

WYROK

Warszawa, dnia 12 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: **Anna Wojciechowska**  
Członkowie: **Adriana Urbanik**  
**Marek Bienias**  
Protokolant: **Aldona Karpińska**

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 7 maja 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 kwietnia 2026 r. przez **wykonawcę Daniela Strojka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.S. P.H.U. SARNAT z siedzibą w Bytowie** w postępowaniu prowadzonym przez **zamawiającego Gminę Miejską Kościerzyna**

orzeka:

**1. Uwzględnić w całości odwołanie i nakłada na zamawiającego Gminę Miejską Kościerzyna karę finansową w wysokości 17 969 zł 00 gr (siedemnaście tysięcy dziewięćset sześćdziesiąt dziewięć złotych zero groszy), stwierdzając, że utrzymanie w mocy umowy nr WIZP.272.7.2026 zawartej pomiędzy zamawiającym a wykonawcami Janem Klapczyńskim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą ZAKŁAD USŁUGOWY URZĄDZANIA I UTRZYMYWANIA ZIELEŃCÓW J.K. oraz M.K. prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą USŁUGI KOMUNALNE MAREK KLAPCZYŃSKI działającymi wspólnie jako wspólnicy spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K. z siedzibą w Kościerzynie od dnia 31 maja 2026 r. leży w ważnym interesie publicznym.**

**2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Gminę Miejską Kościerzyna i**

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Daniela Strojka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.S. P.H.U. SARNAT z siedzibą w Bytowie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego,

2.2. zasądza od zamawiającego Gminy Miejskiej Kościerzyna na rzecz odwołującego wykonawcy Daniela Strojka prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.S. P.H.U. SARNAT z siedzibą w Bytowie kwotę 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

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: .....  
Członkowie: .....

.....

Sygn. akt KIO 1499/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Miejska Kościerzyna- prowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2024 r., poz. 1320 z późn. zm. – dalej „ustawa pzp”), pn. „*Pozimowe sprzątnięcie miasta Kościerzyna*” – nr referencyjny ZP 7/2026. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 23 marca 2026 r., numer publikacji ogłoszenia: 198953-2026, numer wydania: Dz.U. S: 57/2026. Zamawiający nie opublikował ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy.

W dniu 2 kwietnia 2026 r. odwołanie wniósł wykonawca D.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą D.S. P.H.U. SARNAT z siedzibą w Bytowie – dalej Odwołujący. Odwołujący wniósł odwołanie wobec udzielenia zamówienia na rzecz J.K. i M.K. prowadzących wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K. w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu udzielenie zamówienia publicznego w postępowaniu nr ZP 7/2026 w trybie zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem przesłanek stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, czym Zamawiający naruszył przepisy art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp i art. 16 pkt 1 ustawy pzp.

Odwołujący w oparciu o wyżej wskazane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania, jak również o unieważnienie umowy zawartej w postępowaniu nr ZP 7/2026 w zakresie zobowiązań niewykonanych i nałożenie na Zamawiającego kary finansowej w maksymalnym wymiarze 10% przewidzianym przepisem art. 563 ustawy pzp.

W dniu 23 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o odrzucenie odwołania

na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy pzp, względnie o jego oddalenie w całości. W złożonej odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska.

**Izba ustaliła, co następuje:**

Izba ustaliła, że odwołanie czyni zadość wymogom proceduralnym zdefiniowanym w Dziale IX ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, tj. odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz został uiszczony od niego wpis.

Izba ustaliła, że nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy pzp, które skutkowałyby odrzuceniem odwołania.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, a więc odwołanie mu przysługiwało w myśl art. 505 ust. 1 ustawy pzp.

Izba nie uwzględniła więc wniosku Zamawiającego o oddalenie odwołania z uwagi na niewykazanie materialnoprawnej przesłanki wniesienia odwołania. Izba uznała za niezasadny również wniosek Zamawiającego o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy pzp.

W tym zakresie Zamawiający podnosił, że krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia odwołania został zakreślony przepisem art. 505 ust. 1 ustawy pzp. Odwołujący twierdzi, co prawda, że posiada interes prawny w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia („Pozimowe sprzątnięcie miasta Kościerzyna”), gdyż „został pozbawiony możliwości złożenia oferty najkorzystniejszej i tym samym pozyskania zamówienia”. Tymczasem Odwołujący, zdaniem Zamawiającego, nie tylko nie uzasadnił należycie, że posiada ten interes, to nawet nie podjął w odwołaniu próby uzasadnienia, że takim interesem się legitymuje. Zamawiający oszacował wartość tego zamówienia na kwotę 1.635.047,00 zł netto (dowód: wniosek Wydziału Infrastruktury i Środowiska Urzędu Miasta o przeprowadzenie zamówienia oraz szacunek wartości zamówienia). Wartość zamówienia (usługa) przewyższa progi unijne. W postępowaniu tym Zamawiający postawił warunki udziału w postępowaniu, które zostały sformułowane w zaproszeniu do udziału w negocjacjach z dnia 6 marca 2026 r. Zamawiający podał również informacje, że Wykonawca musi wykazać brak podstaw wykluczenia z postępowania, a w piśmie z dnia 10 marca 2026 r. podał szczegółowe wymagania, jakie dokumenty Wykonawca ma przedłożyć Zamawiającemu na okoliczność braku podstaw wykluczenia. Informacje te zostały szczegółowo wyspecyfikowane w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia (pkt 2.1.4). Odwołujący powinien zatem być na ich podstawie ocenić, czy posiada rzeczywisty interes prawny w uzyskaniu zamówienia. Odwołujący nie przedstawił takiej analizy ani uzasadnienia posiadania interesu prawnego, zatem stanowi to podstawę do odrzucenia odwołania. Odwołujący powołuje się wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 marca 2026 r., sygn. KIO 5952/25, ale nie można automatycznie utożsamiać postępowania, które jest przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego i procedury o udzielenie zamówienia, które zakończyło się tym wyrokiem (Całoroczne utrzymanie czystości i porządku wraz z pielęgnacją zieleni na terenie miasta Kościerzyna, ZP 12/2025). Wymagania, jakie postawił Zamawiający w niniejszym postępowaniu, nie są ani nadmierne, ani nieproporcjonalne. Odwołujący wskazał tylko, że przedmiot zamówienia ZP 12/2025 obejmował zakres usług ujęty w niniejszym postępowaniu. Zamawiający zauważył, że zarówno w postępowaniu zakończonym wyrokiem KIO z dnia 3 marca 2026 r., sygn. KIO 5952/25, ani w niniejszym postępowaniu zakresem odwołania nie są objęte warunki postawione przez Zamawiającego. Odwołujący nie kwestionuje tych warunków. Istotne jest to, że Krajowa Izba Odwoławcza w postępowaniu KIO 5952/25 w ogóle nie rozstrzygnęła, czy Odwołujący w postępowaniu ZP 12/2025 spełnił warunki udziału w postępowaniu, czy też nie spełnił. Przyczyną uwzględnienia odwołania na korzyść Odwołującego w postępowaniu KIO 5952/25 było to, że Zamawiający niedostatecznie, zdaniem Izby, uzasadnił czynność odrzucenia oferty Odwołującego. Izba wskazała, że przy rozstrzygnięciu sprawy nie mogły być brane inne okoliczności niż wskazane w uzasadnieniu faktycznym i prawnym czynności odrzucenia oferty z czym Zamawiający się nie zgadzał. Nie wchodząc w dalszą polemikę z wyrokiem KIO, taka konstatacja nie oznacza jednak zdaniem Zamawiającego, że Izba rozstrzygnęła o tym, czy Odwołujący w postępowaniu ZP 12/2025 spełnił warunki udziału w postępowaniu. Zamawiający konsekwentnie uważa, że Odwołujący w postępowaniu ZP 12/2025 nie wykazał spełnienia warunków udziału. Z kolei w odwołaniu złożonym w niniejszej sprawie nawet nie podjął próby wykazania, że spełniłby warunki udziału, które postawił Zamawiający, gdyby to do niego zostało skierowane zaproszenie do udziału w negocjacjach.

