

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 19 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Joanna Stankiewicz-Baraniak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 stycznia 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 14 stycznia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego Gdańskie Nieruchomości przy ul. Dyrekcyjnej 5 w Gdańsku (80-852 Gdańsk) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Dozór obiektów administrowanych przez Zamawiającego w formie ochrony fizycznej i monitoringu elektronicznego w 2026 roku w budynkach Skarbu Państwa”

postanawia:

odmówić uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Uzasadnienie

Pismem z 14 stycznia 2026 r. zamawiający Gdańskie Nieruchomości w Gdańsku (zwany dalej: „Zamawiającym”) działając na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620, zwanej dalej: „ustawą Pzp”) wystąpił z wnioskiem o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, o którym mowa w art. 577 ustawy Pzp.

Wniosek Zamawiającego został złożony w związku z wniesieniem do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 grudnia 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Agencja Ochrony Osób i Mienia DOGMAT Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, Biuro Ochrony DOGMAT Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Elblągu, D&S DOGMAT Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i Grupa Ochrony DOGMAT Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Elblągu (zwanymi dalej jako „Odwołujący”) odwołania wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz wobec zaniechania wezwania wybranego wykonawcy do wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny i zaniechania odrzucenia oferty wybranego wykonawcy.

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku Zamawiający podniósł, że nie zawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, co w ocenie Zamawiającego, wypełnia przesłankę zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp uchylenia zakazu zawarcia umowy przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Zamawiający dalej wskazał, że interes publiczny polegający na zapewnieniu stałej ochrony fizycznej budynków użyteczności publicznej Skarbu Państwa ma charakter trwały, z tego względu postępowania na realizację przedmiotowej usługi są wszczynane cyklicznie, każdorazowo w związku z upływem okresu obowiązywania dotychczasowych umów oraz po zabezpieczeniu środków finansowych na dany okres. Zamawiający wszczął postępowanie w dniu 25 listopada 2025 r., a przedmiotowym interesem publicznym jest zapewnienie stałej ochrony fizycznej dla budynków użyteczności publicznej Skarbu Państwa, które następnie Zamawiający wymienił. Zamawiający w odniesieniu do wymienionych obiektów użyteczności publicznej Skarbu Państwa podkreślił, że pełnią one kluczowe funkcje administracyjne, kontrolne oraz związane z bezpieczeństwem publicznym, a w ich siedzibach przechowywana jest dokumentacja wrażliwa, dane osobowe oraz mienie o znacznej wartości. Negatywnymi skutkami dla interesu publicznego, które powstaną ze względu na nie zawarcie umowy według Zamawiającego, są w szczególności skutki w zakresie znacznego zmniejszenia bezpieczeństwa osób i mienia oraz zagrożenie w ciągłości funkcjonowania organów administracji publicznej.

Zamawiający argumentował, że brak ciągłości ochrony fizycznej i dozoru wizyjnego, jego zdaniem, może prowadzić do:

- zagrożenia bezpieczeństwa pracowników oraz interesantów ww. instytucji,

- ryzyka dostępu osób nieuprawnionych do dokumentów objętych tajemnicą służbową i prawnie chronioną,
 - zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania organów realizujących zadania państwa, w tym organów ścigania,
 - zwiększonego ryzyka kradzieży, aktów wandalizmu lub sabotażu infrastruktury publicznej.
- W szczególności Zamawiający podkreślał znaczenie ochrony Prokuratury Okręgowej i Regionalnej w Gdańsku, której działalność bezpośrednio związana jest z realizacją konstytucyjnych zadań państwa w zakresie ochrony praworządności.

Zamawiający w dalszej swej argumentacji wskazał również na okoliczność, że ze względu na sytuację geopolityczną w kraju, działa drugi stopień alarmowy BRAVO (ogólnokrajowy), który oznacza zwiększone, przewidywalne zagrożenie terrorystyczne, gdzie cel ataku nie jest jeszcze znany i wiąże się z prewencyjnymi działaniami na terenie całego kraju, nakazując wzmożoną czujność i kontrolę m.in. w miejscach publicznych, obiektach użyteczności publicznej. Wprowadzenie stopnia jw. wymaga zastosowania zwiększonych środków bezpieczeństwa.

