

WYROK

Warszawa, dnia 28 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 listopada 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 października 2025 r. przez wykonawcę **MS-EKO sp. z o.o., ul. Modlińska 129 lok. U7, 03-186 Warszawa,**

w postępowaniu prowadzonym przez: **Gminę Skarżysko-Kamienna, ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna,**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego, tj. wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: **Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „FART BIS” sp. z o.o. ul. Ściegiennego 268a, 25-116 Kielce** oraz **Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych FART sp. z o.o., ul. Ściegiennego 268a, 25-116 Kielce,**

orzeka:

1. odrzuca odwołanie w zakresie zarzutów dotyczących art. 226 ust. 1 pkt 5, 7 i 8 oraz art. 224 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
2. w pozostałym zakresie **oddala odwołanie,**
3. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i:
 - 3.1. 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, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego oraz kwotę 283 zł 99 gr (słownie: dwieście osiemdziesiąt trzy złote dziewięćdziesiąt dziewięć groszy) tytułem dojazdu pełnomocnika zamawiającego na rozprawę,
 - 3.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 883 zł 99 gr (słownie: trzy tysiące osiemset osiemdziesiąt trzy złote dziewięćdziesiąt dziewięć groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego.

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 4724/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – Gmina Skarżysko-Kamienna, ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gminy Skarżysko-Kamienna od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, numer referencyjny: ZP.271.38.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 02.07.2025 r., nr 124/2025 425993-2025.

W dniu 27.10.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy MS-EKO sp. z o.o., ul. Modlińska 129 lok. U7, 03-186 Warszawa (dalej: „Odwołujący”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, w zw. z art. 3 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.), zwanej dalej: „uznk”, oraz 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty konsorcjum FART BIS jako niezgodnej z warunkami zamówienia oraz stanowiącej czyn nieuczciwej konkurencji, a w konsekwencji jej wybór, pomimo że oferta konsorcjum FART BIS była niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie gotowości rozpoczęcia świadczenia usług od podpisania umowy z uwagi na nieposiadanie wyposażenia pojazdów w systemy wagowe, a nadto konsorcjum FART BIS wprowadziło Zamawiającego w błąd w zakresie zgodności oferty z warunkami zamówienia oraz z przyczyn zawinionych naraziło Zamawiającego na szkodę z uwagi na świadczenie usług na podstawie umowy zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki po wyższej cenie niż zaoferowana w przetargu z uwagi na niezgodne z wymaganiami SWZ zapewnienia w treści oferty,
- 2) art. 263 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i 7 i art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez zaniechania uznania, że konsorcjum FART BIS uchyla się od podpisania umowy nie wnosząc zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co powinno skutkować zastosowaniem art. 263 Pzp, tj. Zamawiający powinien był dokonać ponownego badania i oceny ofert spośród ofert pozostałych w postępowaniu wykonawców oraz wybrać najkorzystniejszą ofertę albo unieważnić

postępowanie,

3)art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i 7 oraz art. 263 Pzp poprzez przedłużanie przez Zamawiającego terminu na zawarcie umowy z naruszeniem zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, pomimo że Zamawiający powinien był uznać, że oferta konsorcjum FART BIS podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy Pzp, ponieważ konsorcjum FART BIS niezgodnie ze stanem faktycznym oświadczyło o gotowości do realizacji usług po podpisaniu umowy, jak również że zachodzą przesłanki z art. 263 ustawy Pzp, ponieważ przyczyną wydłużania terminu na podpisanie umowy oraz niewniesienia zabezpieczenia zgodnie z żądaniem i w terminie wymaganym przez Zamawiającego był zawiniony brak gotowości konsorcjum FART BIS do rozpoczęcia świadczenia usług od podpisania umowy z uwagi na brak systemów wagowych, a zatem Zamawiający winien był dokonać ponownego badania i oceny ofert spośród ofert pozostałych w postępowaniu wykonawców oraz wybrać najkorzystniejszą ofertę albo unieważnić postępowanie, a nie wydłużyć termin na zawarcie umowy konsorcjum FART BIS,

4)ewentualnie w przypadku niepotwierdzenia się zarzutów wskazanych powyżej – naruszenie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie weryfikacji prawidłowości kalkulacji ceny oferty, pomimo że pojazdy konsorcjum FART BIS nie były wyposażone w systemy wagowe i konsorcjum FART BIS musiało ponieść dodatkowe koszty wyposażenia tych pojazdów, co do czego istniała poważna wątpliwość, czy zostały ujęte w cenie oferty w niezbędnej wysokości.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1)unieważnienia czynności wyboru oferty konsorcjum FART BIS jako oferty najkorzystniejszej,
- 2)powtórzenia czynności badania i oceny ofert,
- 3)odrzucenia oferty konsorcjum FART BIS,
- 4)ewentualnie - unieważnienia czynności przedłużania przez Zamawiającego terminu na zawarcie umowy z konsorcjum FART BIS,
- 5)uznania, że konsorcjum FART BIS uchylało się od zawarcia umowy i nie wniosło zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia, co powinno skutkować nakazaniem Zamawiającemu zastosowania art. 263 Pzp, tj. dokonania ponownego badania i oceny ofert spośród ofert pozostałych w postępowaniu wykonawców oraz wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 7 ustawy Pzp.