Zgodnie z art. 528 pkt 2 ustawy pzp „Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że: odwołanie zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony.”

Zgodnie z art. 505 ust. 1 i 2 ustawy pzp „1. Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. 2. Środki

*ochrony prawnej wobec ogłoszenia wszczynającego postępowanie o udzielenie zamówienia lub ogłoszenia o konkursie oraz dokumentów zamówienia przysługują również organizacjom wpisanym na listę, o której mowa w art. 469 pkt 15, oraz Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców.”*

*Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 30 ustawy pzp „wykonawcy – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.”*

*W myśl art. 2a ust. 2 zdanie 2 Dyrektywy 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r.: Oferentów uważa się za zainteresowanych, jeśli nie zostali jeszcze ostatecznie wykluczeni. Wykluczenie ma charakter ostateczny, jeśli zainteresowani oferenci zostali o nim powiadomieni i jeżeli zostało ono uznane za zgodne z prawem przez niezależny organ odwoławczy lub nie może już podlegać procedurze odwołania.*

Niewątpliwie, uprawnionymi do wniesienia odwołania mogą być wyłącznie podmioty wskazane w art. 505 ustawy pzp. W konsekwencji podmioty niezaliczające się do tego kręgu muszą zostać uznane za nieuprawnione do wniesienia odwołania, a wniesione przez nie odwołanie jako podlegające odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy pzp. Definicję legalną „wykonawcy” reguluje art. 7 pkt 30 ustawy: „należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.” Nie ulega wątpliwości, że status wykonawcy, zgodnie z powyższą definicją, wiąże się z czynnym uczestnictwem podmiotu w kolejnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia, czy też z realizacją samego zamówienia.

Natomiast interes, o którym mowa w ww. przepisie przejawia się utraceniem realnej szansy na uzyskanie zamówienia stanowiącą konsekwencję nieprawidłowych działań – podjętych czynności bądź zaniechania ich dokonania – przez zamawiającego, naruszających przepisy ustawy pzp. Materialnoprawną przesłankę dopuszczalności odwołania ocenia się na moment wniesienia odwołania zatem irrelewantne dla tej oceny są przyszłe, hipotetyczne czynności zamawiającego. Dodatkowo, zważywszy na konstrukcję powyższego przepisu dla skuteczności wniesionego środka ochrony prawnej niewystarczające jest wystąpienie jednej z przesłanek objętych dyspozycją powyższego przepisu. Z wniesionego odwołania musi więc wynikać, że odwołujący nie tylko może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów, ale również, że ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia. Konkludując powyższe rozważania podkreślić należy, że materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania muszą wystąpić łącznie, interes w uzyskaniu zamówienia musi mieć realny charakter a zaskarżone czynności wywoływać negatywny wpływ na sytuację odwołującego. Innymi słowy, wypełnienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy pzp występuje wtedy, gdy brak skorzystania ze środka ochrony prawnej mógłby spowodować, że wykonawca poniesie szkodę wynikającą z zaprzestania szansy na uzyskanie zamówienia przez nieprawidłowe działania zamawiającego.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy podnieść należy, że w okolicznościach faktycznych powołanych w odwołaniu oraz zarzutów i żądań nim objętych Odwołującemu przysługuje odwołanie. W świetle art. 505 ust. 1 ustawy pzp środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Odwołujący wskazał w odwołaniu: „Odwołującemu przysługuje prawo wniesienia odwołania zgodnie z przepisem art. 505 ust. 1 pzp, bowiem miał interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i poniósł szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych Odwołujący został pozbawiony możliwości złożenia oferty potencjalnie najkorzystniejszej i tym samym pozyskania zamówienia. Odwołujący nadmienia, że w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego pod nr ZP 12/2025 (przedmiot zamówienia obejmował zakres usług ujęty w niniejszym postępowaniu w trybie zamówienia z wolnej ręki) jego oferta została niezasadnie odrzucona i niezasadnie wybrano ofertę J.K. i M.K. prowadzących dział. gosp. w formie spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K. (w postępowaniu nr ZP 12/2025 złożone zostały wyłącznie dwie oferty). Okoliczność ta potwierdzona jest w treści uzasadnienia wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 marca 2026 r. sygn. akt KIO 5952/25. Nadto nadmienić należy, że Zamawiający – wprost sprzecznie z przepisem art. 577 pzp – w postępowaniu nr ZP 12/2025 zawarł umowę przed ogłoszeniem orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą. Ponownie podkreślić więc należy, że naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jakich dopuścił się Zamawiający postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, uniemożliwiły Odwołującemu uzyskanie zamówienia i tym samym bezpośrednio narażają Odwołującego na szkodę w postaci utraty określonego zysku z tytułu realizacji zamówienia.”

Odnosząc się więc do wniosków Zamawiającego Izba zwraca uwagę, że odwołanie kwestionuje niekonkurencyjny tryb udzielenia przez Zamawiającego zamówienia. W przypadku środka ochrony prawnej wniesionego wobec trybu udzielenia

zamówienia krąg wykonawców uprawnionych jest szeroki i podobnie jak w przypadku odwołania kwestionującego treść dokumentów zamówienia na etapie ogłoszonego postępowania za wykonawcę uprawnionego uznaje się każdy podmiot, który: „oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług”, a który w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp został pozbawiony możliwości uzyskania zamówienia. Dlatego Izba uznała za niezasadny wniosek o odrzucenie odwołania.

