

## OPINIA PRAWNA

w sprawie oceny ważności umowy nr CRU/1/2025 z dnia 2.01.2025 roku,  
zawartej pomiędzy Miastem Zabrze a PreZero Service Południe Sp. z o.o.,  
*sporządzona na zlecenie Kancelarii Prawnej BGB s.c.*

### [A] Przedmiot opinii

1. Kancelaria Prawna BGB s.c. J. Banaszewska, Z. Gieruń-Banaszewski, M. Banaszewska i A. Banaszewska [dalej: „**Zleceniodawca**”] zwróciła się o sporządzenie pisemnej opinii prawnej w sprawie oceny ważności umowy nr CR/1/2025 z dnia 2.01.2025 roku [dalej: „**Umowa**”], zawartej przez Miasto Zabrze [dalej: „**Miasto**” lub „**Zamawiający**”] z PreZero Service Południe Sp. z o.o. [dalej: „**PreZero**” lub „**Wykonawca**”], na mocy której Wykonawca zobowiązał się świadczyć na rzecz Zamawiającego usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Zabrze.
2. Umowa została zawarta w rezultacie rozstrzygnięcia postępowania przetargowego, które zostało przeprowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych [dalej: „**PZP**”], jednakże w dniu 24.03.2025 roku Sąd Okręgowy w Warszawie wydał – w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 5/25 - wyrok, na mocy którego zmienił wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 13.11.2024 roku [sygn. akt: KIO 3592/24] w części i stwierdził naruszenie przez Miasto Zabrze w toku tego postępowania przetargowego szeregu przepisów PZP. Innymi słowy, Sąd Okręgowy w Warszawie uznał, że Miasto Zabrze dokonało wyboru oferty PreZero z naruszeniem szeregu przepisów PZP.
3. W konsekwencji, powstała potrzeba oceny ewentualnego wpływu naruszeń przepisów PZP wskazanych w sentencji wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku, wydanego w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 5/25, na ważność Umowy.

### [B] Stan faktyczny

4. W dniu 27.06.2024 Miasto Zabrze ogłosiło w Dzienniku Urzędowym UE o wszczęciu postępowania przetargowego nr Z32/68877 na: *Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Zabrze* [dalej: „**Postępowanie**”].
5. W dniu 1.08.2024 roku Wykonawca złożył ofertę, w ramach której zaoferował cenę w kwocie 108 161 425,06 PLN brutto [słownie: sto osiem milionów sto sześćdziesiąt jeden tysięcy czterysta dwadzieścia pięć złotych 06/00]. Drugą ofertą, która została

złożona w Postępowaniu była oferta konsorcjum: [a] WPO ALBA Sp. z o.o. i [b] FCC Śląsk Sp. z o.o. [dalej: „Konsorcjum ALBA”], którzy zaoferowali ceną w kwocie 121 270 190,54 PLN brutto [słownie: sto dwadzieścia jeden milionów dwieście siedemdziesiąt tysięcy sto dziewięćdziesiąt złotych 54/100].

6. Zgodnie z SWZ, wyłącznym kryterium oceny ofert była cena.
7. W dniu 18.09.2024 roku Zamawiający dokonał wyboru oferty PreZero i wskazał, że spełnia ona wymagania Zamawiającego i była najkorzystniejsza. Zamawiający stwierdził również, że Wykonawca wykazał spełnienie warunków udziału w Postępowaniu i to, że nie podlegał wykluczeniu.
8. W dniu 30.09.2024 roku Konsorcjum ALBA wniosło do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie [dalej: „KIO”] odwołanie, w którym zarzuciło, że Zamawiający naruszył w toku Postępowania następujące przepisy PZP:
  - a. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) PZP w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero, z uwagi na fakt, że została złożona przez wykonawcę, który nie spełnia warunków udziału w Postępowaniu oraz który nie złożył podmiotowych środków dowodowych potwierdzających spełnianie warunku udziału w Postępowaniu, w zakresie warunku udziału dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej, o którym mowa w rozdziale VII pkt D) lit. a) SWZ oraz wadliwą ocenę wyjaśnień złożonych przez PreZero na podstawie art. 128 ust. 4 PZP, ewentualnie art. 128 ust. 1 PZP w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 PZP, poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy PreZero do uzupełnienia lub poprawienia złożonego wykazu usług i dokumentów potwierdzających prawidłowe wykonanie usług w nim wskazanych<sup>1</sup>;
  - b. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) PZP w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PreZero, pomimo, że oferta została złożona przez Wykonawcę podlegającego wykluczeniu z Postępowania z uwagi na to, że w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa Wykonawca ten przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Zamawiającego w Postępowaniu o udzielenie zamówienia i co doprowadziło do uznania, że Wykonawca ten – wbrew okolicznościom faktycznym – spełnia warunek udziału w Postępowaniu, o którym mowa w rozdziale VII pkt D) lit. a) SWZ w zakresie wymaganego doświadczenia<sup>2</sup>;
  - c. art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero i w rezultacie wybranie jej jako najkorzystniejszej, pomimo że jest ona niezgodna z warunkami zamówienia oraz przepisami odrębnymi, z uwagi na to, że Wykonawca na załączonej liście instalacji nie umieścił instalacji, które byłyby w stanie przyjąć odpady objęte całym przedmiotem zamówienia, przy

---

<sup>1</sup> Zarzut nr 1 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>2</sup> Zarzut nr 2 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.



jednoczesnym wskazaniu instalacji, które z całą pewnością odpadów objętych Postępowaniem nie przyjmą<sup>3</sup>;