Pismem z dnia 03.11.2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie: Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „FART BIS” sp. z o.o., ul. Ściegiennego 268a, 25-116 Kielce i Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych FART sp. z o.o., ul. Ściegiennego 268a, 25-116 Kielce (dalej: „Przystępujący”), zgłosili przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, jak też przedstawili swoją argumentację. Izba stwierdziła, że przystąpienie zostało dokonane skutecznie.

W dniu 26.11.2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego odrzucenie na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp, ewentualnie o oddalenie.

W trakcie rozprawy Strony i Przystępujący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny.

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usługi polegającej na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych z terenu Gminy Skarżysko-Kamienna od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W rozdziale VIII specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ”) Zamawiający wskazał:

1. Termin wykonania zamówienia w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wynosi 16 miesięcy od dnia zawarcia umowy.
2. Planowane rozpoczęcie świadczenia usługi w zakresie określonym w pkt 1 nastąpi po podpisaniu umowy od dnia 1 września 2025 roku, jednak Zamawiający zastrzega sobie prawo zmiany terminu rozpoczęcia usługi z uwagi na wykorzystany limit odpadów określony w odrębnej umowie lub przedłużającą się procedurę przetargową.

W § 2 ust. 1 projektu umowy Zamawiający wskazał: „1. Strony ustalają termin realizacji przedmiotu umowy w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Skarżysko – Kamienna od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy” – przez okres 16 miesięcy od dnia zawarcia umowy (...).”

W rozdziale XXIV SWZ Zamawiający wskazał, że wykonawca, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą, przed zawarciem umowy zobowiązany jest m.in. do:

- 3.2. wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i złożenia dowodu wniesienia zabezpieczenia;
- 3.3. złożenia umowy regulującej współpracę Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia (o ile dotyczy).

W pkt 6 OPZ stanowiącego załącznik nr 2 do SWZ Zamawiający opisał wymagania dotyczące stosowania systemów wagowych do pomiaru masy odbieranych odpadów, zainstalowanych na pojazdach (systemy wagowe automatyczne – dynamiczne i statyczne).

Pismem z dnia 23.09.2025 r. (przesłanym 24.09.2025 r.) Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego.

W dniu 30.09.2025 r. Zamawiający wezwał Przystępującego do przekazania dokumentów potrzebnych do dopełnienia formalności w celu zawarcia umowy, w tym zabezpieczenia należytego wykonania umowy i umowy konsorcjum. Zamawiający wyznaczył termin na przekazanie ww. dokumentów do 06.10.2025 r.

W odpowiedzi z 01.10.2025 r. Przystępujący zwrócił się o przedłużenie terminu na przekazanie dokumentów do 09.10.2025 r. Przystępujący wskazał, że: *„Procedura uzyskania zabezpieczenia (gwarancji bankowej/ubezpieczeniowej) wymaga czasu, w szczególności ze względu na konieczność skontaktowania się i przeprowadzenia uzgodnień z gwarantem. Proces ten pozostaje w znacznej mierze niezależny od Wykonawcy i nie zawsze może zostać zakończony w tak krótkim terminie”*.

W dniu 03.10.2025 r. Zamawiający wyraził zgodę na przekazanie dokumentów do 09.10.2025 r. i wyznaczył termin zawarcia umowy na 15.10.2025 r.

W dniu 08.10.2025 r. Przystępujący przekazał dokumenty, w tym umowę konsorcjum i wzór gwarancji należytego wykonania umowy z wstawioną datą rozpoczęcia realizacji usługi od 01.12.2025 r. Ponadto Przystępujący zwrócił się z prośbą o potwierdzenie, że odbiór odpadów rozpocznie się od 01.12.2025 r. i o przesłanie aktualnego projektu umowy.