Dalej w zakresie wykazania materialnoprawnej przesłanki wniesienia odwołania podkreślić należy, że Odwołujący wskazał w odwołaniu, że w wyniku czynności podejmowanych przez Zamawiającego został pozbawiony możliwości uzyskania zamówienia, a więc poniósł szkodę. Odwołujący dąży do unieważnienia umowy zawartej w trybie niekonkurencyjnym, gdyż Zamawiający nie opublikował ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy uniemożliwiającej zakwestionowanie trybu postępowania na jego wczesnym etapie. W interesie Odwołującego jest więc unieważnienie umowy i ubieganie się o udzielenie zamówienia w trybie konkurencyjnym. Chybiona pozostaje argumentacja Zamawiającego, że Odwołujący powinien był wykazać wnosząc odwołanie zdolność do spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Abstrahując od okoliczności, że Zamawiający na tym etapie nie może stwierdzić, że Odwołujący nie posiadałby wymaganych zdolności, skoro Odwołujący został pozbawiony w ogóle możliwości złożenia oferty to dla oceny przesłanki materialnoprawnej z art. 505 ustawy pzp bez znaczenia pozostają przyszłe, hipotetyczne czynności Zamawiającego, w tym ewentualne uznanie przez Zamawiającego, że Odwołujący nie spełnia warunków udziału w postępowaniu. Z tych powodów Izba nie uwzględniła wniosków Zamawiającego.

Izba ustaliła, że w terminie wynikającym z art. 525 ustawy pzp do postępowania odwoławczego nie zgłosił przystąpienia żaden wykonawca.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołanie wraz z załącznikami oraz odpowiedź na odwołanie wraz z załącznikami, a także dokumentację postępowania w sprawie o sygn. akt: KIO 5952/26.

**Na podstawie tych dokumentów, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dowody złożone przez strony w trakcie posiedzenia i rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła:**

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W zakresie podniesionych zarzutów skierowanych do rozpoznania Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Izba ustaliła, że ogłoszenie o zamówieniu w postępowaniu nr ZP 12/2025 na „*Całoroczne utrzymanie czystości i porządku wraz z pielęgnacją zieleni na terenie miasta Kościerzyna.*” zostało opublikowane w dniu 6 sierpnia 2025 r., numer publikacji ogłoszenia: 515975-2025, numer wydania Dz.U. S: 149/2025.

Zgodnie z SWZ w postępowaniu ZP 12/2025:

#### **„ROZDZIAŁ 4. OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA**

*Przedmiotem zamówienia jest kompleksowa usługa utrzymania czystości, zimowego utrzymania oraz pielęgnacji zieleni na terenie miasta Kościerzyna w okresie od 10.11.2025 r. do 14.11.2027 r.*

*Zakres prac obejmuje:*

- utrzymanie czystości (sprzątanie ulic, chodników, terenów zielonych, placów zabaw, elementów małej architektury, opróżnianie koszy ulicznych) od 10.11.2025 r. do 14.11.2027 r.*
- zimowe utrzymanie (odśnieżanie i posypywanie ciągów pieszych, pieszo-jezdnych, schodów, przystanków, azyłów) od 15.11.2025 r. do 15.04.2026 r., od 15.11.2026 r. do 15.04.2027 r.*
- pielęgnacja zieleni (koszenie, podlewanie, usuwanie odrostów, formowanie drzew, utrzymanie kwietników) od 10.11.2025 r. do 14.11.2027 r.”*

W dniu 11 września 2025 r. nastąpiło otwarcie ofert w postępowaniu nr ZP 12/2025, w którym ofertę złożył Odwołujący i wykonawcy J.K. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą ZAKŁAD USŁUGOWY URZĄDZANIA UTRZYMYWANIA ZIELEŃCÓW J.K. oraz M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą USŁUGI KOMUNA MAREK KLAPCZYŃSKI działający wspólnie jako wspólnicy spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K..

W dniu 17 grudnia 2025 r. Zamawiający zawiadomił ww. wykonawców o wyborze oferty wykonawcy J.K. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą ZAKŁAD USŁUGOWY URZĄDZANIA I UTRZYMYWANIA ZIELEŃCÓW J.K. M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą USŁUGI KOMUNALNE MAREK KLAPCZYŃSKI działający wspólnie jako wspólnicy spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K. oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) ustawy pzp.

Od powyższych czynności w dniu 29 grudnia 2025 r. odwołanie wniósł obecny Odwołujący.

W dniu 5 stycznia 2026 r. Zamawiający zawarł umowę z wykonawcami Janem Klapczyńskim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą ZAKŁAD USŁUGOWY URZĄDZANIA I UTRZYMYWANIA ZIELEŃCÓW J.K. oraz prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą USŁUGI KOMUNALNE MAREK KLAPCZYŃSKI działającymi wspólnie jako wspólnicy spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K. w postępowaniu nr ZP 12/2025.

W dniu 8 stycznia 2026 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o udzieleniu zamówienia (numer publikacji ogłoszenia: 9665-2026, numer wydania Dz.U. S: 5/2026).

Wyrokiem z dnia 3 marca 2026 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 5952/25 Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła odwołanie i unieważniła umowę WIZP.272.12.2025 zawartą w dniu 5 stycznia 2026 r. pomiędzy Gminą Miejską Kościerzyna a „Usługi Komunalne J.K., M.K. spółka cywilna”.