- d. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) PZP w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 PZP oraz art. 16 PZP, poprzez zaniechanie wykluczenia PreZero z Postępowania i w konsekwencji zaniechanie uznania jego oferty za odrzuconą z uwagi na to, że w wyniku co najmniej lekkomyślności lub niedbalstwa Wykonawca ten przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć i w Postępowaniu miało istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Zamawiającego, poprzez w szczególności:
  - a. wskazanie na liście instalacji takich podmiotów, które nie przyjmą odpadów objętych przedmiotem zamówienia i z którymi PreZero nie miało zabezpieczonego odbioru odpadów w jakiegokolwiek formie, na dzień składania ofert;
  - b. składanie konsekwentnych i niezgodnych z prawdą oświadczeń w toku Postępowania, w przedmiocie kompletności przedłożonej przez Wykonawcę listy instalacji i możliwości przyjęcia przez te instalacje odpadów objętych przedmiotem zamówienia, a wskazanych na liście instalacji PreZero w ofercie;- co doprowadziło do błędnego uznania, że Wykonawca – wbrew okolicznościom faktycznym – złożył ofertę zgodną z warunkami zamówienia<sup>4</sup>;
- e. art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP w zw. z art. 223 ust. 1 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero w rezultacie wybranie jej jako najkorzystniejszej, pomimo że po terminie składania ofert doszło do zmiany treści oferty PreZero w zakresie instalacji, do których mają być przekazywane do zagospodarowania odpady biodegradowalne o kodzie 20 02 01<sup>5</sup>;
- f. art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero i w rezultacie wybranie jej jako najkorzystniejszej, pomimo że jest ona niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na to, że Wykonawca na załączonej do oferty liście instalacji wskazał instalacje, które nie pozwalają na etapie realizacji zamówienia na zgodne z przepisami ustawy o odpadach zagospodarowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych<sup>6</sup>;
- g. art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP, poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę PreZero i zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero z uwagi na fakt, że złożone przez PreZero wyjaśnienia w zakresie istotnych składowych ceny wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu oraz poprzez

<sup>3</sup> Zarzut nr 3 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>4</sup> Zarzut nr 4 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>5</sup> Zarzut nr 5 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>6</sup> Zarzut nr 6 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

zaniechanie odrzucenia oferty PreZero z uwagi na fakt, że oferta PreZero zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia<sup>7</sup>;

- h. art. 226 ust. 1 pkt 7 PZP w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16.04.1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji [dalej: „ZNKU”], art. 14 ust. 1 ZNKU, art. 15 ust. 1 ZNKU, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero, z uwagi na to, że oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ZNKU z uwagi na:
  - a. czyn nieuczciwej konkurencji polegający na podaniu w celu przysporzenia korzyści majątkowej (tj. w celu uzyskania zamówienia) wbrew prawu i dobremu obyczajom (i) nieprawdziwych informacji w zakresie instalacji, do których wykonawca będzie przekazywał odpady do zagospodarowania, jako że PreZero wskazało w ofercie instalacje, w których nie ma on możliwości zagospodarowania odpadów na etapie realizacji zamówienia oraz (ii) nieprawdziwych informacji co do spełniania warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności zawodowej, gdyż usługa realizowana na rzecz gminy Pyskowice w zakresie wymaganym przez Zamawiającego nie ma wartości przekraczającej kwotę 10.000.000,00 zł;
  - b. czyn nieuczciwej konkurencji polegający na utrudnianiu dostępu do rynku innym przedsiębiorcom przez sprzedaż usług poniżej cen rynkowych i poniżej kosztów ich świadczenia, w szczególności w zakresie ceny za odbiór i zagospodarowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych<sup>8</sup>;
- i. art. 226 ust. 1 pkt 14 PZP, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez PreZero z uwagi na okoliczność, że wykonawca ten wniósł wadium w sposób nieprawidłowy, tj. w sposób niepozwalający na zaspokojenie Zamawiającego z wadium w końcowym okresie terminu związania ofertą<sup>9</sup>;
- j. art. 239 ust. 1 PZP i art. 17 ust. 2 PZP, art. 16 PZP i art. 17 ust. 1 PZP, poprzez prowadzenie Postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zasadę przejrzystości oraz zasadę efektywności udzielania zamówień publicznych oraz wybór jako oferty najkorzystniejszej oferty podlegającej odrzuceniu, złożonej przez Wykonawcę, który nie spełnia warunków udziału w Postępowaniu i który powinien zostać wykluczony z Postępowania<sup>10</sup>.

9. Sprawa zawisła pod sygn. akt: KIO 3592/24.

10. W dniu 13.11.2024 roku KIO oddaliła odwołanie Konsorcjum ALBA w całości i obciążyła je kosztami postępowania odwoławczego.

---

<sup>7</sup> Zarzut nr 7 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>8</sup> Zarzut nr 8 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>9</sup> Zarzut nr 9 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

<sup>10</sup> Zarzut nr 10 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.



11. W dniu 27.12.2024 roku Konsorcjum ALBA złożyło do Sądu Okręgowego w Warszawie skargę na wyrok KIO z dnia 13.11.2024 roku, w której zarzuciła naruszenia zarówno przepisów prawa materialnego, jak i przepisów postępowania, w tym oceny dowodów przeprowadzonych w sprawie.
12. W dniu 2.01.2025 roku Zamawiający zawarł z Wykonawcą umowę nr CRU/1/2025, na mocy której zlecił Wykonawcy odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w zamian za wynagrodzenie w łącznej kwocie 108 161 425,06 PLN brutto [słownie: sto osiem milionów sto sześćdziesiąt jeden tysięcy czterysta dwadzieścia pięć złotych 06/00].
13. W dniu 24.03.2025 roku Sąd Okręgowy w Warszawie wydał wyrok w sprawie prowadzonej pod sygn. akt: XXIII Zs 5/25, mocą którego zmienił wyrok KIO z dnia 13.11.2024 roku wydany w sprawie o sygn. akt: KIO 3592/24 i uwzględnił odwołanie Konsorcjum ALBA w części oraz stwierdził naruszenie przez Zamawiającego następujących przepisów prawa:
  - a. w zarzucie nr 3) przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP;
  - b. w zarzucie nr 4) przepisu art. 226 ust. 1 pkt 2 lit [a] w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 oraz art. 16 PZP;
  - c. w zarzucie nr 5) przepisów art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 223 ust. 1 PZP;
  - d. w zarzucie nr 6) przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP;
  - e. w zarzucie nr 7) przepisów art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP;
  - f. w zarzucie nr 8) przepisów art. 226 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 3 ust. 1 ZNKU i art. 14 ust. 1 ZNKU.
14. W pozostałym zakresie skarga Konsorcjum ALBA została oddalona.
15. W tym stanie rzeczy powstała wątpliwość odnośnie skutku udzielenia przez Zamawiającego zamówienia z naruszeniem licznych przepisów PZP, a – w konsekwencji – co do ewentualnego wpływu tego stanu rzeczy na ważność Umowy. Zamawiający zawarł bowiem z Wykonawcą umowę w dniu 2.01.2025 roku, a wyrok Sądu Okręgowego stwierdzający, że Zamawiający dokonał wyboru oferty Wykonawcy w sposób sprzeczny z przepisami PZP został wydany dopiero w dniu 24.03.2025 roku. W konsekwencji tego stanu rzeczy, powstała potrzeba oceny ważności Umowy.

