odwołującego tymi kosztami w postaci uiszczzonego przez niego wpisu od odwołania.

Przewodniczący:.....