

WYROK

Warszawa, dnia 14 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: M.M.

I.N. B.

Irmina Pawlik

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 sierpnia 2025 r. przez odwołującego - wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: KOMPOSTECH Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, NEWKOM EKO Sp. z o.o. z siedzibą w Sieniawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Wodociągi Miasta Krakowa S.A. z siedzibą w Krakowie

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu wskazanego w pkt 1 petitum odwołania oraz orzeka o skróceniu okresu obowiązywania umowy nr RE250811 zawartej pomiędzy zamawiającym, a wykonawcą Igoma Sp. z o.o. z siedzibą w Bierutowie w trybie zamówienia z wolnej ręki do dnia 31 października 2025 r.,
2. umarza postępowanie w zakresie zarzutu wycofanego przez odwołującego, tj. zarzutu wskazanego w pkt 2 petitum odwołania,
3. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Wodociągi Miasta Krakowa S.A. z siedzibą w Krakowie i:
 - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego, kwotę 421 zł 00 gr (czteryście dwadzieścia jeden złotych zero groszy) stanowiącą koszt noclegu poniesiony przez odwołującego oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,
 - 3.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 19 021 zł 00 gr (dziewiętnaście tysięcy dwadzieścia jeden złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika oraz noclegu.

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.

Przewodnicząca:

.....
.....

Sygn. akt: KIO 3588/25

UZASADNIENIE

Wodociągi Miasta Krakowa S.A. (dalej: „zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki pn.: „Usługa przyjęcia do zagospodarowania (przetwarzania)

odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe wytwarzanych w Zakładzie Oczyszczania Ścieków Kujawy, zlokalizowanym w Krakowie przy ul. Dymarek 9 – zamówienie awaryjne” (znak postępowania: 728/U-564/2025).

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

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19 sierpnia 2025 r. pod numerem 538159-2025.

W dniu 25 sierpnia 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożyli wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Konsorcjum firm: KOMPOSTECH sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, NEWKOM EKO sp. z o.o. (dalej: „odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec:

- 1) zawarcia umowy z wolnej ręki (czy w trybie negocjacji bez uprzedniej publikacji zaproszenia do ubiegania się o zamówienie) z wykonawcą Igoma Sp. z o.o.,

2) udzieleniu zamówienia z wolnej ręki (czy w trybie negocjacji bez uprzedniej publikacji zaproszenia do ubiegania się o zamówienie) w sytuacji, gdy nie istnieją ku temu podstawy prawne,

3) zaniechaniu unieważnienia postępowania, w tym z powodu zaniechania ogłoszenia przedmiotowego postępowania (jak i przeprowadzenia postępowania bez wymaganego ogłoszenia – to jest bez przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie),

4) zaniechaniu unieważnienia umowy,

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1. art. 388 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia z wolnej ręki w sytuacji, gdy nie zaistniały ku temu przesłanki opisane w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, a to dlatego, że (każde z poniższych jest samodzielną podstawą zarzutu) m.in.:

a. nie jest wymagane natychmiastowe wykonanie zamówienia

b. nie występuje sytuacja, aby „ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego” powstała potrzeba wykonania zamówienia

c. nie występuje sytuacja, której Zamawiający nie mógł przewidzieć

d. nie można zachować innych terminów wynikających z ustawy określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia (tym bardziej, że toczy się obecnie postępowanie o udzielenie tożsamego zamówienia publicznego)

e. zamawiający w żaden sposób nie wykazał zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, a jego uzasadnienie dla stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki sprowadza się do przepisania przepisu ustawy jak i naruszenie art. 362 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp przez zaniechanie unieważnienia tego postępowania, czy to na podstawie

- art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp (w związku z udzieleniem zamówienia w trybach bez ogłoszenia, gdy nie ma ku temu podstaw, co powoduje, że należy unieważnić postępowanie, w przypadku którego nie było stosownego ogłoszenia)