#### **[C] Podstawy nieważności Umowy**

16. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż podstawą bezwzględnej nieważności czynności prawnej jest oczywiście art. 58 §1 k.c., zgodnie z którym: *czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że*

*właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. W art. 58 §2 k.c. wskazano natomiast, że: nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Zgodnie natomiast z art. 58 §3 k.c., jeżeli nieważnością jest dotknięta tylko część czynności prawnej, czynność pozostaje w mocy co do pozostałych części, chyba że z okoliczności wynika, iż bez postanowień dotkniętych nieważnością czynność nie zostałaby dokonana.*

17. W tym świetle powstaje pytanie, czy reguły określone w art. 58 k.c. znajdą zastosowanie w niniejszym przypadku, gdyż Umowa została zawarta w trybie przepisów PZP, a – w tym zakresie – ustawodawca przewidział odrębną podstawę unieważnienia umowy.

18. Zgodnie bowiem z art. 457 ust. 1 PZP, *umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający:*

- a. 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;*
- b. zawarł umowę z naruszeniem art. 264 lub art. 308 ust. 2 lub 3 lub art. 421 ust. 1 lub 2 albo art. 577, jeżeli uniemożliwiło to Krajowej Izbie Odwoławczej uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy;*
- c. zawarł umowę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 216 ust. 2;*
- d. z naruszeniem art. 314 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i 4, art. 315 lub art. 422 ust. 2 lub 3 udzielił zamówienia objętego umową ramową;*
- e. z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.*

19. W konsekwencji, w pierwszej kolejności należy rozważyć, jaka jest relacja art. 58 k.c. względem art. 457 ust. 1 PZP, gdyż jeśli wyłącza on stosowanie art. 58 k.c., to nie może być w ogóle mowy o bezwzględnej nieważności Umowy.

#### **[D] Charakter prawny art. 457 ust. 1 PZP**

20. Nie może być – na gruncie art. 457 ust. 1 PZP – wątpliwości, co do tego, iż stanowi on *lex specialis* względem normy określonej w art. 58 §1 k.c., a – w konsekwencji – że wyłącza on jej stosowanie.



21. Reguła określona w art. 457 ust. 1 PZP przewiduje bowiem przypadki, w których umowa została zawarta w sposób naruszający przepisy PZP, a więc **egzemplifikuje ona niewątpliwie przykłady sprzeczności czynności prawnej z ustawą, o której mowa w art. 58 §1 k.c.** Przesłanki określone w art. 457 ust. 1 PZP zawierają się zatem w przesłance „sprzeczności czynności prawnej z ustawą”, o której mowa w art. 58 §1 k.c., a z uwagi na to, iż art. 457 ust. 1 PZP przewiduje inną sankcję, niż art. 58 §1 k.c.<sup>11</sup> norma ta ma charakter szczególny względem normy określonej w art. 58 §1 k.c. i wyłącza jej zastosowanie. Taka też jest kwalifikacja art. 457 ust. 1 PZP w doktrynie i judykaturze.
22. Jedynie tytułem przykładu należy wskazać, iż P. Drapała wprost stwierdza, że: *przepis art. 457 ust. 1-3 PZP, podobnie jak art. 458 PZP zawiera normy szczególne wobec art. 58 §1 k.c. wyłączające zastosowanie sankcji bezwzględnej nieważności*<sup>12</sup>. M. Jaworska trafnie podkreśla natomiast, że: *zakaz wystąpienia do sądu o unieważnienie umowy na podstawie określonej w art. 189 k.p.c. z powodu przyczyn określonych w art. 457 ust. 1 PZP nie wyłącza prawa wystąpienia o ustalenie nieważności umowy na podstawie określonej w art. 189 k.p.c. z innych przyczyn(...). Powództwo takie może być oparte na naruszeniu lub obejściu innych niż określone w art. 457 ust. 1 PZP bezwzględnie obowiązujących przepisów*<sup>13</sup>.
23. Warto również mieć na względzie, iż Krajowa Izba Odwoławcza wskazała w wyroku z dnia 14.01.2022 roku, że **nie stoi na przeszkodzie stwierdzenia nieważności umowy w oparciu o art. 58 k.c. brak wystąpienia przesłanek zawartych w art. 457 ust. 1 PZP**<sup>14</sup>. KIO powołała się – w tym względzie – na pogląd wyrażony w komentarzu do PZP autorstwa Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych H. Nowaka, zgodnie z którym enumeratywne wyliczenie wad powodujących nieważność względną umowy [wzruszalność] w art. 457 ust. 1 oraz art. 458 PZP **nie wyklucza możliwości zaistnienia wad czynności prawnej powodujących nieważność bezwzględną, w szczególności w świetle art. 58 k.c.**, a powództwo z art. 189 k.p.c. można wnosić w każdym przypadku, w którym zachodzi nieważność bezwzględna umowy w sprawie zamówienia publicznego<sup>15</sup>. Analogiczny pogląd wyrażono m. in. w wyroku KIO z dnia 14.02.2022 roku, w którym trafnie przyjęto, że: *wzruszalność umowy naruszającej przepisy PZP w zakresie określonym w art. 457 ust. 1 PZP nie oznacza, że katalog przesłanek unieważnialności umowy w sprawie zamówienia publicznego jest zamknięty i nie wyklucza nieważności [z mocy prawa] takiej umowy, jeśli narusza ona inne bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa. Do umów w sprawie zamówień publicznych stosuje się ogólną regułę ustaloną w art. 58 k.c. Naruszenie konkretnej bezwzględnie obowiązującej normy prawnej skutkuje nieważnością umowy, chyba że przepis odnoszący się do normy naruszanej stanowi inaczej*

