

Wrocław, 14 kwietnia 2025 roku

**Miasto Zabrze - Prezydent
Miasta
Urząd Miejski w Zabrzu
ul. Powstańców Śl. 5-7
41-800 Zabrze**

Dotyczy: ponownego wezwania Zamawiającego do zaprzestania naruszeń przepisów Pzp i realizacji wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie postępowania o zamówienie publiczne p.n. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Zabrze”, znak sprawy: BZP.271.27.2024.JP

Szanowni Państwo,

w imieniu WPO ALBA S.A., w nawiązaniu do pisma złożonego w dniu 1 kwietnia 2025 roku, niniejszym uzupełniamy nasze stanowisko o dodatkowe dwie opinie prawne potwierdzające nieważność umowy nr CRU/1/2025 z dnia 2 stycznia 2025 roku zawartej pomiędzy Miastem Zabrze, a PreZero Service Południe Sp. z o.o. (dalej „**PreZero**”). Wspomniane opinie prawne przygotowali:

1. Profesor dr hab. Wojciech Popiołek z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach,
2. Profesor dr hab. Andrzej Koch z Katedry Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Obie ww. opinie prawne jednoznacznie potwierdzają naszą ocenę skutków prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych (sygnatura XXIII Zs 5/25) z dnia 24 marca 2025 roku, którą przedstawiliśmy Państwu wyczerpująco w piśmie z dnia 1 kwietnia 2025 roku.

Wobec powyższego, ponownie wzywamy Zamawiającego do respektowania ww. prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, zaprzestania naruszania prawa i do przeprowadzenia następujących czynności formalnych w toku Postępowania:

1. unieważnienia wyboru oferty PreZero jako oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu,
2. odrzucenia oferty PreZero,
3. dokonania oceny oferty konsorcjum WPO ALBA S.A. i FCC Śląsk sp. z o.o.
4. dokonania wyboru oferty konsorcjum jako najkorzystniejszej w Postępowaniu,
5. podpisania z konsorcjum umowę w Postępowaniu.

Jednocześnie, w uzupełnieniu dotychczasowej argumentacji, chcemy podkreślić, że w świetle przepisów Dyrektywy 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 roku zmieniającej dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 335/31 z dnia 20.12.2007), zobowiązujących do zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznych procedur odszkodowawczych dla wykonawców pokrzywdzonych przez niezgodne z przepisami o zamówieniach działania instytucji zamawiających (por. np. wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie C-547/22), a także zasad ogólnych polskiego prawa cywilnego, nie podlega żadnym wątpliwościom, że **w przypadku braku stwierdzenia nieważności umowy z PreZero oraz braku udzielenia przez Zamawiającego przedmiotowego zamówienia Konsorcjum WPO ALBA i FCC Śląsk, Konsorcjum będzie mogło dochodzić od Zamawiającego odszkodowania za poniesioną szkodę w jak najszerszym zakresie, tj. zarówno w zakresie poniesionych kosztów ubiegania się zamówienie, jak i wszelkich utraconych korzyści spodziewanych w związku z realizacją zamówienia** – na zasadzie art. 361 par. 2 Kodeksu cywilnego (przy założeniu istnienia swoistego „przedkontraktowego” zobowiązania pomiędzy uczestnikami przetargu, co statuuje kontraktowy a nie deliktowy reżim ich wzajemnej odpowiedzialności za zawarcie umowy).

Odnosnie podstaw roszczeń odszkodowawczych należy wskazać, iż **prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie przesądzający o odrzuceniu oferty PreZero stanowi bardziej niż wystarczającą podstawę i potwierdzenie dla uznania czynności Zamawiającego dokonanych w postępowaniu, a tym samym zawartej umowy, za bezprawne.**

Ponadto, w przypadku uznania przez Miasto, że w związku z zaistniałymi okolicznościami prawnymi, zawarta z PreZero umowa jest nieważna w świetle art. 58 K.c., i w konsekwencji zaprzestania jej wykonywania, **PreZero nie będzie w stanie skutecznie dochodzić żadnych roszczeń odszkodowawczych od Zamawiającego opartych o zarzuty nienależytego wykonania zobowiązania ze względu na nieistnienie tego zobowiązania.** Należy bowiem założyć i przyjąć ewidentną nieważność przedmiotowej umowy, a tym samym możliwość podniesienia skutecznych zarzutów tego rodzaju (nieważności umowy) w przypadku jakichkolwiek roszczeń odwołujących się do jej niewykonania czy nienależytego wykonania.