W dniu 13.10.2025 r. Przystępujący zwrócił się do Zamawiającego z prośbą o przesunięcie terminu zawarcia umowy z 15.10.2025 r. na 03.11.2025 r., a także zaproponował, *„aby faktyczne rozpoczęcie odbioru odpadów komunalnych nastąpiło z dniem 1 grudnia 2025 r. (...) Realizacja przedmiotowego zamówienia obejmuje zorganizowanie kompleksowego systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Skarżysko-Kamienna. Wymaga to zapewnienia odpowiedniego zaplecza technicznego, w tym przygotowania pojazdów, przeszkolenia załóg, opracowania harmonogramów odbioru oraz wdrożenia procedur logistycznych i informacyjnych dla mieszkańców. Dodatkowo, zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia, wykonawca zobowiązany jest do montażu systemów wagowych na pojazdach służących do odbioru odpadów oraz ich integracji z systemem informatycznym umożliwiającym bieżące raportowanie danych o masie odebranych frakcji. Proces ten wymaga zamówienia, kalibracji, certyfikacji i instalacji urządzeń pomiarowych, co jest czynnością czasochłonną i technicznie złożoną. (...) Wskazany w OPZ termin rozpoczęcia świadczenia usług (01.09.2025 r.) już upłynął, dlatego konieczne jest dostosowanie treści dokumentów do nowego harmonogramu realizacji. Po otrzymaniu zaktualizowanych dokumentów od Zamawiającego konieczne będzie ich poddanie analizie i weryfikacji w celu zapewnienia pełnej zgodności organizacyjnej, technicznej i prawnej z wymogami kontraktu. Jednocześnie pragniemy wskazać, że naturalnym i najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest rozpoczęcie faktycznego odbioru odpadów od dnia rozpoczynającego nowy miesiąc rozliczeniowy, tj. 1 grudnia 2025 r. Takie ukształtowanie terminu pozwoli na prawidłowe prowadzenie ewidencji w systemie BDO, a także na jednoznaczne raportowanie miesięcznych danych dotyczących ilości i rodzaju odebranych odpadów. Rozpoczęcie świadczenia usług w połowie miesiąca skutkowałoby koniecznością dzielenia okresów sprawozdawczych, co uniemożliwiłoby zarówno Zamawiającemu, jak i Wykonawcy prawidłowe rozliczanie i raportowanie zakresu wykonanych prac. Wskazany przez nas harmonogram (podpisanie umowy 3 listopada, rozpoczęcie odbioru odpadów od 1 grudnia) zapewni pełną gotowość techniczną i organizacyjną do realizacji kontraktu oraz umożliwi zachowanie pełnej przejrzystości rozliczeń i sprawozdawczość”*.

W dniu 13.10.2025 r. Odwołujący zwrócił się do Zamawiającego z wnioskiem o udostępnienie protokołu z postępowania wraz z załącznikami, w tym podpisanej umowy oraz wszelkiej korespondencji dotyczącej postępowania po terminie składania ofert. Zamawiający przekazał Odwołującemu dokumenty w dniu 15.10.2025 r.

Pismem z dnia 14.10.2025 r. Zamawiający:

- wyraził zgodę na wyznaczenie terminu zawarcia umowy oraz terminu rozpoczęcia świadczenia usługi na 03.11.2025 r.,
- nie wyraził zgody na rozpoczęcie świadczenia usługi od 01.12.2025 r. i wezwał Przystępującego do przesłania zabezpieczenia należytego wykonania umowy uwzględniającego termin 03.11.2025 r.,
- wezwał do ponownego przesłania umowy konsorcjum, gdyż poprzednio przesłana umowa nie zawierała końcowych podpisów, co wskazuje, iż nie została przesłana w całości,
- wyznaczył termin na przekazanie ww. dokumentów do 24.10.2025 r.,
- wskazał, że: *„W treści przesłanego pisma Wykonawca sugeruje, iż istnieje problem z systemem wagowym wymaganym przez Gminę w dokumentach zamówienia. Prosimy zatem o jednoznaczne potwierdzenie, że Wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu i posiada system wagowy zgodny z opisem przedmiotu zamówienia, a tym samym jest w stanie świadczyć usługę na warunkach opisanych w SWZ”*,
- wskazał, że: *„nieuzupełnienie dokumentów/nie złożenie wyjaśnień/oświadczeń, czy też niestawienie się w ww. dniu w siedzibie Zamawiającego celem podpisania umowy zostanie uznane za uchylanie się od zawarcia umowy i będzie skutkować podjęciem dalszych czynności przewidzianych w ustawie prawo zamówień publicznych”*.