W pisemnym uzasadnieniu Izba zważyła m.in.: „Zważywszy że odrzucenie oferty wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest czynnością dla wykonawcy bardzo dotkliwą, której skutkiem jest co najmniej pozbawienie go możliwości ubiegania się o udzielenie tego zamówienia, dokonanie takiej czynności – zastosowanie przepisu, z którego wynika norma nakazująca odrzucenie oferty wykonawcy, wymaga jednoznacznego określenia, że przepis ten znajduje zastosowanie, czyli iż wystąpiły wszystkie okoliczności stanowiące hipotezę tej normy, co z kolei czyni koniecznym dokładne i wyczerpujące opisanie tych okoliczności w uzasadnieniu faktycznym czynności odrzucenia oferty wykonawcy. Jeżeli ich wystąpienie budzi wątpliwości, uznanie, że oferta podlega odrzuceniu, że nie jest dopuszczalne. Okoliczności wskazane w uzasadnieniu faktycznym i prawnym czynności odrzucenia oferty Odwołującego nie uzasadniały uznania, że złożone przez niego podmiotowe środki dowodowe (dokument zatytułowany „WYKAZ USŁUG” i referencje) nie potwierdzają spełnienia warunku udziału w Postępowaniu określonego w rozdziale 1 pkt 7.1 ppkt 1 SWZ. Nie sposób było więc uznać, że oferta Odwołującego została złożona przez wykonawcę, który nie złożył w przewidzianym terminie podmiotowych środków dowodowych, potwierdzających spełnianie tego warunku, a w konsekwencji niespełniającego warunku udziału w Postępowaniu, a tym samym uznania czynności odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b i c Pzp za prawidłową. Dokonanie tej czynności stanowiło więc naruszenie tych przepisów (...) Zamawiający udzielił zamówienia po przeprowadzeniu Postępowania, zawierając 5 stycznia 2026 roku z Przystępującym (oznaczonym jako „Usługi Komunalne J.K., M.K. spółka cywilna”) umowę WIZP.272.12.2025. Umowa ta została zawarta po wniesieniu odwołania i przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku – z naruszeniem art. 577 Pzp – uniemożliwiając Izbie uwzględnienie odwołania przez jej zawarciem. Wobec powyższego zachodziła przesłanka unieważnienia tej umowy, o której mowa w art. 457 ust. 1 pkt 2 Pzp.”

W dniu 6 marca 2026 r. Zamawiający zaprosił do udziału w negocjacjach w postępowaniu ZP 7/2026 wykonawcę J.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą ZAKŁAD USŁUGOWY URZĄDZANIA I UTRZYMYWANIA ZIELEŃCÓW J.K. oraz M.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą USŁUGI KOMUNALNE MAREK KLAPCZYŃSKI działających wspólnie jako wspólnicy spółki cywilnej pod firmą Usługi Komunalne J.K., M.K. wskazując następujący tryb postępowania: „1. Tryb udzielenia zamówienia. 1. Postępowanie prowadzone jest w celu udzielenia zamówienia w trybie „Zamówienia z wolnej ręki” art. 305 pkt. 1) w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą. Zamawiający udziela zamówienia z wolnej ręki, gdyż nastąpiła wyjątkowa sytuacja niewynikająca z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, której nie można było przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.”

W zaproszeniu wskazał m.in.: „2. Opis przedmiotu zamówienia.

Przedmiotem zamówienia jest wykonanie usługi pn. „Pozimowe sprzątnięcie miasta Kościerzyna”. Szczegółowo przedmiot zamówienia określony został w załączniku nr 1 do niniejszego zaproszenia.”

Zgodnie z OPZ tego postępowania: „OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie kompleksowej usługi pozimowego sprzątnięcia miasta Kościerzyna, obejmującej w szczególności utrzymanie czystości oraz wygrabianie terenów zielonych, w okresie od dnia 16 marca 2026 r. do dnia 31 maja 2026 r.

#### I. SPRZĄTANIE MIASTA

##### 1. INFORMACJE OGÓLNE, SPIS ZAŁĄCZNIKÓW DOTYCZĄCYCH ZAKRESU PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

- Wykaz terenów do sprzątnięcia mechanicznego i ręcznego oraz zestawienie koszy ulicznych Załącznik nr S

- Wykaz terenów zielonych do wygrabienia Załącznik nr Z.

##### 2. SZCZEGÓLNE CZYNNOŚCI DOTYCZĄCE UTRZYMANIA CZYSTOŚCI:

a) Terminy realizacji sprzątnia miasta:

Zamawiający wymaga, aby oczyszczanie miasta wraz z wygrabieniem terenów zieleni odbyło się w terminie od 16.03.2026 r. do 31.05.2026 r.

b) Częstotliwość sprzątnia

Zamawiający w Załączniku nr S określił częstotliwość sprzątnia poszczególnych terenów oraz opróżniania koszy ulicznych.

c) Standard czystości

Zamawiający ustanawia standard czystości, który musi zostać osiągnięty po oczyszczeniu każdego terenu zgodnie z harmonogramem.

d) Definicja standardu czystości

Pod pojęciem standardu czystości rozumie się usunięcie wszelkich zanieczyszczeń możliwych do:

- zamiecenia,

- zebrania ręcznego w szczególności: piasku, niedopałków, śmieci (papierowych, foliowych, metalowych), liści, gałęzi, odpadów powypadkowych, odchodów zwierzęcych itp. (...)

f) Zakres oczyszczania ulic (...)

g) Zakres oczyszczania chodników i ścieżek rowerowych (...)

h) Zakres oczyszczania parkingów, zatok, schodów i placów zabaw (...)

i) Wygrabianie trawników (...)

j) Utrzymanie koszy ulicznych (...)

p) Usuwanie piasku pozimowego

Musi zostać wykonane w ciągu 8 tygodni. Możliwe przesunięcie terminu po uzgodnieniu z Zamawiającym. Sprzątnie terenów zgodnie z harmonogramem może się rozpocząć dopiero po usunięciu piasku pozimowego."

W dniu 13 marca 2026 r. Zamawiający zawarł umowę nr WIZP.272.7.2026 w postępowaniu nr ZP 7/2026 z wykonawcą Janem Klapczyńskim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą ZAKŁAD USŁUGOWY URZĄDZANIA I UTRZYMYWANIA ZIELEŃCÓW J.K. oraz M.K. prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą USŁŁ KOMUNALNE MAREK KLAPCZYŃSKI działającymi wspólnie jako wspólnicy spółki cywilnej pod firmą Usługi Komuna J.K., M.K..

W ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia z dnia 23 marca 2026 r., numer publikacji ogłoszenia: 198953-2026, numer wydania Dz.U. S: 57/2026 Zamawiający wskazał: „6. Wyniki Wartość wszystkich umów przyznanych w tym zawiadomieniu: 1 796 934,46 PLN Bezpośrednie udzielenie zamówienia. Uzasadnienie bezpośredniego udzielenia zamówienia: Wyjątkowo pilna potrzeba spowodowana wydarzeniami, których nabywca nie mógł przewidzieć