Uznanie umowy za nieważną z mocy prawa skutkowało będzie jedynie obowiązkiem rozliczenia z PreZero za dotychczas wykonane usługi na zasadzie bezpodstawnego wzbogacenia z obu stron – upraszczając, dojdzie więc najpewniej do wzajemnej kompensacji wykonanych bez podstawy umownej świadczeń.

Z drugiej strony, w przypadku, w którym Konsorcjum WPO ALBA i FCC Śląsk nie uzyska przedmiotowego zamówienia, ale zasądzone zostanie na jego rzecz odszkodowanie za bezprawne uniemożliwienie uzyskania zamówienia, **wątpliwe i trudne wydaje się uzyskanie przez Zamawiającego odszkodowania regresowego od PreZero.** Hipotetyczną podstawą ewentualnej odpowiedzialności PreZero w tym zakresie mógłby stanowić art. 415 K.c., jednak biorąc pod uwagę rozbudowane (doktrynalnie) przesłanki odpowiedzialności deliktowej, trudno będzie taką odpowiedzialność stwierdzić i wyegzekwować. Za prawidłowość czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia odpowiada bowiem Zamawiający, tym bardziej, iż w tym przypadku był szeroko

informowany o wadach oferty PreZero i mógł ocenić ją w sposób prawidłowy i podjąć wobec niej stosowne, wynikające z przepisów, kroki w postaci jej odrzucenia.

Z poważaniem,

Załączniki: dwie opinie prawne

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 wskazanych¹;
 - 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 doświadczenia²;
 - 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

¹ Zarzut nr 1 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

² Zarzut nr 2 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

jednoczesnym wskazaniu instalacji, które z całą pewnością odpadów objętych Postępowaniem nie przyjmą³;

- 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 zamówienia⁴;
- 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 02 01⁵;
- 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 rozbiórkowych⁶;
- 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

³ Zarzut nr 3 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

⁴ Zarzut nr 4 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

⁵ Zarzut nr 5 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

⁶ 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 zamówienia⁷;

- 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 rozbiórkowych⁸;
- 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 ofertą⁹;
- 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 Postępowania¹⁰.

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.

⁷ Zarzut nr 7 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

⁸ Zarzut nr 8 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

⁹ Zarzut nr 9 *petitum* odwołania z 30.09.2024 roku.

¹⁰ 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.¹¹ 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*¹². 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*¹³.
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**¹⁴. 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 publicznego¹⁵. 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*

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

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

¹⁵ 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]¹⁶.

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 postępowania¹⁷. 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;

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

¹⁷ 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 rozszerzający¹⁸. Znajdzie tu zatem – w mojej ocenie – zastosowanie zasada, według której *exceptiones non sunt extendendae*¹⁹.

[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”²⁰. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 198-207.

²⁰ 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”²¹.*
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.

²¹ 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 publikacyjnych²².
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.

²² 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 umowy²³.

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]²⁴. 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*²⁵.

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**²⁶. 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

²³ Por. R. Trzaskowski, Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem, Warszawa 2013, 678.

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

²⁵ Por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 158-159.

²⁶ 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.²⁷. 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**²⁸. 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 postępowania²⁹, 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

²⁷ 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.

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

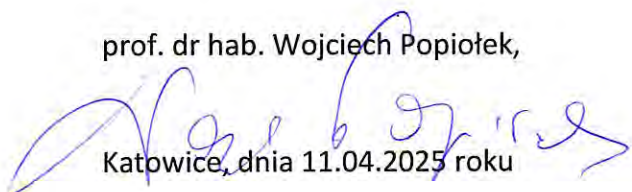
²⁹ Por. przeciwstawne poglądy, które zostały wskazane przez P. Drapałę [w:] Komentarz do art. 457 ustawy z 11.09.2019 roku – Prawo zamówień publicznych, red. P. Machnikowski, wyd. 1, Legalis 2025, Nb 12.

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

Autor opinii:

Prof. Dr hab. Andrzej Koch

Em. Kierownik Katedry

Prawa cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego

UAM

OPINIA PRAWNA

1. Przedmiot i podstawy opinii.

Opinia niniejsza została sporządzona na zlecenie Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Alba – spółki akcyjnej, członka Konsorcjum ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego przez Miasto Zabrze w postępowaniu określonym jako „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Zabrze”.