<sup>11</sup> Przepis art. 457 PZP jest podstawą tzw. nieważności względnej, co oznacza, że do chwili uprawomocnienia się wyroku unieważniającego daną umowę jest ona ważna i wywołuje zamierzone skutki prawne. Wyrok ma zatem charakter konstytutywny. Art. 58 k.c. jest natomiast podstawą nieważności bezwzględnej, a sankcja ta oznacza, że dana umowa jest nieważna z mocy prawa od chwili jej dokonania tj. nigdy nie wywołała żadnych skutków prawnych, a wyrok ma – w tym przypadku – charakter wyłącznie deklaratoryjny.

<sup>12</sup> P. Drapała [w:] Komentarz do art. 457 ustawy z 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. P. Machnikowski, wyd. 1, Legalis 2025, Nb 2.

<sup>13</sup> M. Jaworska, Komentarz do art. 457 ustawy z dnia 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. M. Jaworska, Wyd. 6, Legalis 2025, pkt 10.

<sup>14</sup> Wyrok KIO z dnia 14.01.2022 roku, KIO 3728/21, Legalis nr 2703129 [wyróżnienie własne].

<sup>15</sup> Tak: uzasadnienie wyroku KIO z dnia 14.01.2022 roku, KIO 3728/21, Legalis nr 2703129 [wyróżnienie własne].

*[tak jak w przypadku art. 457 PZP]. W przypadku nieważności bezwzględnej opartej na regule określonej w art. 58 k.c. i naruszeniu konkretnego przepisu innego, niż wskazane w art. 457 ust. 1 PZP, umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nieważna z mocy prawa [nie wywołuje skutków prawnych]<sup>16</sup>.*

24. W tym świetle, powstaje pytanie o to, czy wady Postępowania stwierdzone wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku stanowią wady określone w art. 457 ust. 1 PZP, gdyż w takim przypadku umowa nie jest bezwzględnie nieważna, a istnieją jedynie podstawy do stwierdzenia jej nieważności. Wyłącznie zatem w przypadku, w którym wady te nie będą wadami określonymi w art. 547 ust. 1 PZP, istniała będzie podstawa do rozważenia, czy Umowa jest obarczona sankcją bezwzględnej nieważności.

#### **[E] Ocena charakteru wad Postępowania**

25. W konsekwencji, należy ustalić, jaki jest charakter prawny wad Postępowania stwierdzonych w Wyroku, gdyż jeśli mieszczą się one w przesłankach, o których mowa w art. 457 ust. 1 PZP, to nie ma podstaw do twierdzenia, że Umowa jest obarczona sankcją bezwzględnej nieważności. Wówczas natomiast Umowa podlegałaby unieważnieniu tj. byłaby objęta sankcją tzw. nieważności względnej. Oznacza to, że byłaby ona ważna do chwili prawomocnego stwierdzenia jej nieważności w wyniku przeprowadzenia odpowiedniego postępowania<sup>17</sup>. Dopiero zatem z chwilą wydania odpowiedniego wyroku Umowa stałaby się nieważna, a skutek ten wystąpiłby od chwili zawarcia Umowy [ex tunc], chyba, że doszłoby do jej unieważnienia wyłącznie w zakresie niewykonanym [por. art. 457 ust. 3 PZP w zw. z art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. b) PZP].
26. W tym świetle kluczowe jest, że Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził – w wyroku z dnia 24.03.2025 roku – naruszenie przez Zamawiającego następujących przepisów prawa:
- a. art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP tj. uznać, że Zamawiający bezpodstawnie zaniechał odrzucenia oferty PreZero w sytuacji, w której jej treść była niezgodna w warunkami zamówienia;
  - b. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit [a] w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 10 oraz art. 16 PZP tj. uznać – co do zasady - że Zamawiający bezpodstawnie zaniechał odrzucenia oferty PreZero w sytuacji, w której została ona złożona przez wykonawcę, który podlegał wykluczeniu z Postępowania;
  - c. art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 223 ust. 1 PZP tj. uznać, że Zamawiający bezpodstawnie zaniechał odrzucenia oferty PreZero w sytuacji, w której jej treść była niezgodna w warunkami zamówienia;

<sup>16</sup> Wyrok KIO z dnia 14.02.2023 roku, KIO 264/23, Legalis nr 2989597.

<sup>17</sup> Por.: M. Sieradzka, Komentarz do art. 457 ustawy z 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, Wyd. 1, Legalis 2025, Nb 1; M. Jaworska, Komentarz do art. 457 ustawy z dnia 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. M. Jaworska, Wyd. 6, Legalis 2025, pkt 2.