Pismem z dnia 23.10.2025 r. Przystępujący wskazał m.in., że:

- zawrze umowę w najszybszym możliwym terminie,
- „termin zawarcia umowy powinien uwzględniać konieczność przygotowania się Wykonawcy do realizacji umowy”,
- „Postanowienia SWZ i Projektu Umowy nie wyznaczają sztywnego terminu zawarcia umowy, ponieważ wskazany w nich termin 1 września 2025 r. jest terminem instrukcyjnym, co więcej, który upłynął przed terminem składania ofert w postępowaniu”,
- spełnia warunki udziału w postępowaniu, a wyposażenie w systemy wagowe nie było warunkiem udziału w postępowaniu,
- „W ocenie Wykonawcy nie zachodzą więc przeszkody dla zawarcia umowy niezwłocznie, pod warunkiem rozpoczęcia świadczenia usług od dnia 1 grudnia 2025 r., który jest najpóźniejszym dniem, w którym Wykonawca osiągnie gotowość organizacyjną do świadczenia usług”,
- „Jest jednocześnie oczywiste, że realizacja zamówień na odbiór i zagospodarowanie odpadów nie odbywa się z dnia na dzień, lecz wymaga ze strony wykonawcy podjęcia działań organizacyjnych w celu przygotowania się do realizacji zamówienia”,
- „trudno oczekiwać by wykonawcy ponosili nakłady na wyposażenie swoich pojazdów w wymagany sprzęt, który nie stanowił warunku udziału w postępowaniu, czy kryteriów oceny ofert. Wykonawca spełnił wszystkie wymagania stawiane przez Zamawiającego na etapie składania ofert i po wyborze oferty najkorzystniejszej podjął działania organizacyjne w celu wyposażenia sprzętu w wymagane przez Zamawiającego systemy wagowe”,
- „pewność co do możliwości zawarcia z nim umowy nastąpiła dopiero 7 października 2025 r., a więc po upływie okresu stand still, mimo to Zamawiający oczekuje by wyposażył on pojazdy w legalizowany sprzęt (termin legalizacji jest niezależny od Wykonawcy i dostawcy sprzętu, ponieważ dokonuje jej powołany do tego organ – Urząd Dozoru Technicznego – i ani Wykonawca, ani dostawca sprzętu nie ma wpływu na terminy działania tego organu)”,
- „Okoliczności te nie mają charakteru pozornego, bowiem z czynności wykonywanych przez Wykonawcę nie sposób wywieść by nie podejmował czynności zmierzających do zawarcia umowy”,
- „Wykonawca na bieżąco informuje Zamawiającego o aktualnej sytuacji i nie unika zawarcia umowy, lecz przygotowuje się do jej realizacji”,
- „Zamawiający mógł również skorzystać z trybu z wolnej ręki, aby zabezpieczyć okres do osiągnięcia gotowości organizacyjnej wykonawcy zamówienia publicznego i jest to standardowe działanie, związane z przedłużającą się procedurą przetargową (konkurencyjną).”

W dniu 24.10.2025 r. Zamawiający przesunął termin przekazania dokumentów, tj. umowy konsorcjum oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy na 29.10.2025 r., a ponadto „biorąc pod uwagę argumentację” Przystępującego wyraził zgodę na zmianę terminu zawarcia umowy na 28.11.2025 r. Zamawiający dodał też, że „nieuzupełnienie dokumentów/niełożenie wyjaśnień/oświadczeń w terminie określonym w punkcie I powyżej, czy też niestawienie się w dniu wyznaczonym w punkcie II na zawarcie umowy w siedzibie Zamawiającego celem jej podpisania zostanie uznane za uchylenie się od zawarcia umowy i będzie skutkowało podjęciem dalszych czynności przewidzianych w ustawie prawo zamówień publicznych”.

W dniu 29.10.2025 r. Przystępujący przekazał m.in. umowę konsorcjum z podpisami oraz gwarancję należytego wykonania umowy obowiązującą od 03.11.2025 r. wraz z aneksem wskazującym datę obowiązywania od 28.11.2025 r. Oświadczył też, że zawrze umowę w dniu 28.11.2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron i Przystępującego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane zaniechania Zamawiającego.

Ponadto Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów opartych na art. 226 ust. 1 pkt 5, 7 i 8 oraz art. 224 ust. 1 ustawy Pzp i dotyczących oceny oferty Przystępującego oraz wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej odwołanie podlega odrzuceniu jako spóźnione.

Należy zauważyć, że Zamawiający w niniejszym postępowaniu poinformował wykonawców o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego w dniu 24.09.2025 r., co oznacza, że termin na wniesienie odwołania kwestionującego tę czynność upłynął w dniu 06.10.2025 r. W tym terminie żaden wykonawca nie wniósł odwołania. Odwołujący wniósł natomiast odwołanie w dniu 27.10.2025 r., tj. w terminie liczonym od 15.10.2025 r., kiedy to otrzymał od Zamawiającego dokumenty dotyczące m.in. korespondencji z Przystępującym, która miała miejsce po wyborze najkorzystniejszej oferty.