Opinia została opracowana na podstawie przedstawionych jej autorowi dokumentów:

- umowy nr CRU/1/2025 z 2.01.2025,
- wyroku z 24 marca 2025r. Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w sprawie o sygnaturze XXIII Zs 5/25,
- skargi Konsorcjum ubiegających się o zamówienie spółek: Alba SA i FCC Śląsk sp. z o.o. na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 13 listopada 2024 (sygn. akt KIO 3592/24).

Autor opinii korzystał ponadto z literatury komentarzowej i orzecznictwa

dotyczącego postępowania w sprawach zamówień publicznych (powoływane w treści opracowania) oraz badań postanowienia ustawy z 11 września 2019r. – Prawo Zamówień Publicznych (Dz.U. 2024, poz. 1320) dalej: „p.z.p.”.

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi

na następujące pytanie:

Czy ważna jest umowa nr CRU 1/25 zawarta 2 stycznia 2025r. w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pomiędzy:

- Miastem Zabrze (Zamawiający),
a
- PreZero Service Południe sp. z o.o. z siedzibą w Rudzie Śląskiej (Wykonawca),

w sytuacji gdy Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy wyrokiem z dnia 24 marca 2025r. (XXIII Zs 5/25) stwierdził, iż w postępowaniu o udzielenie zamówienia, Miasto Zabrze naruszyło szereg opisanych w wyroku przepisów prawa. Opinia ma na celu wyjaśnienie, czy uchybienia w postępowaniu wskazane w cytowanym orzeczeniu Sądu Okręgowego w Warszawie, mogą stanowić przesłankę dla stwierdzenia, że umowa między Miastem Zabrze a Spółką z o.o. PreZero Południe (Wykonawcą wyłonionym w toku postępowania) – jako niezgodna z prawem, jest nieważna z mocy art. 58 kodeksu cywilnego.

2. Dopuszczalność badania zgodności z prawem umowy o udzieleniu zamówienia – w świetle art. 58 § 1 k.c.

Konieczność rozstrzygnięcia powyższej kwestii wynika z treści art. 8 ust. 1 ustawy z 11 września 2019r. (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1320) o prawie zamówień publicznych (p.z.p.) Przepis ten stanowi, że do czynności podejmowanych przez uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stosuje się przepisy kodeksu cywilnego z 1964r. Art. 8 ust. 1 wyraźnie określa przedmiotowy zakres

stosowalności tych przepisów do spraw związanych z zamówieniami publicznymi. Mają one zastosowanie do czynności podejmowanych przez zamawiających, wykonawców i innych uczestników w toku postępowania, do konkursów (w rozumieniu art. 7 pkt. 8 p.z.p.) oraz – co ma istotne znaczenie dla niniejszej opinii – **„do umów w sprawach zamówień publicznych”**.

Stanowiąca przedmiot analizy umowa z 2 stycznia 2025r. między Zamawiającym (Miasto Zabrze) a Wykonawcą (Spółka z o.o. PreZero Service Południe), została zawarta w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych” na terenie Zabrza. Okoliczność tę stwierdza *expressis verbis* § 1 umowy. Oznacza to, że jest to akt „udzielenia zamówienia”. Zgodnie z definicyjnym art. 7 pkt. 25 p.z.p., „udzielenie zamówienia” stanowi „zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego”.

W świetle cytowanego powyżej przepisu, umowa z 2 stycznia 2025r. należy do kategorii „umów w sprawach zamówień publicznych”, co do których – stosownie do art. 8 ust. 1 p.z.p. – zastosowanie mogą znaleźć przepisy kodeksu cywilnego.

Ostatnio powołany przepis ustawy o zamówieniach publicznych zastrzega, iż stosowanie powszechnie obowiązujących norm prawa cywilnego, może mieć miejsce wówczas, gdy w danej kwestii prawo zamówień publicznych nie stanowi inaczej. W związku z tym zastrzeżeniem, przepisy kodeksu cywilnego znajdują zastosowanie posiłkowe. Możliwość ta uzależniona więc jest od stwierdzenia, czy w rozpatrywanej kwestii z zakresu zamówień publicznych, nie znajduje się, przewidziane przez prawo zamówień publicznych, rozwiązanie eliminujące przepisy k.c.