- d. art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP tj. uznał, że Zamawiający bezpodstawnie zaniechał odrzucenia oferty PreZero w sytuacji, w której jej treść była niezgodna w warunkami zamówienia;
  - e. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP tj. uznał, że Zamawiający bezpodstawnie zaniechał odrzucenia oferty PreZero w sytuacji, w której zawierała ona rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia;
  - f. art. 226 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 3 ust. 1 ZNKU i art. 14 ust. 1 ZNKU tj. uznał, że Zamawiający bezpodstawnie zaniechał odrzucenia oferty PreZero w sytuacji, w której jej złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji;
27. W tym stanie rzeczy należy mieć na względzie, iż zgodnie z art. 588 ust. 2 zd. 2 PZP w zw. z art. 554 ust. 3 pkt 3 PZP, uwzględniając skargę na wyrok KIO sąd może - **w przypadku, w którym umowa została zawarta w okolicznościach dopuszczonych w PZP – stwierdzić naruszenie przepisów ustawy**. Co więcej, ustawodawca przyjął w art. 588 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 554 ust. 3 pkt 2 PZP, że w przypadku, w którym umowa została zawarta oraz **zachodzi jedna z przesłanek określonych w art. 457 ust. 1 PZP** sąd może:
- 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(...).**
28. W konsekwencji należy mieć na względzie, iż Sąd Okręgowy w Warszawie miał obowiązek zbadać w toku postępowania ze skargi Konsorcjum ALBA, czy stwierdzone przez niego naruszenia przepisów PZP wypełniają którąkolwiek z przesłanek określonych w art. 457 ust. 1 PZP, gdyż od wyniku tego badania zależał kierunek rozstrzygnięcia tej sprawy. Z samego zatem faktu, iż Sąd Okręgowy w Warszawie – uwzględniając skargę - stwierdził w sentencji wyroku z dnia 24.03.2025 roku naruszenie przez Zamawiającego kilku przepisów PZP wynika, że **uznał, że żadna z wad wymienionych w sentencji tego rozstrzygnięcia nie wypełnia przesłanek określonych w art. 457 ust. 1 PZP**. W takim przypadku Sąd zastosowałby bowiem art. 588 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 553 ust. 3 pkt 2 PZP i unieważniłby umowę w całości lub w części niewykonanej lub zastosował pozostałe – przewidziane w tym przypadku – sankcje prawne.
29. W tym kontekście należy wskazać, że Sąd Okręgowy w Warszawie trafnie uznał, iż nie było w niniejszej sprawie podstaw do przyjęcia, że zachodzi jedna z przesłanek

określonych w art. 457 ust. 1 PZP. Z uwagi na to, iż przepis ten przewiduje pięć odrębnych podstaw unieważnienia umowy każda wymaga odrębnego omówienia.

30. Analizę tę należy poprzedzić jedną uwagą natury ogólnej, gdyż należy - przy rozważaniach dotyczących treści przesłanek określonych w art. 457 ust. 1 PZP - mieć na względzie, iż z uwagi na wyjątkowy charakter normy prawnej, której są one częścią nie powinny one być wykładane w sposób rozszerzający<sup>18</sup>. Znajdzie tu zatem – w mojej ocenie – zastosowanie zasada, według której *exceptiones non sunt extendendae*<sup>19</sup>.

#### [E.1] Ocena ziszczenia się przesłanek z art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP

31. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP, *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.*
32. W tym świetle należy mieć na względzie, iż art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP stanowi podstawę do unieważnienia umowy wyłącznie w przypadkach, w których zamawiający nie wykona – ogólnie stwierdzając – obowiązków publikacyjnych tj.:
- a. udzieli zamówienia **bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszenia o wszczęciu postępowania przetargowego**;
  - b. udzieli zamówienia **bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie o wszczęciu postępowania**, jeśli zmiany miał charakter istotny;
33. Faktem jest, iż istnieje spór w doktrynie i orzecznictwie, co do tego, czy art. 457 ust. 1 PZP przewiduje wyłącznie jedną przesłankę unieważnienia umowy [tzw. naruszenie obowiązków publikacyjnych], czy również odrębną przesłankę polegającą na „udzieleniu zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy”<sup>20</sup>. Nie sposób jednak – w mojej ocenie – przyjąć, iż przesłanka określona w art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP odnosi się do wszystkich przypadków, w których zamawiający udzielił zamówienia z naruszeniem przepisów PZP.
34. Po pierwsze, należy – w toku wykładni art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP – uwzględnić kompletny tekst przepisu, a wynika z niego, że chodzi tu wyłącznie o naruszenie przepisów ustawy polegające na udzieleniu zamówienia bez publikacji ogłoszenia o wszczęciu

<sup>18</sup> Por.: M. Jaworska, Komentarz do art. 457 ustawy z dnia 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. M. Jaworska, Wyd. 6, Legalis 2025, pkt 1; P. Drapała [w:] Komentarz do art. 457 ustawy z 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. P. Machnikowski, wyd. 1, Legalis 2025, Nb 2.

<sup>19</sup> Por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 198-207.

<sup>20</sup> Spór ten ze wskazaniem poglądów przemawiających za przyjęciem każdego z wyrażanych stanowisk i źródeł tych poglądów opisuje M. Jaworska [por. M. Jaworska, Komentarz do art. 457 ustawy z dnia 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. M. Jaworska, Wyd. 6, Legalis 2025, pkt B.2].



postępowania lub bez publikacji zmiany tego ogłoszenia, jeśli zmiana ta ma charakter istotny. Ustawodawca nie użył w art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP żadnych sformułowań dających podstawę do wyodrębnienia drugiej przesłanki unieważnienia umowy w postaci „udzielenia zamówienia z naruszeniem ustawy”. Mimo, iż redakcja art. 457 ust. 1 pkt 1 Ustawy jest niefortunna, gdyż – obiektywnie – może budzić wątpliwości interpretacyjne, to z brzmienia tego przepisu nie wynika intencja ustanowienia dwóch odrębnych przesłanek unieważnienia umowy.