Zgodnie z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) i ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp:

1. Odwołanie wnosi się:

1) w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie:

a) 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,

3. Odwołanie w przypadkach innych niż określone w ust. 1 i 2 wnosi się w terminie:

1) 10 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne.

Z przepisów wynika, że w przypadku czynności, o których zamawiający informuje wykonawców, termin na wniesienie odwołania liczy się od dnia przekazania informacji o tej czynności (art. 515 ust. 1 ustawy Pzp). Taką czynnością jest z pewnością czynność wyboru najkorzystniejszej oferty, o której zamawiający informuje w myśl art. 253 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Oznacza to, że okres w którym można wnieść odwołanie na wybór najkorzystniejszej oferty otwiera się w dniu przekazania przez zamawiającego informacji o wyborze i zamyka się 5-tego lub 10-tego dnia od przekazania tej informacji (w zależności od wartości zamówienia). Po upływie tego okresu nie jest możliwe skuteczne wniesienie odwołania na wybór najkorzystniejszej oferty.

W szczególności nie jest dopuszczalne liczenie ww. terminu na podstawie art. 515 ust. 3 ustawy Pzp, który dotyczy przypadków innych niż określone w ust. 1 i ust. 2. Skoro bowiem, jak wskazano już wyżej, wniesienie odwołania na wybór najkorzystniejszej oferty jest objęte przepisem art. 515 ust. 1 ustawy Pzp, to nie jest to jednocześnie „inny przypadek”, o którym mowa w art. 515 ust. 3 ustawy Pzp. Takim „innym przypadkiem” może być np. czynność, o której zamawiający nie informuje wykonawców, a mimo to dany podmiot powziął o niej wiadomość i w oparciu o to decyduje się wnieść odwołanie.

Skoro zatem w niniejszym postępowaniu Zamawiający poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty w dniu 24.09.2025 r., to termin na wniesienie odwołania kwestionującego tę czynność upłynął w dniu 06.10.2025 r. Terminu tego nie można „przesunąć” w związku z tym, że Odwołujący dopiero po jego upływie dowiedział się o okolicznościach, z których wywiódł, że oferta Przystępującego podlegała odrzuceniu lub wymagała dalszego badania. Jak wskazano już wyżej, termin na wniesienie odwołania na wybór najkorzystniejszej oferty biegnie od dnia przekazania informacji o wyborze do 5-tego lub 10-tego dnia od tego przekazania i po tym czasie skuteczne zakwestionowanie wyboru najkorzystniejszej oferty w drodze wniesienia odwołania nie jest możliwe.

Powyższe potwierdza postanowienie Izby z dnia 18.11.2025 r. o sygn. akt KIO 4626/25, w którym stwierdzono: „Izba zauważa, że zarzuty i wnioski odwołania zmierzają do unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty podjętej w dniu 26 września 2025 r. Odwołanie więc od tej czynności, w tym obejmujące zaniechanie odrzucenia oferty Engave powinno zostać wniesione najpóźniej w dniu 6 października 2025 r. (...) Odwołujący dokonuje w odwołaniu błędnej wykładni art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy pzp (...) Rozumienie dyspozycji ww. przepisu przez Odwołującego jest nieprawidłowe po pierwsze dlatego, że w niniejszej sprawie nie wystąpiły inne przypadki niż określone art. 515 ust. 1 i 2 ustawy pzp. Odwołanie dotyczy bowiem czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w części A, a Odwołujący dąży do unieważnienia tej czynności i odrzucenia oferty Engave, a więc termin na wniesienie odwołania powinien być liczony zgodnie z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy pzp. Po drugie, powzięcie wiadomości o okolicznościach stanowiących podstawę wniesienia odwołania nie dotyczy okoliczności faktycznych, które Odwołujący ustalił gromadząc dowody w sprawie, ale podstawy wniesienia odwołania, o której mowa w art. 513 ustawy pzp, czyli m.in. czynności czy zaniechania zamawiającego. (...) W ślad za uchw. SN z 28.2.2013 r. (III CZP 107/12, Legalis) należy przyjąć, że przepis ten znajdzie zastosowanie wobec braku aktywności informacyjnej zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia w odniesieniu do wszystkich czynności zaskarżalnych podjętych w toku postępowania. Taka sytuacja jednak nie miała miejsca w niniejszym postępowaniu, ponieważ Zamawiający poinformował Odwołującego w dniu 26 września 2025 r. o czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. Tym samym Odwołujący dowiedział się również, że oferta Engave nie została odrzucona. (...) Niewątpliwie, odwołanie wniesione w dniu 24 października 2025 r. należało uznać za wniesione z uchybieniem terminu określonego ustawą pzp”.