Przy rozważaniu problemu posłużenia się art. 58 § 1 k.c., przewidującym sankcję nieważności umów cywilnoprawnych, należy ustalić, czy w prawie zamówień publicznych przewidziane są regulacje samodzielnie normujące te kwestie. Zagadnieniu umów zawieranych w postępowaniu dotyczącym zamówień poświęcone są postanowienia art. 456-460 p.z.p. Normują one niektóre przypadki nieważności umów i sposobu stwierdzenia tej okoliczności. Są to sytuacje związane

ze szczególnymi postaciami naruszeń prawa w umowach w sprawach zamówień (np. art. 457 ust. 4 p.z.p.). Brak jednak podstaw dla przyjęcia, iżby nieważność umów każdorazowo podlegała szczególnemu trybowi ich stwierdzenia i wyłącznie na podstawie określonych w ustawie naruszeń prawa. Wręcz przeciwnie, analizowane tu przepisy działu VII rozdział 4 p.z.p., wyraźnie wskazują dopuszczalność wykorzystania innych środków ustalania i stwierdzania nieważności – poza szczególnymi przypadkami unormowanymi w ustawie. Zwrócić tu należy uwagę na art. 457 ust. 4 p.z.p., z którego wynika dopuszczalność posłużenia się art. 189 kpc jako podstawy żądania ustalenia nieważności umowy – poza szczególnymi przypadkami naruszeń wymienionych w art. 457 ust. 1 i 2 p.z.p. Z kolei ust. 5 powołanego przepisu dopuszcza żądanie unieważnienia umowy w oparciu o art. 70⁵ k.c. Brak wskazania wyłączności trybu ustalenia faktu nieważności umowy o udzieleniu zamówienia – jedynie w oparciu o przyczyny przewidziane w prawie zamówień publicznych, sprawia, że w literaturze i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że art. 58 k.c. znajduje zastosowanie do czynności w toku postępowania „zamówieniowego” w oparciu o art. 8 ust. 1 p.z.p.¹ – poza przypadkami wymienionymi w art. 457 ust. 1 p.z.p.²

3. Uzasadnienie dopuszczalności posłużenia się przepisem art. 58 § 1 kodeksu cywilnego

Możliwość zastosowania art. 58 k.c. do stosunków prawa zamówień publicznych, wiąże się z ich cywilnoprawnym, w swej istocie, charakterem. W literaturze przyjmuje się powszechnie, że postępowanie, w sprawach udzielenia zamówienia publicznego, zmierza do zawarcia umowy cywilnoprawnej (udzielenie zamówienia). Czynności poprzedzające ten cywilnoprawny akt końcowy postępowania, stanowią więc przesłankę jego skuteczności i zgodności z prawem. Dlatego art. 8 ust. 1 p.z.p. przewiduje tu możliwość zastosowania przepisów k.c.³

Zwrócić należy uwagę na to, że art. 457 § 5 p.z.p. wyraźnie dopuszcza możliwość powołania art. 70⁵ k.c. Jako przyczyny nieważności finalnej umowy,

wskazane są w nim sprzeczne z prawem działania uczestników aukcji albo przetargu, wpływające na wynik postępowania. Powołanie tej podstawy nieważności umowy z kodeksu cywilnego przez przepisy p.z.p. ujawnia, iż prawidłowość czynności podejmowanych w toku postępowania w sprawie zamówień publicznych stanowi cywilnoprawną przesłankę ważności umowy o udzieleniu zamówienia. Jest to rozwiązanie konstrukcyjnie identyczne z przewidzianym w kodeksie cywilnym dla zawierania umów w drodze aukcji i przetargu. Zawierane są one w rezultacie podjęcia rozmaitych czynności wskazanych w ogłoszeniu o przeprowadzeniu aukcji lub przetargu. Aby doszło do skutecznego zawarcia umowy z wybranym kontrahentem, muszą zostać spełnione przesłanki i warunki wskazane w ogłoszeniu. Przepisy p.z.p. przewidują identyczną zależność między czynnościami podejmowanymi w postępowaniu „zamówieniowym” a ich finalnym rezultatem – umową udzielającą zamówienie wybranemu wykonawcy. Naruszenia prawa w toku postępowania poprzedzającego wskazanie wykonawcy i zawarcie z nim umowy, stanowią przyczynę jej nieważności z mocy art. 58 § 1 k.c. Wynika to z podstawowego założenia konstrukcji i celów omawianego postępowania. Zgodnie z art. 16 i 17 p.z.p. powinno ono zapewniać zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców a zamówienie może być udzielone tylko takiemu uczestnikowi, który został wybrany zgodnie z przepisami ustawy.