35. Po drugie, gdyby przyjąć, iż „udzielenie zamówienia z naruszeniem ustawy” stanowiło odrębną przesłankę unieważnienia umowy, to pochłaniałaby ona przesłankę polegającą na „naruszeniu obowiązków publikacyjnych”. Stan, w którym zamawiający zawarł umowę o zamówienie publiczne z naruszeniem obowiązków publikacyjnych stanowi bowiem niewątpliwie „udzielenie zamówienia z naruszeniem ustawy”. W tym kontekście, KIO trafnie wskazała w wyroku z dnia 20.09.2024 roku, że: *przyjęcie założenia, że sformułowanie „z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia”, o którym mowa w art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP stanowi samodzielną przesłankę unieważnienia umowy oznaczałoby, że każde bez wyjątku naruszenie ustawy, nawet niemające wpływu na wynik postępowania, prowadziłoby do takiego skutku. W tej sytuacji wszystkie inne przesłanki unieważnienia umowy opisane odrębnie przez ustawodawcę w art. 457 PZP okazałyby się zbędne, gdyż objęte byłyby zakresem przesłanki „z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia”<sup>21</sup>.*
36. Po trzecie, pogląd, według którego art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP kreuje dwie odrębne przesłanki unieważnienia umowy prowadzi do wewnętrznej sprzeczności w przepisach PZP. Z art. 554 ust. 2 PZP wprost wynika bowiem, że ustawodawca przewiduje takie naruszenia przepisów ustawy, które nie stanowią podstawy do unieważnienia umowy tj. takie, które nie mieszczą się w przesłankach określonych w art. 457 ust. 1 PZP. Dlatego właśnie ustawodawca ustanowił w art. 554 ust. 3 pkt 3 PZP odrębną kompetencję dla KIO lub Sądu rozpoznającego skargę na wyrok KIO do „stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy”. Gdyby natomiast art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP przewidywał odrębną przesłankę unieważnienia w postaci „udzielenia zamówienia z naruszeniem ustawy”, to kompetencja do „stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy” byłaby normą pustą, a – w konsekwencji - zbędną. Każdy taki przypadek byłby bowiem traktowany, jako przesłanka unieważnienia umowy na podstawie określonej w art. 554 ust. 3 pkt 2 PZP.
37. Po czwarte, rozszerzającej wykładni sprzeciwia się tu również wyjątkowy charakter normy prawnej z art. 457 ust. 1 PZP. Jak już wyżej wskazano, art. 457 ust. 1 PZP stanowi *lex specialis* względem art. 58 §1 k.c., wobec czego jego przesłanki nie mogą być wykładane w sposób rozszerzający. To uniemożliwia przyjęcie, iż art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP przewiduje dwie odrębne przesłanki unieważnienia umowy.

---

<sup>21</sup> Por. wyrok KIO z dnia 20.09.2024 roku, KIO 3216/24, Legalis nr 3144063. Por. również: wyrok KIO z dnia 22.08.2024 roku, KIO 2638/24, Legalis nr 3166713.

38. Z tych przyczyn zgadzam się z poglądem Sądu Okręgowego w Warszawie, według którego art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP kreuje jedną przesłankę unieważnienia umowy, która polega na naruszeniu obowiązków publikacyjnych<sup>22</sup>.
39. W konsekwencji należy wskazać, że żadna z wad wskazanych w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku nie stanowi wady polegającej na udzieleniu zamówienia bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszenia o wszczęciu Postępowania lub jego zmiany, co prowadzi do wniosku, iż przesłanka z art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP nie została spełniona.

#### [E.2] Przesłanki z art. 457 ust. 1 pkt 2 PZP

40. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 2 PZP, *umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający zawarł umowę z naruszeniem art. 264 lub art. 308 ust. 2 lub 3 lub art. 421 ust. 1 lub 2 albo art. 577, jeżeli uniemożliwiło to Krajowej Izbie Odwoławczej uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy.*
41. W tym świetle należy wskazać, że ustawodawca umożliwia tu unieważnienie umowy **w przypadkach, w których zamawiający naruszył przepisy uniemożliwiające mu zawarcie umowy w tzw. okresach standstill**. Normy przywołane w art. 457 ust. 1 pkt 2 PZP zakazują bowiem zamawiającemu zawarcie umowy w określonych przypadkach tj.:
- a. art. 264 PZP – przed upływem 10 [lub 15] dni od dnia przestania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz w przypadku nieziszczenia się przesłanek stanowiących wyjątki od zakazu zawarcia umowy przed upływem 5 [lub 10] dni od dnia przestania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty
  - b. art. 308 ust. 2-3 PZP - w przypadku nieziszczenia się przesłanek stanowiących wyjątki od zakazu zawarcia umowy przed upływem 5 [lub 10] dni od dnia przestania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty;
  - c. art. 421 ust. 2-3 PZP – w przypadku nieziszczenia się przesłanek stanowiących wyjątki od zakazu zawarcia umowy przed upływem 5 [lub 10] dni od dnia przestania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty;
  - d. art. 577 PZP – przed ogłoszeniem przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.
42. W tym stanie rzeczy należy wskazać, że żadna z wad Postępowania stwierdzonych w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie nie dotyczyła naruszania przez Zamawiającego przepisów określonych w art. 457 ust. 1 pkt 2 PZP, wobec czego przesłanka ta nie jest spełniona w rozważanym przypadku.

---

<sup>22</sup> Por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27.06.2022 roku, XXIII Zs 39/22, Legalis nr 3183994; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31.05.2023 roku, XXIII Zs 32/23, Legalis nr 2969150.



### **[E.3] Przesłanka z art. 457 ust. 1 pkt 3 PZP**

43. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 3 PZP, *umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający zawarł umowę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 216 ust. 2.*
44. W art. 216 ust. 2 PZP wskazano natomiast, że: *Zamawiający może zawrzeć umowę w sprawie zamówienia udzielonego na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11-14 nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 1.*
45. Chodzi tu zatem o przypadek zawarcia umowy przed upływem okresu standstill dla zamówień in-house udzielanych w trybie z wolnej ręki. W art. 216 ust. 1 PZP wskazano bowiem na obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamiarze zawarcia takiej umowy, a art. 216 ust. 2 PZP przewiduje zakaz zawarcia tej umowy przed upływem 14 dni od dnia zamieszczenia tego ogłoszenia.
46. W konsekwencji, żadna z wad Postępowania stwierdzonych w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku nie stanowi tego przypadku, co sprawia, że przesłanka z art. 457 ust. 1 pkt 3 PZP również nie jest spełniona w rozważanej sprawie.