- czy też na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w zw. z art. 577 ustawy Pzp w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 58 §1 KC (w związku z faktem, że zamawiający zawiera umowę tożsamą z umową objętą postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego mimo tego, że obecnie toczy się postępowanie odwoławcze pod sygn. KIO 3006/25, a tym samym zamawiający zawiera umowę z wykonawcą wybranym w toczącym się uprzednio postępowaniu w sposób, który powoduje, że dochodzi do naruszenia zakazu zawarcia umowy po dacie wniesienia odwołania, a przed datą rozpoznania odwołania przez Izbę

także

2. art. 386 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez uprzedniej publikacji zaproszenia do ubiegania się o zamówienie w sytuacji, gdy nie zaistniały ku temu przesłanki opisane w art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, a to dlatego, że (każde z poniższych jest samodzielną podstawą zarzutu) m.in.:

a. nie występuje pilna potrzeba udzielenia zamówienia

b. udzielenie zamówienia jest następstwem okoliczności leżących po stronie zamawiającego

c. nie występuje okoliczność nieleżąca po stronie Zamawiającego, której wcześniej nie można by przewidzieć

d. zamawiający w żaden sposób nie wykazał zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, a jego uzasadnienie dla stosowania trybu zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia sprowadza się do przepisania przepisu ustawy jak i naruszenie art. 362 pkt 1 PZP w zw. z art. 255 pkt 6 ustawy PZP przez zaniechanie unieważnienia tego postępowania, czy to na podstawie

- art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp (w związku z udzieleniem zamówienia w trybach bez ogłoszenia, gdy nie ma ku temu podstaw, co powoduje, że należy unieważnić postępowanie, w przypadku którego nie było stosownego ogłoszenia)

- czy też na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w zw. z art. 577 ustawy Pzp w zw.

z art. 8 ust. 1 PZP w zw. z art. 58 §1 KC (w związku z faktem, że zamawiający zawiera umowę tożsamą z umową objętą postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego mimo tego, że obecnie toczy się postępowanie odwoławcze pod sygn. KIO 3006/25, a tym samym zamawiający zawiera umowę z wykonawcą wybranym w toczącym się uprzednio postępowaniu w sposób, który powoduje, że dochodzi do naruszenia zakazu zawarcia umowy po dacie wniesienia odwołania, a przed datą rozpoznania odwołania przez Izbę)

Powyższe działania zamawiającego świadczą jednocześnie o naruszaniu zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i :

1. unieważnienie czynności udzielenia zamówienia;

2. unieważnienie umowy zawartej z wykonawcą Igoma sp. z o.o. w zakresie zobowiązań niewykonanych

3. nałożenie kary finansowej na zamawiającego w maksymalnym dopuszczalnym wymiarze ewentualnie:

unieważnienie umowy zawartej z wykonawcą Igoma sp. z o.o., jak i unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

3) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w treści odwołania;

4) zasądzenie od zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym wynagrodzenia pełnomocnika.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż w przedmiotowej sprawie nie ziszczyły się przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Odwołujący wskazał, że nie występuje – jak tego wymaga przepis – konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia, gdyż zamawiający jest uprawniony do magazynowania odpadów o kodzie 19 08 05 przez okres do trzech lat, co jednoznacznie eliminuje przesłankę pilności i konieczności niezwłocznej realizacji zamówienia.

Zdaniem odwołującego nie można mówić o „wyjątkowej sytuacji”, której zamawiający nie mógł przewidzieć. Zamawiający, przystępując do wszczęcia postępowania, winien był liczyć się z koniecznością zachowania ustawowych terminów na składanie ofert, możliwość wniesienia odwołań oraz czas niezbędny na ich rozpoznanie przez KIO. Tymczasem to sam Zamawiający zainicjował postępowanie w okresie wakacyjnym, co istotnie wpłynęło na jego dalszy tok i przewlekłość.

Zdaniem odwołującego zaistniałe okoliczności nie są niezależne od działań (lub zaniechań) zamawiającego. Natomiast, wynikają one bezpośrednio z jego opóźnień oraz nieprawidłowego planowania postępowania zakupowego. Już w grudniu 2024 r. Zamawiający posiadał pełną wiedzę co do konieczności niezwłocznego przygotowania nowego postępowania, jednak ogłoszenie postępowania nastąpiło dopiero w lutym 2025 r., co doprowadziło do powstania problemów organizacyjnych i proceduralnych, których można było uniknąć, działając z należytą starannością.

Odwołujący wskazał, że w uzasadnieniu zastosowania zamówienia z wolnej ręki Zamawiający ograniczył się jedynie do przytoczenia literalnego brzmienia przepisów art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, nie wykazując, że w sprawie zaistniała rzeczywista pilna potrzeba realizacji zamówienia, ani że potrzeba ta wynika z okoliczności niezależnych od niego.