4. Naruszenia prawa stwierdzone wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24.03.2025 w sprawie o sygn. XXIII Zs 5/25.

Wyrok Sądu Gospodarczego Wydział Gospodarczy i Zamówień Publicznych uwzględnił skargę Konsorcjum uczestników postępowania na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie z 13 listopada 2024 (KIO 3592/24) Zmienił go w ten sposób, że stwierdził naruszenie następujących naruszeń prawa w toku postępowania o zamówienie publiczne na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w Zabrze:

- a) art. 226 ust. 1 pkt. 5 p.z.p.,
- b) art. 226 ust. 1 pkt. 2 lit. a w zw. z art. 109 ust.1 pkt. 10 oraz art. 16 p.z.p.,
- c) art. 226 ust.1 pkt. 5 w zw. z art. 223 ust. 1 p.z.p.
- d) art. 226 ust. 1 pkt. 5 p.z.p.
- e) art. 226 ust. 1 pkt. 8 w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p.
- f) art. 226 ust. 1 pkt. 7 p.z.p. w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i art. 14 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Z uwagi na wagę i doniosłość, naruszeń prawa opisanych w pkt. b i f sentencji wyroku wymagają one bliższej analizy – jako podstawy odrzucenia oferty wybranego wykonawcy. Brak takiej czynności Zamawiającego w postępowaniu – zgodnie z ustaleniami wskazanymi wyżej w pkt 3 opinii - powoduje nieważność umowy udzielającej zamówienie spółce z o.o. PreZero Service.

5. Naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt. 2 „a” p.z.p.

Przepis ten nakazuje odrzucenie oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania. Wykluczenie wykonawcy (spółki PreZero Service) nastąpić powinno z powodu przedstawienia przez niego informacji wprowadzającej w błąd co do istotnej części jego oferty. Były to błędne wskazania instalacji, do których Wykonawca ma obowiązek przekazywać zbierane odpady do zagospodarowania. Nie ma wszak wątpliwości, że jest to niezwykle istotna część zadania polegającego na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów z terenu dużego miasta. Określenie szczegółowe i konkretne miejsc („instalacji”), do których będą one przekazywane, jest związane z celem czynności usuwania odpadów – ich eliminacją z przestrzeni miejskiej. Tymczasem wykonawca wybrany do realizacji zamówienia, nie wskazał konkretnych instalacji, które dysponowałyby możliwością faktycznego odbierania odpadów. Przedstawienie instalacji, do których Wykonawca

nie miał realnej możliwości przekazywania odpadów - przy jednoczesnym zapewnieniu, że odpady będzie on przekazywał stanowiło - według ustaleń Sądu Okręgowego w Warszawie - wprowadzenie w błąd zamawiającego. Miało istotny wpływ na decyzję o udzieleniu zamówienia. Realna możliwość usuwania odpadów z przestrzeni miejskiej jest niewątpliwie elementem bardzo ważnym w realizacji zadania objętego zamówieniem publicznym. Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 24 marca 2025r. orzekł, że opisane działanie wykonawcy stanowiło podstawę jego wykluczenia z mocy art. 109 ust. 1 pkt. 10 p.z.p. Pominięcie przez Zamawiającego tego uchybienia w ofercie wybranego wykonawcy, Sąd Okręgowy zakwalifikował jako naruszenie art. 16 p.z.p. - w postaci nierównego traktowania uczestników postępowania.

Przyjęcie jako odpowiadających prawdzie oświadczeń wybranego wykonawcy na temat instalacji, rzekomo mogących skutecznie odbierać odpady, sprawiło, że uzyskał on obiektywnie korzystniejszą sytuację w konkursie ofert od konkurentów. Zawarta z nim finalna umowa była zatem następstwem poważnych naruszeń prawa - już na etapie sformułowania oferty. Powoduje to nieważność umowy z mocy art. 58 § 1 k.c.

6. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt. 8 p.z.p. w zw. z art. 224 ust. 6 p.z.p.

Przepisy wyżej powołane przewidują konieczność odrzucenia oferty podającej rażąco niską cenę lub koszt wykonania zamówienia. Sąd Okręgowy w Warszawie w powołanym wyroku stwierdził, że ceny wykonania poszczególnych elementów zamówienia podane były przez Spółkę PreZero rażąco zaniżone w stosunku do rynkowych. Brak odrzucenia dotkniętej tym brakiem oferty przez Zamawiającego stanowił istotne naruszenie powołanych wyżej przepisów ustawy o p.z.p.