Inne uzasadnienie: Wskutek unieważnienia na mocy wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 03.03.2026 r., sygn. KIO 5952/25, umowy nr WIZP.272.12.2025 zawartej w dniu 5 stycznia 2026 roku pomiędzy Gminą Miejską Kościerzyna a „Usługi Komunalne J.K., M.K. spółka cywilna”, brak jest zapewnienia sprzątnia pozimowego miasta Kościerzyna. Skutkuje to brakiem realizacji ustawowych zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, określonych w art. 3 ust. 2 pkt 11 ustawy o utrzymanie czystości i porządku w gminach, a także realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego, pogorszeniem stanu sanitarnego przestrzeni publicznej oraz ryzykiem niedrożności infrastruktury odwodnieniowej. W szczególności należy wskazać, iż zalegające po okresie zimowym zanieczyszczenia w postaci piasku, kruszyw uszorstniających oraz pozostałości soli drogowej powodują: • wtórne pylenie i pogorszenie jakości powietrza, • zwiększenie zagrożenia poślizgiem dla pieszych i rowerzystów, • przyspieszoną degradację nawierzchni drogowych, • zamulanie wpustów ulicznych i studzienek kanalizacji deszczowej, co w okresie roztopów i wiosennych opadów może prowadzić do lokalnych podtopień, • obniżenie estetyki miasta i standardu utrzymania przestrzeni publicznej. Brak niezwłocznego podjęcia działań w zakresie pozimowego sprzątnia skutkowałby powstaniem realnego zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców oraz odpowiedzialnością odszkodowawczą gminy za szkody wynikłe z niewłaściwego utrzymania infrastruktury komunalnej. W związku z powyższym, w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania miasta oraz realizacji obowiązków ustawowych, konieczne jest pilne zawarcie umowy na świadczenie przedmiotowych usług. Zaistniała sytuacja ma charakter wyjątkowy i pozostaje bez związku z działaniami Zamawiającego – jest konsekwencją rozstrzygnięcia wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą, którego skutkiem było

*unieważnienie zawartej umowy. Ogłoszenie o zamówieniu ZP 12/2025 opublikowano w dniu 06.08.2025r. Wyrok KIO unieważniający umowę zawartą w wyniku rozstrzygnięcia postępowania został wydany w dniu 03.03.2026r. a Zamawiający otrzymał treść wyroku z uzasadnieniem dopiero w dniu 20.03.2026r.. W tych okolicznościach Zamawiający nie miał racjonalnych przesłanek przypuszczać, że postępowanie to potrwa tak długi okres czasu. Okoliczność ta miała charakter obiektywnie nieprzewidywalny na etapie prowadzenia postępowania oraz zawierania umowy. Wobec powyższego, z uwagi na realne i bezpośrednie zagrożenie dla interesu publicznego oraz konieczność zapewnienia nieprzerwanego wykonywania zadań własnych gminy, podjęto niezwłocznie działania zmierzające do wyeliminowania powstałego zagrożenia i zabezpieczenia realizacji usług w trybie dopuszczalnym przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Opisane okoliczności stanowią 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.”*

Dowody Zamawiający:

- ogłoszenie o zamówieniu „Całoroczne utrzymanie czystości i porządku wraz z pielęgnacją zieleni na terenie miasta Kościerzyna”, nr ref. ZP 12/2025, z dnia 6 sierpnia 2025 r.
- komunikat z 8 stycznia 2026 r. Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
- komunikat z 10 stycznia 2026 r. Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
- podsumowanie sezonu zimowego 2025/2026 Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie,
- dokument „Porównanie Akcji Zima 2024/2025 z Akcją Zima 2025/2026 na terenie miasta Kościerzyna”.

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie czy Zamawiający był uprawniony udzielić zamówienia pn. „Pozimowe sprzątnięcie miasta Kościerzyna” – nr referencyjny ZP 7/2026, w trybie niekonkurencyjnym – z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp. Odwołujący podnosił, że nie wypełniły się przesłanki, które uprawniałyby Zamawiającego do udzielenia zamówienia w tym trybie. Odwołujący argumentował, że nie nosi znamion sytuacji wyjątkowej okoliczność, że we wcześniej prowadzonym postępowaniu obejmującym swoim zakresem przedmiot zamówienia udzielony w postępowaniu ZP 7/2026 zostało wniesione odwołanie. Zamawiający powinien bowiem prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego uwzględnić wszystkie sytuacje przewidziane przepisami ustawy pzp, w tym zważyć na konieczność zachowania okresu standstill (czego Zamawiający w postępowaniu nr ZP 12/2025 nie dochował) i mieć na uwadze sytuację, kiedy Krajowa Izba Odwoławcza uwzględni odwołanie. Odwołujący podkreślił również, że skoro Zamawiający w uzasadnieniu udzielenia zamówienia wskazuje na konieczność niezwłocznego usunięcia zalegających po okresie zimowym zanieczyszczeń w postaci piasku, kruszyw uszorstniających oraz pozostałości soli drogowej, to wątpliwości budzi okres obowiązywania umowy określony na 2,5 miesiąca. Podnosił dodatkowo, że Zamawiający w żaden sposób nie wyjaśnił (nie podjął nawet próby uzasadnienia), dlaczego w okolicznościach niniejszej sprawy nie było możliwe zachowanie terminów określonych dla któregośkolwiek z innych trybów udzielenia zamówienia. Wnosząc o nałożenie kary maksymalnej Odwołujący argumentował, że zamówienie w trybie niekonkurencyjnym zostało udzielone temu samemu wykonawcy, z którym Zamawiający wcześniej zawarł umowę (pomimo zakazu z art. 577 ustawy pzp) unieważnioną przez Krajową Izbę Odwoławczą wyrokiem sygn. akt KIO 5952/25.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego i stwierdziła, że Zamawiający nie wykazał żadnej z przesłanek zastosowania trybu z wolnej ręki w świetle art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp, a których tylko łączne wystąpienie pozwala na udzielenie zamówienia w tym trybie. Izba nie będąc związana żądaniami odwołania orzekła inaczej niż wnosił Odwołujący uznając, że utrzymanie umowy w mocy leży w ważnym interesie publicznym, a kara finansowa w wysokości 1% wartości wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego w zawartej umowie będzie adekwatna do okoliczności sprawy, rodzaju i zakresu naruszenia.

Na wstępie wskazania wymaga, że zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp: „Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: 5) 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.” Dyspozycja powyższego przepisu determinuje możliwość udzielenia zamówienia w trybie niekonkurencyjnym od łącznego wystąpienia wszystkich wskazanych w nim przesłanek, pomiędzy którymi musi zachodzić związek czasowy i przyczynowo – skutkowy. Zamawiający uzasadniając prowadzenie postępowania w tym trybie powinien więc wykazać, że nastąpiła wyjątkowa sytuacja, przyczyny powstania tej sytuacji nie leżą po stronie zamawiającego, sytuacji tej zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

Za sytuację wyjątkową, o której mowa w przepisie uznaje się zdarzenie nieprzewidywalne, o nikłym prawdopodobieństwie wystąpienia, które wykracza poza normalne warunki życia gospodarczego i społecznego. Niewątpliwie do takich zdarzeń będą należały zjawiska losowe, niezależne od zamawiającego jak klęski żywiołowe (powódzie, pożary itp.), katastrofy, awarie, czy niespodziewane wypadki. Jak wskazano w wyroku z dnia 2 października 2023 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 2700/23: „Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Izby oraz poglądami doktryny przez pojęcie „wyjątkowej sytuacji”, należy rozumieć zjawiska losowe i niezależne od Zamawiającego, takie jak klęski żywiołowe, katastrofy, awarie, wypadki. Wyjątkowość sytuacji musi powodować, że Zamawiający nie będzie w stanie przewidzieć jej wystąpienia. Sytuacja nieprzewidywalna to taka, której wystąpienie w normalnym toku rzeczy jest nieprawdopodobne, a nieprzewidywalność takiej sytuacji przez Zamawiającego winna być postrzegana w kategoriach obiektywnych. Zatem „wyjątkowa sytuacja” to takie zjawisko losowe, które jest obiektywnie nieprzewidywalne.”