Dodatkowo, podkreślił, że na dzień wniesienia niniejszego odwołania prowadzone jest inne postępowanie o udzielenie zamówienia tożsamego co do przedmiotu, które znajduje się na etapie postępowania odwoławczego. W opinii odwołującego nie sposób przyjąć, iż występuje niemożność dochowania terminów wynikających z przepisów ustawy PZP. Na poparcie powyższego stanowiska Odwołujący załączył następujące dowody: ogłoszenie z dnia 19 sierpnia 2025 r., decyzję z dnia 27 lutego 2015 r., odwołanie spółki KOMPOSTECH z dnia 11 listopada 2024 r., pisma zamawiającego z dnia 3 i 4 grudnia 2024 r. stanowiące uznanie odwołania, postanowienie KIO z dnia 6 grudnia 2024 r., sygn. akt KIO 4192/24, odwołanie Odwołującego z dnia 21 lipca 2025 r. wraz z załącznikami, sygn. akt KIO 3006/25, pismo procesowe Odwołującego z dnia 25 sierpnia 2025 r., sygn. akt KIO 3006/25.

Izba ustaliła, iż spełniły się przesłanki wskazane w art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody w wyniku uchybienia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania zamawiającemu.

W piśmie z dnia 9 października 2025 r. odwołujący złożył oświadczenie w sprawie wycofania odwołania w zakresie zarzutu wskazanego w punkcie 2 petitum odwołania.

Zamawiający pismem z dnia 1 października 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o odrzucenie odwołania względnie, w sytuacji nieuwzględnienia powyższego, wniósł o oddalenie odwołania w całości.

W ocenie zamawiającego, odwołanie wniesione w niniejszej sprawie powinno podlegać odrzuceniu, z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych w zakresie wykazania należytego umocowania osoby działającej w imieniu Odwołującego.

Zamawiający wskazał, że z treści dołączonego do odwołania pełnomocnictwa wynika wprost, że pełnomocnictwo obejmuje wyłącznie umocowanie spółki KOMPOSTECH do podejmowania czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Usługa przyjęcia do zagospodarowania (przetwarzania) odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe wytwarzane w Zakładzie Oczyszczania Ścieków Kujawy, zlokalizowanym w Krakowie przy ul. Dymarek 9 – zamówienie awaryjne”. Pełnomocnictwo nie obejmuje natomiast umocowania do działania w imieniu Odwołującego w postępowaniu odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą, wszczętym w związku z udzieleniem przez zamawiającego zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Ponadto, zamawiający

podkreślił, że w niniejszej sprawie udzielił zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki, w którym – zgodnie z ustawą PZP – nie prowadzi się postępowania o udzielenie zamówienia w rozumieniu tej ustawy.

Zamówienie będące przedmiotem niniejszego sporu zostało udzielone bez uprzedniego zaproszenia wykonawców do składania ofert – a zatem Odwołujący nie był uczestnikiem żadnego postępowania, w ramach którego działanie pełnomocnika mogłoby zostać uznane za działanie w zakresie umocowania wynikającego z pełnomocnictwa. Tym samym, zamawiający podniósł, iż podmiot KOMPOSTECH nie był należycie umocowany do wniesienia odwołania – nie przedłożono pełnomocnictwa obejmującego działanie w imieniu odwołującego w postępowaniu przed KIO, którego dotyczy niniejsze odwołanie. Zamawiający wskazał na orzeczenia KIO m.in. wyrok KIO z dnia 7 marca 2019 r., sygn. KIO 369/19), w których wskazano, że brak właściwego umocowania równoznaczny jest z brakiem podpisu osoby uprawnionej pod odwołaniem, co skutkuje jego nieskutecznością i obliguje Izbę do jego odrzucenia jako niedopuszczalnego (art. 528 pkt 3 ustawy PZP). Niezasadne jest również stanowisko KOMPOSTECH, że może działać jako wykonawca, który brał udział w postępowaniu oznaczonym numerem 57/PN-13/2025 i na tej podstawie wywodzi interes prawny w postępowaniu dotyczącym zamówienia udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Ofertę w tamtym postępowaniu złożył bowiem Odwołujący, a nie spółka KOMPOSTECH.