Wobec powyższego Izba stwierdziła, że w niniejszej sprawie tylko w zakresie zarzutu dotyczącego art. 263 ustawy Pzp termin na wniesienie odwołania mógł być liczony w trybie art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp, ponieważ o swoich decyzjach związanych z zachowaniem wybranego wykonawcy po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający nie ma obowiązku informować (poza ew. ponownym wyborem oferty lub unieważnieniem postępowania), więc jest to „przypadek inny” niż określony w art. 515 ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto oczywistym jest, że okoliczności objęte normą art. 263 ustawy Pzp, w tym ewentualne „uchylanie się” wykonawcy od zawarcia umowy, mają miejsce po upływie tzw. okresu standstill (art. 264 ustawy Pzp), zatem niemożliwym byłoby wniesienie odwołania na czynności lub zaniechania zamawiającego naruszające ww. przepis w terminie liczonym od przekazania informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Dlatego wyłącznie w zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 263 ustawy Pzp Izba uznała, że odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie, tj. w terminie liczonym od dnia otrzymania przez Odwołującego (15.10.2025 r.)

korrespondencji wymienianej między Odwołującym i Zamawiającym po wyborze najkorzystniejszej oferty, na podstawie której Odwołujący wywiódł, że Przystępujący uchyła się od zawarcia umowy, a Zamawiający nie dokonuje wyboru drugiej w kolejności oferty ani nie unieważnia postępowania.

Natomiast w zakresie pozostałych zarzutów dotyczących art. 226 ust. 1 pkt 5, 7 i 8 ustawy Pzp i art. 224 ust. 1 ustawy Pzp Izba stwierdziła, że odwołanie zostało wniesione z uchybieniem ustawowego terminu. Zarzuty te odnoszą się do czynności badania i oceny ofert i zmierzają do unieważnienia czynności wyboru oferty Przystępującego oraz do odrzucenia jego oferty. Tymczasem, jak wskazano już wyżej, o wyniku badania i oceny oferty, w tym o wyborze najkorzystniejszej oferty, wykonawcy są informowani na podstawie art. 253 ust. 1 ustawy Pzp, zatem termin na wniesienie odwołania na te czynności należy liczyć zgodnie z art. 515 ust. 1 ustawy Pzp. W niniejszej sprawie oznacza to, że termin na wniesienie odwołania w zakresie zarzutów opartych na art. 226 ust. 1 pkt 5, 7 i 8 ustawy Pzp i art. 224 ust. 1 ustawy Pzp upłynął w dniu 06.10.2025 r. (licząc od przekazania w dniu 24.09.2025 r. informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty). W konsekwencji wniesienie tego odwołania w zakresie ww. zarzutów w dniu 27.10.2025 r. jest już działaniem spóźnionym i odwołanie to (w zakresie tych zarzutów) podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp.

Przechodząc zatem do zarzutu podlegającego rozpoznaniu, tj. zarzutu dotyczącego art. 263 ustawy Pzp należy zauważyć, że zgodnie z tym przepisem jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, uchyła się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może dokonać ponownego badania i oceny ofert spośród ofert pozostałych w postępowaniu wykonawców oraz wybrać najkorzystniejszą ofertę albo unieważnić postępowanie.

Po pierwsze, należy zatem zauważyć, że ww. przepis przewiduje możliwość, nie zaś obowiązek zamawiającego, aby w razie uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy wybrał on następną w kolejności ofertę albo unieważnił postępowanie. Nie jest zatem tak, że w razie uchylenia się wykonawcy (abstrahując w tym miejscu od sytuacji zaistniałej w niniejszym postępowaniu) zamawiający od razu musi podjąć decyzję, czy wybiera kolejną ofertę czy unieważnia postępowanie. Ustawodawca pozostawił zamawiającemu w tym przypadku pewien zakres swobody na podjęcie działań stosownych do rzeczywistej sytuacji zaistniałej w postępowaniu, przy czym głównie od konkretnego zachowania danego wykonawcy i od upływu czasu zależy, czy i kiedy zamawiający uzna, że wykonawca uchyła się od zawarcia umowy i nadszedł czas na wybranie kolejnej oferty albo unieważnienie postępowania. Powyższe wynika nie tylko z faktu, że w art. 263 ustawy Pzp ustawodawca użył słowa „może”, ale też z faktu, że jak słusznie podkreślał Zamawiający, żaden przepis ustawy Pzp nie narzuca terminu, w którym umowa o zamówienie publiczne musi być zawarta. Istnieją przepisy przewidujące zakaz zawarcia umowy (np. art. 264, art. 577 ustawy Pzp), natomiast nie ma przepisu wyznaczającego termin, w którym zamawiający musi zawrzeć umowę z wykonawcą.