### **[E.4] Przesłanki z art. 457 ust. 1 pkt 4 PZP**

47. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 4 PZP, *umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający zawarł umowę z naruszeniem art. 314 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i 4, art. 315 lub art. 422 ust. 2 lub 3 udzielił zamówienia objętego umową ramową.*
48. W tym świetle należy mieć na względzie, że art. 457 ust. 1 pkt 4 PZP dotyczy wyłącznie naruszeń w toku udzielania zamówień objętych umową ramową. Z uwagi zatem na to, że Postępowanie nie obejmowało zamówienia na umowę ramową przesłanka z art. 457 ust. 1 pkt 4 PZP również nie znajdzie zastosowania w rozważanym przypadku.

### **[E.5] Przesłanki z art. 457 ust. 1 pkt 5 PZP**

49. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 5 PZP, *umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający zawarł umowę z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.*
50. Z treści art. 457 ust. 1 pkt 5 PZP wprost wynika, iż również ta przesłanka nie znajduje zastosowania. Dotyczy ona bowiem wyłącznie naruszeń przepisów PZP przy udzielaniu zamówień objętego dynamicznym systemem zakupów, z czym nie mamy do czynienia w rozważanym przypadku.

### **[F] Ocena istnienia podstawy nieważności z art. 58 §1 k.c.**

51. W konsekwencji, należy przyjąć, że wady Postępowania, które zostały stwierdzone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku nie stanowią którejkolwiek z wad określonych w art. 457 ust. 1 PZP, a to oznacza, że nie stanowią one podstawy unieważnienia Umowy w trybie określonym w tym przepisie. Przepis art. 457 PZP nie znajduje zatem zastosowania.
52. W rezultacie, należy rozważyć, czy wady Postępowania stwierdzone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku stanowią o sprzeczności Umowy z ustawą w rozumieniu art. 58 §1 k.c., a – w konsekwencji – skutkują nieważnością bezwzględną Umowy.
53. Jak już wyżej wskazano, zgodnie z art. 58 §1 k.c., *czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.*
54. W tym świetle należy – w pierwszej kolejności – wskazać, że główna funkcja art. 58 §1 k.c. polega na tym, by zapobiegać powstawaniu stosunków prawnych zakazanych. W konsekwencji, znaczenie w świetle normy określonej w art. 58 §1 k.c. mają wyłącznie sprzeczności z normami bezwzględnie wiążącymi [*iuris cogentis*] lub semiimperatywnymi. W tym świetle powstaje pytanie, czy przepisy PZP, których naruszenie zostało stwierdzone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku mają właśnie taki charakter?
55. W tym kontekście należy mieć na względzie, iż z sentencji wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku wynika, że Zamawiający naruszył – w różnych aspektach - dwie podstawowe normy prawne tj.:
- a. art. 226 ust. 1 pkt 5, pkt 2 lit. a), pkt 7 i pkt 8 PZP, który nakazywał Zamawiającemu odrzucenie oferty PreZero, gdyż: [a] była ona złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z Postępowania; [b] była ona niezgodna z warunkami zamówienia; [c] została ona złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji oraz [d] zawierała ona rażąco niską ceną lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;
  - b. art. 16 PZP, który nakazywał Zamawiającemu przygotowanie i przeprowadzenie Postępowania w sposób: [a] zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców; [b] przejrzysty; oraz [c] proporcjonalny;
56. Nie sposób jednak pomijać faktu, iż jeśli Zamawiający udzielił zamówienia publicznego PreZero z naruszeniem art. 226 ust. 1 pkt 5, pkt 2 lit. a), pkt 7 i pkt 8 PZP oraz z naruszeniem art. 16 PZP, to jest to równoznaczne z naruszeniem normy określonej w art. 17 ust. 2 PZP, zgodnie z którym: **zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.** W tym świetle, trafnie przyjął R. Trzaskowski, że można twierdzić, że przepis ten wyłącza możliwość zawarcia umowy z inną osobą, co jest



uzasadnione - podyktowanym interesem publicznym - surowym i bezpośrednim ograniczeniem kompetencji do zawarcia umowy<sup>23</sup>.

57. Nie może być – w mojej ocenie - żadnej wątpliwości, co do tego, że wszystkie przepisy, które zostały naruszone przez Zamawiającego w Postępowaniu mają charakter bezwzględnie obowiązujący [imperatywny]. Co więcej, naruszenia te są poważne, gdyż dotyczą głównych reguł udzielania zamówień publicznych tj. obowiązku wyboru oferty, która:

- a. została złożona przez wykonawcę niepodlegającego wykluczeniu z postępowania;
- b. odpowiada warunkom zamówienia;
- c. nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu względem przedmiotu zamówienia;
- d. nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji.

58. W tym świetle należy mieć na względzie, że podstawowy cel reżimu prawnego zamówień publicznych opiera się na bezwzględnym obowiązku udzielania zamówień publicznych po zastosowaniu szczególnej procedury wyłonienia wykonawcy takiego zamówienia, a reguły, które Zamawiający naruszył w rozważanym przypadku są istotą tego reżimu i - w konsekwencji - mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Sąd Najwyższy trafnie podkreśla, że celem norm zawartych w ustawie o zamówieniach publicznych jest zatem zapewnienie ochrony interesu publicznego, mają one więc charakter publicznoprawny, a – w rezultacie – imperatywny, gdyż wszystkie przepisy prawa publicznego są imperatywne [bezwzględnie obowiązujące]<sup>24</sup>. Pogląd przeciwny prowadziłby zresztą do wniosku, zgodnie z którym procedury udzielenia zamówień publicznych przewidziane PZP są *de facto* zbędne. Tego typu teza byłaby rażąco sprzeczna z podstawową zasadą wykładni prawa, według której działalność ustawodawcza jest działalnością celową i - z tego względu - nie sposób takiej wykładni zaakceptować. Trafnie wskazuje się z literaturze, że interpretator musi uwzględniać fakt, iż działalność prawodawcza jest działalnością celową, a – w konsekwencji – nie sposób zaakceptować takiego znaczenia przepisu, które byłoby pozbawione jakiegokolwiek *rationis legis*<sup>25</sup>.