Zamawiający stwierdził, że zastosowanie przez zamawiającego trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki było w pełni zasadne i znajduje oparcie w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Zamawiający w sposób wystarczający i zgodny z przepisami uzasadnił zastosowanie powyższego trybu, wskazując na: wystąpienie wyjątkowej sytuacji uniemożliwiającej zakończenie postępowania nr 57/PN-13/2025 w odpowiednim czasie, brak możliwości przewidzenia ww. okoliczności, brak winy po stronie zamawiającego, oraz konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia, co wykluczało możliwość zastosowania trybów konkurencyjnych.

Zamawiający w uzasadnieniu odniósł się również do wypełnienia zbiorników osadowych (tzw. lagun) oraz niemożności przewidzenia dokładnej ilości powstających odpadów. Wskazane zdarzenia stanowią rzeczywiste okoliczności faktyczne, których nie można było przewidzieć z należyłą starannością, a które spowodowały konieczność niezwłocznego zagospodarowania odpadów w celu zapewnienia ciągłości procesu technologicznego oczyszczania ścieków.

Odwołujący niezasadnie podnosi, że zamawiający ograniczył się do przytoczenia brzmienia przepisu ustawy. Przeciwnie – w uzasadnieniu powołano się na konkretny stan faktyczny, tj. brak rozstrzygnięcia postępowania przetargowego nr 57/PN-13/2025 oraz okoliczności zagrożenia środowiskowego wynikające z braku możliwości magazynowania dodatkowych ilości osadów. Na potwierdzenie powyższego zamawiający załączył stosowne notatki służbowe z dnia 29.07.2025 r. i 6.08.2025 r., a także decyzję administracyjną z dnia 27 lutego 2015 r. (zmienioną decyzją z 23 marca 2020 r.), dotyczącą warunków magazynowania odpadów.

Zamawiający stwierdził, że w niniejszym przypadku mamy do czynienia z kumulacją okoliczności faktycznych, w tym także tych niezależnych od zamawiającego (m.in. zwiększona ilość odpadów), które skutecznie uniemożliwiły zachowanie terminów przewidzianych dla trybów konkurencyjnych.

Ponadto, podkreślił, że zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp nie jest konieczne całkowite wyłączenie wpływu zamawiającego na daną sytuację, lecz wystarczające jest, aby zasadnicza przyczyna konieczności natychmiastowego działania nie leżała po jego stronie.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący wykazał przesłanki skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Na posiedzeniu z udziałem stron, Izba postanowiła oddalić wniosek odwołującego w sprawie powołania biegłego geodety celem ustalenia wymiarów tzw. lagun w Zakładzie Oczyszczania Ścieków „Kujawy”. Izba uznała, że przeprowadzenie ww. dowodu mogłoby zmierzać do przewlekłości postępowania. Ponadto, jest on zbędny dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, albowiem fakty, na które miałby zostać przeprowadzony ww. dowód, nie mają istotnego znaczenia dla oceny zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania oraz do odpowiedzi na odwołanie oraz przedłożone przez strony na posiedzeniu i rozprawie.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

W dniu 19 sierpnia 2025 r. zamawiający opublikował w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o udzieleniu

zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Z treści ogłoszenia jednoznacznie wynika, iż zawarcie umowy nastąpiło z wykonawcą Igoma sp. z o.o. z siedzibą w Bierutowie, a przedmiotem zamówienia była: „Usługa przyjęcia do zagospodarowania (przetwarzania) odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe wytwarzane w Zakładzie Oczyszczania Ścieków Kujawy, zlokalizowanym w Krakowie przy ul. Dymarek 9 – zamówienie awaryjne”. Klasyfikacja CPV: 90513700-4 – Usługi transportu osadów.

W sekcji 5.1.16 ogłoszenia wskazano uzasadnienie wyboru trybu niekonkurencyjnego, w następującym brzmieniu: „Wyjątkowo pilna potrzeba spowodowana wydarzeniami, których nabywca nie mógł przewidzieć. Inne uzasadnienie: Ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Brak zakończenia postępowania przetargowego nr 57/PN-13/2025, tj. polegającego na zawarciu umowy na realizację zamówienia pn. 'Usługa przyjęcia do zagospodarowania (przetwarzania) odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe wytwarzane w Zakładzie Oczyszczania Ścieków Kujawy, zlokalizowanym w Krakowie przy ul. Dymarek 9.'”