Wykonawca - wbrew obowiązkowi przewidzianemu w art. 224 ust. 1 p.z.p. nie wykazał, iżby oferowana cena nie była zaniżona. Z kolei zamawiający - stosownie do ustaleń Sądu Okręgowego w Warszawie - zaakceptował tę sytuację. Zgodnie z

utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej, wyjaśnienia i dowody w sprawie zarzutu rażąco niskiej ceny powinny być przekonujące i konkretne.

/Por. np. wyroki KIO z 14.5.2013, KIO 960/13 z 27.07.2021, KIO 1672/21, Legalis/.

Akceptacja oferty i zawarcie umowy ze Spółką PreZero stanowiła naruszenie jednej z podstawowych zasad prawa zamówień publicznych – zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 16 p.z.p.). Umowa z wykonawcą oferującym znacznie zaniżone ceny, oznacza oczywiście eliminację konkurentów, którzy oferują ceny uczciwie skalkulowane. Brak odrzucenia oferty spółki PreZero, co nakazuje art. 226 ust. 1 pkt. 8 p.z.p., jest sprzecznym z ustawą zachowaniem w toku postępowania zamówieniowego. Powoduje to nieważność umowy zawartej z wybranym wykonawcą – z mocy art. 58 § 1 k.c.

7. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt. 7 p.z.p. oraz art. 3 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16.04.1993 (z.n.k.).

Sąd Okręgowy w Warszawie w (ustnym) uzasadnieniu wyroku z 24 marca 2025 uznał, że udzielenie przez Wykonawcę Zamawiającemu błędnej informacji o podmiotach, dysponujących rzekomo instalacjami mogącymi przyjmować odbierane odpady, popełnił delikt nieuczciwej konkurencji stypizowany w art. 14 ust. 1 ustawy o z.n.k. Zgodnie z określeniem deliktu nieuczciwej konkurencji w art. 3 ust. 1 ustawy o z.n.k., jest to działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami. Oferta złożona przez Spółkę PreZero jest z tego powodu nieważna z mocy art. 58 § 1 i § 2 k.c.

8. Konkluzje

Opisane wyżej (pkt. 5, 6, 7) naruszenia prawa zamówień publicznych,

sprawiają, że różne czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia Miasta Zabrze na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych”, były nieważne z mocy art. 58 § 1 k.c. Znajduje on zastosowanie na podstawie art. 8 ust. 1 p.z.p. Powiązanie postępowania w sprawie zamówienia publicznego z umową o udzieleniu zamówienia, powoduje, że nieważność czynności dokonanych w toku postępowania, oznacza także nieważność zawartej umowy.

Na tle stanu faktycznego, będącego przedmiotem opinii, szczególne znaczenie ma fakt, iż wybrany wykonawca (spółka PreZero Service) podlegał wykluczeniu z postępowania z mocy art. 109 ust. 1 pkt 10 p.z.p. (wprowadzenie w błąd zamawiającego). Z powodu pozostałych naruszeń prawa ustalonych w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 24.03.2025 (XXIII Zs 5/25), wskazany przez Zamawiającego w wyniku postępowania, Wykonawca, nie został wybrany zgodnie z przepisami o postępowaniu w sprawie zamówień publicznych. Nie jest więc podmiotem, któremu – z mocy art. 17 pkt. 2 p.z.p. może być udzielone zamówienie.

Umowa nr CRU 1/2025 z dnia 8.01.2025 o udzieleniu zamówienia Spółce PreZero Service Południe, jest nieważna z mocy art. 58 § 1 k.c.

Poznań 9.04.2025

.....
Prof. dr hab. Andrzej Koch

Przypisy

¹ P.Granecka, J.Granecki, PZP, Komentarz 2024, s. 77;

J.F. Nowacki, P. Wiśniewski, PZP, Komentarz 2023, s. 121.

² M.Jaworska, PZP, Komentarz 2024, s.1102;

J. Jerzykowski, w: W. Dzierżanowski, T. Jaźwiński, M.Kittel, M.Stachowiak, PZP, Komentarz 2021, s. 1173.

³ Por. M. Jaworska, PZP Komentarz 2024, s. 5;

J. Dzierżanowski, Ł. Jóźwiak, M. Kittel, S. Stachowiak, PZP, Komentarz 2021, s. 103