59. W tym świetle należy wskazać, że sprzeczność z ustawą, o której mowa w art. 58 §1 k.c. może polegać również **na zawarciu umowy w sposób naruszający tryb określony w ustawie**<sup>26</sup>. Zgadzam się z poglądem, według którego z przepisów PZP nakazujących zamawiającym publicznym zastosowanie jednego z trybów udzielenia zamówienia wynika zakaz zawierania umów z pominięciem tych procedur, a zawartą w ten sposób umowę należy uznać za sprzeczną z ustawą, a – w konsekwencji – za nieważną na

<sup>23</sup> Por. R. Trzaskowski, Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem, Warszawa 2013, 678.

<sup>24</sup> Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13.09.2001 roku, IV CKN 381/00, Legalis nr 51142.

<sup>25</sup> Por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 158-159.

<sup>26</sup> Por. m. in. P. Księżak [w:] Komentarz. Kodeks cywilny. Część ogólna, red. M. Pyziak-Szafnicka 2009, s. 588.

podstawie określonej w art. 58 §1 k.c.<sup>27</sup>. Warto również mieć na względzie, iż Sąd Najwyższy wskazał w wyroku z dnia 13.09.2001 roku, że: **umowa [w sprawie zamówienia publicznego] zawarta z pominięciem obowiązkowej procedury przetargowej przewidzianej w ustawie z dnia 10.06.1994 roku o zamówieniach publicznych jest nieważna bez względu na to, czy przepisy regulujące ten typ umowy przewidują skutek nieważności**<sup>28</sup>. Pogląd ten jest aktualny w obecnym stanie prawnym, gdyż - jak już wyżej wskazano - wady Postępowania nie stanowią wad, o których mowa w art. 457 ust. 1 PZP, a tylko w tym zakresie PZP wyłącza zastosowanie art. 58 §1 k.c.

60. Na koniec należy wskazać, że nawet, gdyby przyjąć, że sankcja bezwzględnej nieważności umowy o zamówienie publiczne znajduje zastosowanie wyłącznie do wad istotnych tj. takich, które mają wpływ na wynik postępowania<sup>29</sup>, to z takimi właśnie wadami mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Faktem bowiem jest, że Zamawiający zawarł umowę z wykonawcą, którego oferta nie powinna być wybrana, gdyż podlegał on wykluczeniu, a jego oferta była niezgodna z warunkami zamówienia, zawierała rażąco niską cenę, a jej złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji. Gdyby zatem Zamawiający zachował się zgodnie z przepisami PZP, to oferta PreZero winna ulec odrzuceniu, a – w konsekwencji – wynik postępowania byłby inny. Zamawiający winien bowiem dokonać wyboru oferty Konsorcjum ALBA [jeśli po dokonaniu czynności wymaganych przepisami okazałoby się, że nie podlega ona odrzuceniu] lub winien unieważnić Postępowanie. W tych okolicznościach nie ma wątpliwości, że naruszenia przepisów PZP, których dopuścił się Zamawiający miały wpływ na wynik Postępowania, a – w konsekwencji – skutkują nieważnością Umowy.
61. W konsekwencji, naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5, pkt 2 lit. a), pkt 7 i pkt 8 PZP, art. 16 PZP i art. 17 ust. 2 PZP sprawia, że Umowa jest sprzeczna z ustawą i obarczona sankcją bezwzględnej nieważności.

## [G] Wnioski

1. Przepis art. 457 ust. 1 PZP stanowi normę szczególną względem art. 58 §1 k.c., czyli wyłącza zastosowanie sankcji bezwzględnej nieważności, jednakże wyłącznie w przypadkach określonych w art. 457 ust. 1 pkt 1-5 PZP.
2. W przypadku naruszenia przez zamawiającego innych przepisów prawa, niż te, które zostały wprost wskazane w art. 457 ust. 1 pkt 1-5 PZP ważność zawartej umowy podlega ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 58 §1 k.c.
3. Wady Postępowania, które zostały stwierdzone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku [sygn. akt: XXIII Zs 5/25] nie stanowią wad, o których

<sup>27</sup> P. Drapała [w:] Komentarz do art. 457 ustawy z 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. P. Machnikowski, wyd. 1, Legalis 2025, Nb 3 i przywołane tam orzecznictwo.

<sup>28</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13.09.2001 roku, IV CKN 381/00, Legalis nr 51142 [wyróżnienie własne].

<sup>29</sup> Por. przeciwstawne poglądy, które zostały wskazane przez P. Drapałę [w:] Komentarz do art. 457 ustawy z 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. P. Machnikowski, wyd. 1, Legalis 2025, Nb 12.

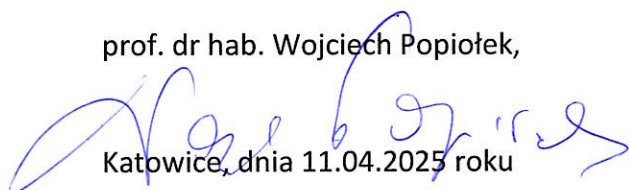


mowa w art. 457 ust. 1 pkt 1-5 PZP, wobec czego przepis ten nie znajduje zastosowania.

4. Konsekwencją wad Postępowania, które zostały stwierdzone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 roku [sygn. akt: XXIII Zs 5/25] jest naruszenie przez Zamawiającego normy określonej w art. 17 ust. 2 PZP.
5. Miasto Zabrze udzieliło zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu w sposób naruszający przepisy PZP, co miało wpływ na wynik Postępowania i – w konsekwencji - oznacza sprzeczność Umowy z przepisami ustawy w rozumieniu art. 58 §1 k.c. skutkującą bezwzględną nieważnością Umowy.

Sporządził:

prof. dr hab. Wojciech Popiołek,



Katowice, dnia 11.04.2025 roku