Jak wynika z dokumentacji przedłożonej przez zamawiającego do odpowiedzi na odwołanie, zamawiający zawarł umowę nr RE250811 z wykonawcą Igoma Sp. z o.o. z siedzibą w Bierutowie.

Z treści umowy jednoznacznie wynika, iż została ona zawarta na podstawie przepisów ustawy PZP w trybie negocjacyjnym bez uprzedniej publikacji ogłoszenia. W szczególności, w postanowieniu § 1 ust. 1 wskazano: „Niniejsza umowa została zawarta w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 388 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.”

Dodatkowo, w § 1 ust. 6 umowy zawarto zastrzeżenie warunku rozwiązującego: „Umowa ulegnie wcześniejszemu rozwiązaniu w przypadku udzielenia zamówienia na podstawie postępowania przetargowego nr 57/PN-13/2025.”

Biorąc pod uwagę stanowiska stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Na posiedzeniu z udziałem stron, Izba stwierdziła, iż w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez zamawiającego.

W powyższej regulacji ustawodawca wprost przyznał legitymację czynną również innym podmiotom niż wykonawcy biorący udział w postępowaniu, o ile spełnione są wskazane wyżej przesłanki.

Jak wskazano w wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt XII Ga 92/12, „innymi osobami” są „ (...) potencjalni wykonawcy kwestionujący prawidłowość zastosowania trybów niekonkurencyjnych przez zamawiającego, takich jak zamówienie z wolnej ręki. Podmioty te zostają bowiem pozbawione realnej możliwości udziału w postępowaniu, która istniałaby w przypadku przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym.”

W odniesieniu do zaskarżania czynności polegającej na wyborze trybu udzielenia zamówienia przez podmiot, który nie został zaproszony do udziału w postępowaniu, interes w uzyskaniu zamówienia należy rozumieć w sposób abstrakcyjny, tj. jako potencjalną możliwość jego uzyskania. Taka interpretacja umożliwia kwestionowanie zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, jeżeli jego wybór – zdaniem odwołującego – nastąpił z naruszeniem przepisów ustawy.

W tym kontekście należy również przywołać pogląd wyrażony przez Krajową Izbę Odwoławczą w wyroku z dnia 30 sierpnia 2013 r., sygn. akt KIO 1560/13, zgodnie z którym „, przedsiębiorca, który mógłby być potencjalnym uczestnikiem postępowania konkurencyjnego (prowadzonego w jednym z trybów określonych ustawą), ale wobec wszczęcia postępowania, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a PrZamPubl2004 (obecnie: art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a) z naruszeniem - zdaniem odwołującego - tego przepisu, uniemożliwił mu wzięcie udziału w postępowaniu w charakterze wykonawcy. Zdaniem Izby, żadnemu potencjalnemu podmiotowi, mogącemu wykonać zamówienie nie można a priori odmówić interesu we wnoszeniu odwołania w koniunkcji z utratą możliwości uzyskania zamówienia (możliwość poniesienia szkody), będącej wynikiem nieprawidłowo zastosowanego trybu udzielenia zamówienia.”

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem oraz doktryną, pełnomocnictwo do wniesienia odwołania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stanowi pełnomocnictwo rodzajowe, w rozumieniu art. 98 Kodeksu Cywilnego, tj. upoważniające do dokonywania czynności danego rodzaju, jaką niewątpliwie jest wniesienie środka ochrony prawnej przewidzianego ustawą Prawo zamówień publicznych.

W przedmiotowej sprawie odwołanie zostało wniesione przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie

zamówienia, tj. KOMPOSTECH Sp. z o.o. (lider konsorcjum) oraz NEWKOM Eko Sp. z o.o. (partner konsorcjum). przedłożonych dokumentów wynika, że pełnomocnictwo do reprezentowania konsorcjum zostało udzielone liderowi konsorcjum – KOMPOSTECH Sp. z o.o. – przez NEWKOM Eko Sp. z o.o., przy czym zakres umocowania obejmuje reprezentowanie każdego z wykonawców z osobna oraz łącznie jako konsorcjum.