Istotnym jest, aby wyjątkowa sytuacja nie stanowiła następstwa działań czy zaniechań zamawiającego. Przyczyny powstania sytuacji wyjątkowej muszą pozostawać poza strefą wpływu zamawiającego i być od niego niezależne. „Ponadto „wyjątkowa sytuacja niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, których wcześniej nie można było przewidzieć” jest przesłanką o charakterze obiektywnym i bezwzględnym, przy tym oznacza, że powinny one wynikać z przyczyn niezależnych od zamawiającego, nie zaś z uchybień lub niedołożenia należytej staranności na etapie przygotowania lub przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.” (tak też: „P. Granecki, I. Granecka, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 2, 2024).

Dodatkowo wyjątkowa sytuacja, o której mowa w przepisie musi determinować natychmiastowe wykonanie zamówienia. Jak wskazano M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. 7, 2026: „Natychmiastowość wykonania zamówienia musi wynikać z konieczności ochrony interesu, którego naruszenie zagrożone jest wystąpieniem nieprzewidywalnych okoliczności, a który może doznać uszczerbku w przypadku zbyt długiego oczekiwania na udzielenie zamówienia publicznego. Do takich interesów zalicza się ochronę zdrowia i życia, bezpieczeństwo, zapobieganie szkodzie w majątku czy ochronę środowiska (tak wyr. SO w Warszawie z 7.11.2022 r., XXIII Zs 125/22, Legalis). Istotne jest przy tym odróżnienie pilności udzielenia zamówienia od wymagania natychmiastowego jego wykonania: „Na gruncie tego przepisu konsekwencją wystąpienia wyjątkowej sytuacji musi być bowiem konieczność natychmiastowego podjęcia działań niezbędnych do ograniczenia bezpośrednich skutków wystąpienia zdarzenia nieprzewidzianego, np. usunięcia bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego, a więc natychmiastowego wykonania zamówienia. Określenie „natychmiast” wskazuje na maksymalny priorytet i szybkość jeszcze większą, niż w trybie pilnym. Z przesłanki określonej w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, można zatem skorzystać jedynie w sytuacjach wyjątkowych, wymagających od zamawiającego szczególnie szybkiej reakcji. W powyższym kontekście ważne jest odróżnienie pilności udzielenia zamówienia publicznego od konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia. Nie wszystkie zamówienia, które powinny być udzielone w trybie pilnym, wymagają natychmiastowego wykonania. Dla udzielania zamówień w trybie pilnym ustawodawca przewidział bowiem inny niż wolna ręka tryb, mianowicie negocjacje bez ogłoszenia (zob. art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp – dla postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, art. 301 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp – dla postępowań o wartości mniejszej niż progi unijne).” (Urząd Zamówień Publicznych: „Dopuszczalność udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w celu ochrony zdrowia i życia ludzkiego, w szczególności zakupu leków.”, 31.05.2023).

Nadto, skorzystanie z powyższego trybu udzielenia zamówienia może nastąpić wyłącznie, gdy zamawiający mając na względzie konieczność natychmiastowej realizacji zamówienia, nie ma możliwości zachowania terminów przewidzianych dla jakiegokolwiek innego trybu udzielenia zamówienia, przewidzianego w ustawie pzp.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy zdaniem Izby Zamawiający nie wykazał przesłanek zastosowania trybu z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp. Zaznaczenia przy tym wymaga, że Izba dokonuje oceny prawidłowości czynności podejmowanych przez Zamawiającego przez pryzmat ich uzasadnienia. Izba poddała więc analizie uzasadnienie bezpośredniego udzielenia zamówienia zawarte w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia uznając, że przedstawione przez Zamawiającego okoliczności nie uprawniały do zastosowania niekonkurencyjnego trybu z wolnej ręki stanowiącego podstawę prawną udzielenia zamówienia wskazaną przez Zamawiającego.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiła sytuacja wyjątkowa. Zamawiający upatrywał nieprzewidywalnej, wyjątkowej sytuacji, w wyroku Izby w sprawie KIO 5952/25, która orzekła o unieważnieniu umowy zawartej w poprzednio prowadzonym postępowaniu ZP 12/2025. Nie sposób jednak powyższej okoliczności uznać za sytuację, której Zamawiający prawdopodobieństwa wystąpienia nie mógł przewidzieć. Orzeczenia Izby zostały uregulowane w ustawie pzp, w tym w art. 554 wyspecyfikowane zostały możliwe rozstrzygnięcia Izby w przypadku uwzględnienia odwołania również w przypadku, gdy umowa została zawarta oraz zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy pzp. Orzeczenie Izby w ww. postępowaniu odwoławczym nie powinno więc stanowić dla