Również postanowienia SWZ wskazują na to, że Zamawiający pozostawił sobie margines swobody co do terminu zawarcia umowy i wyznaczenia terminu rozpoczęcia realizacji usługi. W rozdziale VIII pkt 2 SWZ Zamawiający wskazał bowiem:

„1. Termin wykonania zamówienia w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wynosi 16 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

2. Planowane rozpoczęcie świadczenia usługi w zakresie określonym w pkt 1 nastąpi po podpisaniu umowy od dnia 1 września 2025 roku, jednak Zamawiający zastrzega sobie prawo zmiany terminu rozpoczęcia usługi z uwagi na wykorzystany limit odpadów określony w odrębnej umowie lub przedłużającą się procedurę przetargową”.

Okres wykonywania zamówienia został zatem określony na 16 miesięcy od dnia zawarcia umowy, ale sam termin zawarcia umowy i rozpoczęcia świadczenia usługi nie został określony sztywno. Zamawiający wskazał, że planowany termin rozpoczęcia świadczenia usługi nastąpi „po podpisaniu umowy od dnia 1 września 2025 roku”, co czytane literalnie oznacza zdaniem Izby, że planowany termin zawarcia umowy nie został w ogóle wyznaczony, natomiast został wyznaczony planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi – jako termin od 01.09.2025 r., o ile wcześniej zostanie podpisana umowa („po podpisaniu umowy”). Przy czym w dalszej części pkt 2 Zamawiający zastrzegł, że wskazany termin rozpoczęcia świadczenia usługi może zostać zmieniony z uwagi na wykorzystany limit odpadów określony w odrębnej umowie lub przedłużającą się procedurę przetargową. Innymi słowy: analizując ww. postanowienie pkt 2 należy zauważyć, że tylko w jednym miejscu mowa jest w nim o zawarciu umowy, tj. w zwrocie „po podpisaniu umowy”, natomiast całe postanowienie odnosi się do terminu rozpoczęcia realizacji świadczenia usługi. Dlatego właśnie oznacza to, że Zamawiający nie wyznaczył terminu zawarcia umowy, natomiast wyznaczył termin rozpoczęcia świadczenia usługi, ale z zastrzeżeniem dopuszczalnej jego zmiany.

Powyższego nie zmienia treść § 2 ust. 1 projektu umowy, w której wpisano, że: *„Strony ustalają termin realizacji przedmiotu umowy w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Skarżysko – Kamienna od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy” – przez okres 16 miesięcy od dnia zawarcia umowy (...)*”. Ww. postanowienie utożsamia termin zawarcia umowy z terminem rozpoczęcia realizacji usługi,

ale nie zmienia to faktu, że nigdzie Zamawiający nie wyznaczył terminu zawarcia umowy, bo nawet w rozdziale VIII pkt 2 SWZ termin rozpoczęcia realizacji usługi (który wg projektu umowy powinien być taki sam, jak termin zawarcia umowy) nie został sztywno oznaczony.

Z analizy dokumentów zamówienia wynika zatem, że Zamawiający w żadnym postanowieniu nie zobowiązał się do zawarcia umowy w określonym terminie, jak też termin rozpoczęcia realizacji usługi nie został jednoznacznie określony (poza wskazaniem, że miał zacząć bieg od terminu zawarcia umowy). Oznacza to, że ani z art. 263 ustawy Pzp ani z postanowień dokumentów zamówienia nie można wywieść, że Zamawiający był zobowiązany zawrzeć umowę w określonym terminie.

Niezależnie od powyższego w ocenie Izby nie można stwierdzić, że Przystępujący uchylał się od zawarcia umowy. Przystępujący pozostawał w stałym kontakcie z Zamawiającym, odpowiadał na wszystkie pisma i przekazywał wymagane dokumenty w wyznaczonych terminach. Faktem jest, że niektóre z dokumentów: umowa konsorcjum i gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania umowy były dotknięte wadami i wymagały uzupełnienia w poprawnej wersji (zostały uzupełnione 29.10.2025 r.), niemniej jednak nie można pomijać, że Przystępujący reagował na każde wezwanie Zamawiającego i cały czas podtrzymywał zamiar realizacji zamówienia.