W treści pełnomocnictwa enumeratywnie wskazano, iż obejmuje ono umocowanie do podejmowania wszelkich czynności w szczególności do: sporządzania, wnoszenia i popierania wszelkich środków ochrony prawnej, w tym odwołań i skarg, oraz do występowania przed Krajową Izbą Odwoławczą w odniesieniu do przedmiotowego postępowania wszczętego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wskazanie powyższych czynności jako objętych zakresem pełnomocnictwa „w szczególności” należy interpretować jako ich przykładowe wyliczenie, potwierdzające, że umocowanie obejmuje również wniesienie odwołania.

W świetle powyższego, Izba uznała, iż odwołujący wykazał, że pełnomocnictwo obejmuje umocowanie do reprezentowania odwołującego w niniejszym postępowaniu odwoławczym, w tym do wnoszenia odwołań w imieniu konsorcjum.

Zgodnie z art. 7 pkt 18 ustawy Pzp, przez postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć postępowanie o udzielenie zamówienia należy przez to 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. Wbrew twierdzeniom zamawiającego przedstawionym w odpowiedzi na odwołanie, tryb zamówienia z wolnej ręki stanowi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w myśl ustawy Pzp.

Z uwagi na powyższe, Izba uznała, że brak jest podstaw do odrzucenia odwołania na podstawie art. 528 ustawy Pzp.

Izba wskazuje na treść przepisów ustawy Pzp, będących podstawą zarzutu wskazanego w pkt 1 petitum odwołania.

Zgodnie z treścią art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

W regulacji art. 388 pkt 1 ustawy Pzp określono, że zamówienia sektorowego można udzielić w trybie zamówienia z wolnej ręki w przypadkach określonych w art. 214 ust. 1 pkt 1-5 i 9-14.

Stosownie do art. 16 pkt 1 ustawy Pzp wskazuje, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Izba wskazuje, iż w niniejszym postępowaniu zamawiający zobowiązany był do stosowania przepisów ustawy Pzp właściwych dla zamówień sektorowych.

Zamówienie zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Przepis ten przewiduje możliwość skorzystania z trybu niekonkurencyjnego wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia szeregu przesłanek, do których należą:

- wystąpienie wyjątkowej sytuacji,
- brak wpływu zamawiającego na jej zaistnienie,
- nieprzewidywalność tej sytuacji,
- konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia,
- brak możliwości zachowania terminów wymaganych dla trybów konkurencyjnych.

Wszystkie wskazane przesłanki muszą zostać spełnione kumulatywnie, a pomiędzy nimi powinien zachodzić związek przyczynowo-skutkowy. Jak wskazuje ugruntowane orzecznictwo Izby oraz poglądy doktryny, przez „wyjątkową sytuację” należy rozumieć zdarzenia losowe o charakterze nagłym i obiektywnie nieprzewidywalnym, które nie wynikają z działań lub zaniechań zamawiającego, a ich zaistnienie uniemożliwia zachowanie procedur przewidzianych w trybach konkurencyjnych. Przykładami takich sytuacji są klęski żywiołowe, katastrofy, awarie techniczne czy inne nadzwyczajne okoliczności pozostające poza zakresem kontroli zamawiającego.

Tryb zamówienia z wolnej ręki jako tryb szczególny, stanowiący wyjątek od zasady konkurencyjności, winien być interpretowany ściśle. Wykładnia rozszerzająca przesłanek dopuszczalności jego zastosowania jest niedopuszczalna. Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w uchwale Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt KIO/KD 6/18.

W konsekwencji to na zamawiającym spoczywa obowiązek wykazania istnienia wszystkich przesłanek zastosowania

omawianego trybu. Tym samym, uzasadnienie takiej decyzji nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Zamawiający, w uzasadnieniu wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki zawartym w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, jako jedyną okoliczność uzasadniającą jego zastosowanie wskazał „niezakończenie postępowania przetargowego pn.: Usługa przyjęcia do zagospodarowania (przetwarzania) odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe wytwarzanych w Zakładzie Oczyszczania Ścieków Kujawy (...)”, utożsamiając tę okoliczność z przesłankami z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. W dalszej części uzasadnienia ograniczył się do przytoczenia treści tego przepisu prawnego.

W ocenie Izby, przywołana przez zamawiającego okoliczność nie spełnia wymogu „wyjątkowości sytuacji” w rozumieniu regulacji art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Sam fakt niezakończenia postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego nie może być kwalifikowany jako zdarzenie nadzwyczajne, nieprzewidywalne i pozostające poza kontrolą zamawiającego.