Zamawiającego sytuacji zaskakującej wręcz przeciwnie, Zamawiający powinien wziąć pod uwagę możliwe rozstrzygnięcia Izby. Skoro Zamawiający zawarł umowę po wniesieniu odwołania bez zachowania okresu stand-still to powinien być liczyć się z ryzykiem jej unieważnienia w przypadku stwierdzenia przez Izbę zasadności zarzutów odwołania. Nadto Izba podziela stanowisko Odwołującego, że planując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający zobowiązany jest uwzględnić wszystkie okoliczności uregulowane w ustawie pzp, w tym odpowiedni czas na przeprowadzenie badania i oceny ofert oraz możliwość zakwestionowania przez wykonawców czynności i zaniechań Zamawiającego w drodze środków ochrony prawnej zarówno na etapie ogłoszonego postępowania jak i wobec wyboru oferty najkorzystniejszej. Izba zauważa, że Zamawiający ogłosił poprzednie postępowanie nr ZP 12/2025 w dniu 6 sierpnia 2025 r., a planowana realizacja zamówienia została określona już na dzień 10 listopada 2025 r. co przy procedurze powyższej progów unijnych o dłuższych terminach na poszczególne czynności świadczy o braku uwzględnienia możliwości wniesienia środka ochrony prawnej. Podkreślić należy, że niniejsze zamówienie stanowiące część przedmiotu zamówienia opisanego w postępowaniu ZP 12/2025 dotyczy realizacji ustawowych zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, a więc stanowi usługę o powtarzalnym, ciągłym charakterze co determinuje konieczność przeprowadzenia postępowania o udzielenie tego zamówienia z odpowiednim wyprzedzeniem, aby ryzyko przerwania świadczenia usługi nie powstało. Zamawiający nie wykazał, że mamy do czynienia z wyjątkową, nieprzewidywalną sytuacją.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja z uzasadnienia bezpośredniego udzielenia zamówienia dotycząca unieważnienia poprzednio zawartej umowy nastąpiła z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego i braku dochowania należytej staranności w przeprowadzeniu postępowania. Izba w sprawie o sygn. akt KIO 5952/25 uwzględniła odwołanie stwierdzając naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp i unieważniła umowę zawartą bez zachowania okresu stand-still, stąd to czynności i zaniechania Zamawiającego doprowadziły do unieważnienia umowy i braku wyłonienia wykonawcy w trybie konkurencyjnym w sposób prawidłowy pozwalający na realizację zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości. Izba zauważa, że powyższy wyrok Izby nie został zaskarżony przez Zamawiającego stąd polemika Zamawiającego z zasadnością ww. rozstrzygnięcia przedstawiona w odpowiedzi na odwołanie pozostaje irrelevantna w sprawie.

Zdaniem Izby nie wypełniła się również przesłanka natychmiastowości udzielenia zamówienia. Słusznie argumentował Odwołujący, że skoro Zamawiający upatrywał zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego, pogorszenia stanu sanitarnego przestrzeni publicznej oraz ryzyka niedrożności infrastruktury odwodnieniowej w zalegających po okresie zimowym zanieczyszczeniach w postaci piasku, kruszyw uszorstniających oraz pozostałości soli drogowej to usunięciu takiego zagrożenia powinien zostać nadany maksymalny priorytet i szybkość. Tymczasem Zamawiający przewidział na realizację zamówienia około 2,5 miesiąca co przeczy twierdzeniom o natychmiastowości wykonania zamówienia. Nie jest przy tym kwestią retoryki określenie w art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp „natychmiastowości”, a więc podjęcia wyjątkowo szybkiej reakcji, którą należy odróżnić jednak od „pilności”, dla której został przewidziany inny tryb udzielenia zamówienia – negocjacje bez ogłoszenia. Izba zauważa, że opis przedmiotu zamówienia obejmuje wspomniane przez Zamawiającego pozimowe sprzątanie niemniej jednak przewiduje w znaczącej części czynności związane z bieżącym utrzymaniem czystości, w tym opróżnianie koszy ulicznych. Zamawiający nie przedłożył przy tym żadnego dowodu na okoliczność, że samo uprzątnięcie zanieczyszczeń po zimie w trybie natychmiastowym zajmuje okres 2,5 miesiąca. Dowody załączone do odpowiedzi na odwołanie dotyczące wyjątkowo srożej zimy czy zużycia większej ilości materiałów (sól, piasek) celem zniwelowania jej skutków – okoliczność niekwestionowana przez Odwołującego – nie przedstawiają jednak rzeczywistej skali nieczystości pozimowych wymagających uprzątnięcia w odniesieniu do czasu niezbędnego na ich usunięcie. Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wskazuje, że: *„czas potrzebny do usunięcia z ulic i chodników zalegającego piasku i zanieczyszczeń z terenu całego miasta Kościerzyna wynosi właśnie około 12 tygodni. Zakres tej usługi jest ponadto całkowicie niezbędny do zapobieżenia wskazanym zagrożeniom, gdyż nie da się im skutecznie i efektywnie przeciwdziałać sprzątając miasto jedynie częściowo. Byłoby to całkowicie nieracjonalne i sprzeczne z oczekiwanymi rezultatami. Pozostawione częściowo zabrudzenia przemieszczałyby się w miejsca wysprzątane i niweczyły efekt posprzątanym powierzchni.”* Izba zauważa jednak, że okoliczności przedstawione w uzasadnieniu bezpośredniego udzielenia zamówienia i w odpowiedzi na odwołanie pozostają w sprzeczności z opisem przedmiotowego zamówienia, który stanowi o krotności w tygodniu wykonywania poszczególnych czynności sprzątania na danym terenie, a nie o natychmiastowym, jednorazowym uprzątnięciu miasta z zanieczyszczeń pozimowych. Na usunięcie piasku pozimowego Zamawiający przewidział w opisie przedmiotu zamówienia okres 8 tygodni, co również pozostaje w sprzeczności ze wskazaniem na okres 12 tygodni w odpowiedzi na odwołanie.

Ponadto, Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że Zamawiający zaniechał wykazania przesłanki niemożliwości udzielenia zamówienia w innym trybie. Nie ulega wątpliwości, że terminy przewidziane dla poszczególnych trybów są

możliwe do wyliczenia na podstawie przepisów ustawy pzp co podkreślał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie. Niemniej jednak Zamawiający uzasadniając zastosowanie trybu z wolnej ręki z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp powinien był wykazać wszystkie przesłanki. Zamawiający powinien więc przedstawić analizę w zakresie natychmiastowości udzielenia zamówienia a terminami na przeprowadzenie postępowania, czego nie uczynił. Analiza taka została przedstawiona dopiero w odpowiedzi na odwołanie, co jest działaniem spóźnionym. Jak już wskazano Izba ocenia czynności w postępowaniu w odniesieniu do ich uzasadnienia. Zamawiający nie odniósł się w ogóle do przesłanki, że „nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.”

W konsekwencji braku wypełnienia przesłanek dla wybranego przez Zamawiającego trybu z wolnej ręki Izba uznała, że potwierdziły się zarzuty odwołania naruszenia art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp i art. 16 pkt 1 ustawy pzp. W sytuacji, gdy zamówienie jest udzielane w trybie z wolnej ręki, z istoty tego trybu wynika, że przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający nie zapewnia zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a przejrzystość takiego postępowania jest istotnie ograniczona. Izba zauważa, że Zamawiający nie opublikował ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy uniemożliwiając wykonawcom uzyskanie informacji o tym, że ma on zamiar udzielenia zamówienia w trybie niekonkurencyjnym i zakwestionowania tego trybu na wczesnym etapie postępowania. Udzielając zamówienia w trybie z wolnej ręki Zamawiający nie wykonał obowiązków wynikających z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy pzp, co stanowiło naruszenie tych przepisów.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp „Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia”. Stosownie zaś do art. 554 ust. 3 pkt 2 ustawy pzp „uwzględniając odwołanie, Izba może jeżeli umowa została zawarta oraz zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 457 ust. 1: a) unieważnić umowę albo b) unieważnić umowę w zakresie zobowiązań niewykonanych i nałożyć karę finansową w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy nie jest możliwy zwrot świadczeń spełnionych na podstawie umowy podlegającej unieważnieniu, albo c) nałożyć karę finansową albo orzec o skróceniu okresu obowiązywania umowy w przypadku stwierdzenia, że utrzymanie umowy w mocy leży w ważnym interesie publicznym, w szczególności w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa”.