Odwołujący podkreśla też, że Przystępujący domagał się zmiany terminu zawarcia umowy i zmiany terminu rozpoczęcia realizacji usługi, co miałoby świadczyć o jego uchylaniu się od zawarcia umowy. W ocenie Izby w okolicznościach niniejszej sprawy należy mieć na uwadze, że Zamawiający nie przewidział okresu przejściowego na przygotowanie się wykonawcy do realizacji usługi, a jest rzeczą wiadomą na rynku odpadów, że w przypadku wykonawcy, który do tej pory nie świadczył usługi odbioru odpadów na danym terenie takie przygotowanie się jest niezbędne, zwłaszcza że trudno podejmować działania w tym zakresie w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia, kiedy wykonawca nie wie jeszcze, czy jego oferta zostanie wybrana jako najkorzystniejsza. Złożony przez Przystępującego dowód w postaci uzyskanej oferty z 05.08.2025 r. na montaż systemów wagowych również potwierdza, że Przystępujący zaczął przygotowywać się do realizacji usługi, natomiast nie mógł podjąć zobowiązań w tym zakresie przed powzięciem wiadomości, że zamówienie zostanie udzielone właśnie jemu. Zachowanie Przystępującego nie świadczy zatem o uchylaniu się od zawarcia umowy, a jedynie o dążeniu do przesunięcia terminu jej zawarcia, i co za tym idzie – terminu rozpoczęcia realizacji usługi (zgodnie z § 2 ust. 1 projektu umowy). Raz jeszcze należy podkreślić, że Przystępujący odpowiadał na pisma Zamawiającego przed terminami w nich wyznaczonymi, przysyłał wymagane dokumenty i podtrzymywał wolę świadczenia usług.

Nie można też tracić z pola widzenia, że Zamawiający przedłużał termin zawarcia umowy na wnioski Przystępującego. Nawet gdy początkowo nie zgodził się na 01.12.2025 r. jako termin rozpoczęcia realizacji usługi, ostatecznie zgodził się na 28.11.2025 r. Podobnie Zamawiający zgadzał się na przedłużanie terminu na przedłożenie wymaganych dokumentów, w tym zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W efekcie nigdy nie doszło do sytuacji, w której Przystępujący w wyznaczonym terminie nie przekazałby dokumentów lub nie stawiałby się do zawarcia umowy. W ocenie Odwołującego powyższe świadczy o nadmiernych ustępstwach Zamawiającego i naruszaniu przez niego art. 263 ustawy Pzp poprzez niewybranie kolejnej oferty albo nieunieważnienie postępowania. Jednak, jak wskazano już wyżej, ww. przepis nie narzuca terminu zawarcia umowy i nie nakłada na zamawiających obowiązku wybrania kolejnej oferty albo unieważnienia postępowania od razu po pierwszych trudnościach dotyczących zawarcia umowy, pozostawiając zamawiającym pewną swobodę w zakresie oceny sytuacji i podjęcia działań stosownych do okoliczności.

Nie można zatem w oderwaniu od wszystkich opisanych wyżej faktów stwierdzić, że samo wnioskowanie Przystępującego o zmianę terminu zawarcia umowy dowodzi uchylania się od jej zawarcia.

Odnosząc się natomiast do podnoszonego przez Odwołującego faktu, że w dniu 26.09.2025 r. Zamawiający udzielił Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych „FART BIS” sp. z o.o. (lider konsorcjum będącego Przystępującym w niniejszym postępowaniu odwoławczym) zamówienia na świadczenie usług w trybie z wolnej ręki w okresie do „rozstrzygnięcia toczącego się postępowania przetargowego” (Odwołujący przedstawił dowody w postaci umowy nr 58/2025, aneksu do tej umowy oraz protokołu z negocjacji z 25.09.2025), w pierwszej kolejności należy zauważyć, że zastosowanie ww. trybu nie zostało skutecznie zaskarżone przez Odwołującego. Tym samym podnoszenie tego zarzutu obecnie jest już spóźnione. Ponadto nawet przyjęcie, że korzystne dla Przystępującego warunki umowy zawartej w trybie z wolnej ręki (m.in. wyższe wynagrodzenie i brak wymogu stosowania systemu wagowego) dodatkowo zachęcają go do wnioskowania o przesunięcie terminu zawarcia umowy w niniejszym postępowaniu, nie zmienia faktu, że opisane wyżej zachowania Przystępującego, również w świetle zgód wyrażanych przez Zamawiającego, nie świadczą o uchylaniu się od zawarcia umowy. Natomiast kwestia zasadności udzielenia zamówienia w wolnej ręki pod kątem finansów Zamawiającego pozostaje poza zakresem rozpoznawania sprawy przez Izbę.

Izba nie dopatrzyła się też naruszenia przez Zamawiającego art. 16 ustawy Pzp, w tym naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, z uwagi na podniesioną już wyżej treść art. 263 ustawy Pzp, który nie narzuca terminu zawarcia umowy czy terminu podjęcia decyzji o ewentualnym wyborze kolejnej oferty albo

unieważnieniu postępowania, ale pozostawia zamawiającym zakres swobody co do rodzaju i terminu działań podejmowanych w razie trudności z zawarciem umowy.

Wobec powyższego Izba postanowiła jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 ustawy Pzp.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska i dowody Stron i Przystępującego przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. a) i b) 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).

Przewodnicząca