Zamawiający, jako profesjonalny uczestnik systemu zamówień publicznych, winien był przewidzieć potencjalne ryzyka związane z długotrwałością procedury przetargowej oraz odpowiednio zaplanować harmonogram prowadzonych postępowań. Należy zauważyć, że procedura przetargowa, zwłaszcza w trybie przetargu nieograniczonego, wiąże się z koniecznością przeprowadzenia szeregu czynności, w tym badania i oceny ofert, co może wpływać na czas jej trwania. Powyższe ryzyka są znane i powszechne w praktyce zamówień publicznych i nie stanowią przesłanki do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki.

Mając powyższe na uwadze, Izba stwierdziła, że zamawiający nie wykazał zaistnienia przesłanek określonych w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. W konsekwencji Izba uznała, że udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki nastąpiło z naruszeniem art. 214 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 305 pkt 1 ustawy Pzp oraz art. 16 ustawy Pzp.

Izba dokonała oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Odwołujący przedłożył m.in.: decyzję z dnia 27 lutego 2015 r., odwołanie z dnia 11 listopada 2024 r., pisma zamawiającego z dnia 3 i 4 grudnia 2024 r., postanowienie Izby z dnia 6 grudnia 2024 r., sygn. akt KIO 4192/24, oraz odwołanie wraz z pismami procesowymi w sprawie KIO 3006/25, a także załączniki do pisma odwołującego z dnia 9 października 2025 r. Izba uznała, iż przedmiotowe dowody nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Tym samym, dowody przedłożone przez zamawiającego, tj. notatki służbowe, decyzja z dnia 27 lutego 2015 r. oraz pismo z dnia 10 października 2025 r. wraz z załącznikami, również nie miały wpływu na rozpoznanie niniejszego odwołania.

Izba zwraca uwagę, że argumentacja przedstawiona przez zamawiającego dopiero w odpowiedzi na odwołanie została uznana za spóźnioną.

Należy jednoznacznie wskazać, że Izba dokonuje oceny prawidłowości czynności zamawiającego przez pryzmat argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu zastosowania trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki.

Izba nie mogła odnieść się do okoliczności dotyczących ustaleń w zakresie stanu zapelnienia lagun oraz ewentualnej konieczności ich opróżnienia, albowiem kwestie te nie zostały w żaden sposób poruszone przez zamawiającego w uzasadnieniu udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki. Wobec powyższego, Izba była pozbawiona możliwości dokonania oceny, czy rzeczywista potrzeba udzielenia zamówienia wynikała z bieżącego funkcjonowania instalacji oraz czy zamawiający posiadał techniczne możliwości zagospodarowania osadów we własnym zakresie, w szczególności z wykorzystaniem posiadanej spalarni.

W związku z tym zarówno odwołujący, jak i Izba, zostali pozbawieni możliwości odniesienia się do nowo podniesionych twierdzeń i dowodów przedłożonych przez zamawiającego.

Mając na względzie, iż zamawiający zastosował tryb udzielenia zamówienia z wolnej ręki celem zawarcia umowy pomiędzy nim, a wykonawcą Igoma Sp. z o.o. z naruszeniem art. 388 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, zastosowanie w sprawie znalazł art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c ustawy Pzp.

Na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c ustawy Pzp uwzględniając odwołanie, Izba może, jeżeli umowa została zawarta oraz zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp, nałożyć karę finansową albo orzec o skróceniu okresu obowiązywania umowy w przypadku stwierdzenia, że utrzymanie umowy w mocy leży ważnym interesie publicznym w szczególności w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Rozstrzygając w przedmiocie zastosowania środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c ustawy Pzp, Izba poddała ocenie wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy, w szczególności wagę stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy, zachowanie zamawiającego oraz potencjalne skutki unieważnienia zawartej umowy lub jej poszczególnych postanowień.

Izba podkreśla, że dokonując oceny zasadności zastosowania sankcji unieważnienia zawartej umowy lub jej postanowień, bierze pod uwagę wyłącznie uzasadnienie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki zawarte w ogłoszeniu o

udzieleniu zamówienia, a nie nowe twierdzenia i dowody podnoszone przez zamawiającego dopiero w odpowiedzi na odwołanie.