Wskazania wymaga, że okoliczność zawarcia umowy nr WIZP.272.7.2026 w wyniku udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki była bezsporna. Nadto, zachodziła przesłanka określona w art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, zgodnie z którym „umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie „dyspozycją tego przepisu są zatem objęte jedynie przypadki, w których zamawiający: 1) w ogóle nie zamieścił lub nie przekazał do publikacji ogłoszenia wszczynającego postępowanie (przypadek ten dotyczy nie tylko udzielenia zamówienia przy zastosowaniu trybów, w których należało opublikować ogłoszenie o zamówieniu, a zostało ono pominięte, ale także udzielenia zamówienia bez publikacji ogłoszenia w konsekwencji nieprawidłowego zastosowania przepisów PZP, np. udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki lub negocjacji bez ogłoszenia w wyniku błędnego przekonania o wystąpieniu przesłanek udzielenia zamówienia w tych trybach, udzielenia zamówienia bez stosowania przepisów PZP w przypadku bezpodstawnego przekonania, że zamówienie może być udzielone z wyłączeniem PZP.” (tak też: M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 6, 2025).

Zamawiający nie zamieścił ogłoszenia wszczynającego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w wyniku nieprawidłowego uznania, że zamówienie, które zostało udzielone przez zawarcie ww. umowy, może być udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki. Zawierając więc umowę nr WIZP.272.7.2026 Zamawiający udzielił zamówienia z naruszeniem ustawy bez uprzedniego zamieszczenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie w rozumieniu art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp.

Dalej wskazania wymaga, że zgodnie z art. 554 ust 4 i 5 ustawy pzp: „4. Izba, orzekając na podstawie ust. 3 pkt 2, uwzględni wszystkie istotne okoliczności, w tym powagę naruszenia, zachowanie zamawiającego oraz konsekwencje unieważnienia umowy lub jej postanowienia. 5. Ważnego interesu publicznego w rozumieniu ust. 3 pkt 2 lit. c nie stanowi interes gospodarczy związany bezpośrednio z zamówieniem, obejmujący w szczególności konsekwencje poniesienia kosztów wynikających z opóźnienia w wykonaniu zamówienia, wszczęcia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, udzielenia zamówienia innemu wykonawcy oraz zobowiązań prawnych związanych z unieważnieniem umowy. Interes gospodarczy w utrzymaniu ważności umowy może być uznany za ważny interes publiczny wyłącznie w przypadku, gdy unieważnienie umowy spowoduje niewspółmierne konsekwencje.”

Izba uznała, nie będąc związana żądaniem odwołania, że utrzymanie umowy w mocy leży w ważnym interesie

publicznym. Przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w dokumentach postępowania jest usługa utrzymania czystości, w tym opróżniania koszy ulicznych, oczyszczania z psich i ptasich odchodów, której zapewnienie nieprzerwanego wykonywania należy do zadań własnych gminy i jest usługą użyteczności publicznej. Niewątpliwie, brak ciągłego utrzymania czystości w mieście może stanowić zagrożenie dla mieszkańców i spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, gdyż rodzi ryzyko zagrożenia sanitarnego i bakteriologicznego.

Przy rozstrzygnięciu Izba uwzględniła wszystkie istotne okoliczności, w tym powagę naruszenia, zachowanie Zamawiającego oraz konsekwencje unieważnienia umowy. W szczególności Izba miała na względzie, iż w rozpoznawanym przypadku mamy do czynienia z realizacją usług użyteczności publicznej, a więc zwrot spełnionego świadczenia (jeśli w ogóle byłby możliwy) nie byłby celowy, okoliczność zawarcia umowy jedynie na okres 2,5 miesiąca oraz konieczność kontynuacji świadczenia usług utrzymania czystości z uwagi na ważny interes publiczny. Izba stwierdziła, mając na względzie termin obowiązywania zawartej umowy do dnia 31 maja 2026 r., że skrócenie okresu obowiązywania umowy na obecnym etapie byłoby niecelowe.

W konsekwencji Izba orzekła zgodnie z art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c) nakładając na Zamawiającego karę finansową. Stosownie do art. 563 ustawy pzp: „*kary finansowe, o których mowa w art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. b oraz c, nakłada się na zamawiającego w wysokości do 10% wartości wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego w zawartej umowie, biorąc pod uwagę rodzaj i zakres naruszenia, za które kara jest orzekana, oraz wartość wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego w zawartej umowie*”.

Izba zauważyła, że udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki w sytuacji, gdy brak było podstaw do udzielenia zamówienia w tym trybie jest jednym z najpoważniejszych naruszeń przepisów ustawy pzp. Izba uwzględniła przy tym okoliczność, że zamówienie dotyczy usług użyteczności publicznej, a umowa została zawarta na krótki okres pozwalający na przeprowadzenie procedur w trybie konkurencyjnym i jej zakończenie określono na dzień 31 maja 2026 r. Zważywszy, że wartość wynagrodzenia wykonawcy przewidziana w zawartej umowie wynosi 1 796 934,46 zł brutto, kary w wysokości 1 % tego wynagrodzenia, a więc w wysokości 17 969,00 zł nie sposób uznać za nadmierną, wobec czego Izba nałożyła na Zamawiającego karę w takiej wysokości.

Izba zwraca uwagę, że zgodnie z art. 567 ust. 1 ustawy pzp, karę finansową uiszcza się w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia Izby lub sądu o nałożeniu kary finansowej, na rachunek bankowy Urzędu.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 575 oraz art. 574 ustawy pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 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 ze zm.) zaliczając na poczet niniejszego postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania uiszczony przez Odwołującego i koszt wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego oraz zasądzając od Zamawiającego na rzecz Odwołującego koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania w wysokości 15 000,00 zł oraz wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3600,00 zł na podstawie faktury przedłożonej do akt sprawy.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

**Przewodniczący:** .....  
**Członkowie:** .....

.....