Po dokonaniu oceny całości zgromadzonego materiału dowodowego, Izba uznała, że w okolicznościach niniejszej sprawy utrzymanie w mocy umowy nr RE250811, zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki pomiędzy zamawiającym a wykonawcą – Igoma Sp. z o.o. z siedzibą w Bierutowie – której przedmiotem jest świadczenie usług w zakresie przyjęcia do zagospodarowania (przetwarzania) odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe, wytwarzane w Zakładzie Oczyszczania Ścieków Kujawy – do dnia 31 października 2025 r., leży w ważnym interesie publicznym.

Izba wskazuje, iż konieczność zapewnienia ciągłości realizacji przedmiotu zamówienia, tj. świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, stanowi istotny element interesu publicznego, mającego na celu ochronę zdrowia publicznego, środowiska naturalnego, a także zapewnienie porządku sanitarnego i bezpieczeństwa ekologicznego. Odpady nieodebrane lub niewłaściwie przetwarzane stanowią zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne, mogą prowadzić do skażenia wód gruntowych, gleb oraz powietrza, a tym samym wywoływać trwałe skutki dla środowiska i zdrowia mieszkańców.

W świetle powyższego, Izba odstąpiła od orzeczenia o unieważnieniu umowy zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, uznając, iż jej utrzymanie w mocy do dnia 31 października 2025 r. pozostaje uzasadnione ze względu na nadrzędny interes publiczny. Jednocześnie, działając na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c ustawy Pzp, Izba orzekła o skróceniu okresu obowiązywania przedmiotowej umowy do wskazanej daty, uznając, że w tym czasie zamawiający będzie w stanie zakończyć postępowanie prowadzone w trybie konkurencyjnym.

Izba wzięta pod uwagę, że postępowanie konkurencyjne, poprzedzające zawarcie umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki, zostało objęte wyrokiem Izby z dnia 10 września 2025 r., sygn. akt KIO 3006/25, na mocy którego Izba nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności odrzucenia oferty, a następnie powtórzenie czynności badania i oceny ofert. W ocenie Izby, wskazany okres do dnia 31 października 2025 r. pozwoli zamawiającemu na zakończenie ww. postępowania, jak również na zapewnienie ciągłości świadczenia usługi, co stanowi element zabezpieczenia interesu publicznego.

Ustalając datę końcową obowiązywania umowy nr RE250811, Izba miała również na względzie konieczność pozostawienia zamawiającemu odpowiedniego czasu umożliwiającego dokończenie postępowania konkurencyjnego oraz zawarcie nowej umowy, także zapewnienie ciągłości świadczenia usług.

Mając na względzie powyższe, Izba – jak w punkcie 1 sentencji wyroku – uwzględniła odwołanie i orzekła o skróceniu okresu obowiązywania umowy nr RE250811, zawartej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą Igoma Sp. z o.o., do dnia 31 października 2025 r.

Izba w punkcie 2. wyroku umorzyła postępowanie w zakresie zarzutu wskazanego w punkcie 2 petitum odwołania.

Przy piśmie z dnia 9 października 2025 r. odwołujący złożył oświadczenie w sprawie wycofania odwołania w zakresie zarzutu wskazanego w punkcie 2 petitum odwołania.

Zgodnie z art. 520 ust. 1 ustawy Pzp "odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy", zaś stosownie do art. 568 pkt 1 ustawy Pzp, "Izba umarza postępowanie odwoławcze, w formie postanowienia, w przypadku cofnięcia odwołania". Mając na względzie, że art. 520 ust. 1 ustawy Pzp uprawnia odwołującego do cofnięcia odwołania w całości, wnioskowanie na zasadzie a maiori ad minus uzasadnia przyjęcie, że odwołujący może cofnąć odwołanie jedynie w części. Potwierdza to art. 522 ust. 3 ustawy Pzp, w którym jest mowa o "wycofaniu pozostałych zarzutów" (nie uwzględnionych przez zamawiającego) - co również stanowi wycofanie odwołania w części. Z treści art. 568 pkt 1 ustawy Pzp wynika, że Izba związana jest oświadczeniem odwołującego o cofnięciu odwołania. W takim stanie rzeczy hipoteza normy wynikającej z tego przepisu była spełniona, co zobowiązywało Izbę do umorzenia postępowania odwoławczego w zakresie, w jakim odwołujący cofnął odwołanie.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach zamawiającego dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....

.....

.....