Zamawiający podniósł, że wymienione przez niego negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Zdaniem Zamawiającego korzyści wynikające z ochrony praw wykonawcy, który wniósł odwołanie, nie przewyższają potencjalnych szkód dla interesu publicznego, jakie mogłyby powstać w przypadku braku zapewnienia ochrony obiektów, a ewentualne roszczenia wykonawcy mogą zostać zabezpieczone i dochodzone w dalszym toku postępowania odwoławczego, natomiast zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego mają charakter nieodwracalny i natychmiastowy.

Zamawiający w następnej kolejności wskazał, odnosząc się tym samym do wniesionego przez Odwołującego odwołania, że przedstawiona przez niego kalkulacja oparta na danych Polskiej Izby Ochrony, nie może stanowić miarodajnego punktu odniesienia dla ofert złożonych w niniejszym postępowaniu. Kalkulacja nie uwzględnia indywidualnych uwarunkowań ofertowych poszczególnych wykonawców, ich modeli organizacyjnych ani warunków realizacji zamówienia, a ponadto nie stanowi bezpośredniego związku z ceną zaoferowaną przez samego Odwołującego. Zamawiający zaznaczył, że dołączając kalkulację Polskiej Izby Ochrony, Odwołujący wykazał stawki niższe niż te, na które się powołuje w załączniku, tj. 42,60 zł. brutto za pracę w ciągu dnia oraz 45,30 zł brutto za pracę w nocy, a jednocześnie ceny jednostkowe zaproponowane przez wykonawców

biorących udział w postępowaniu są do siebie zbliżone i nie wykazują rażących rozbieżności, które mogłyby uzasadniać zarzuty zawarte w odwołaniu.

Zamawiający zaznaczył, że nie zgadza się ze stanowiskiem Odwołującego, zgodnie z którym uwzględnienie odwołania miałyby skutkować podpisaniem z nim umowy, ponieważ uwzględniając kryteria ceny, ww. konsorcjum zajęłoby 4. miejsce. Ponadto, Zamawiający podkreślił, że ewentualne wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny stanowi jego prawo, a nie obowiązek i może odstąpić od takiego wezwania jeżeli uzna, że nie zachodzą ku temu przesłanki, o czym stanowi art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Zamawiający wskazał, że podczas sprawdzania ofert, nie stwierdzono wystąpienia rażąco niskiej ceny oraz oferty nie budziły wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. W związku z powyższym nie zaszła potrzeba zwracania się do oferentów o złożenie wyjaśnień. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza zaoferował stawkę godzinową w wysokości 29,48 zł netto przy założeniu zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę. Zgodnie z obowiązującymi w 2026 r. przepisami, minimalne wynagrodzenie godzinowe wynikające z minimalnego wynagrodzenia za pracę przy zatrudnieniu na umowę o pracę wynosi 28,61 zł. Oznacza to, że zaoferowana stawka przekracza ustawowe minimum, a tym samym zapewnia pokrycie obowiązkowych kosztów pracy. Różnica pomiędzy stawką minimalną, a stawką zaoferowaną pozwala wykonawcy na pokrycie kosztów pośrednich (takich jak obsługa kadrowo-płacowa, urlopy, chorobowe, odzież robocza, badania lekarskie, szkolenia BHP) oraz kosztów ogólnych prowadzenia działalności.

Ponadto Zamawiający zaznaczył, że dokonał porównania zaoferowanej stawki z pozostałymi ofertami złożonymi w postępowaniu. Pozostali wykonawcy również zaoferowali stawki zbliżone do poziomu 29–30 zł, co według Zamawiającego potwierdza, że poziom cenowy jest rynkowy i wynika z aktualnych realiów kosztowych w 2026 r., a nie z próby zaniżenia ceny. Tak więc zaoferowana stawka pozostaje w racjonalnej relacji do obowiązujących kosztów pracy oraz do cen rynkowych.

W oparciu o treść złożonego przez Zamawiającego wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz zebrany materiał procesowy, Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że wniosek nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem, w stosunku do istnienia generalnego zakazu zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego do chwili rozstrzygnięcia odwołania przez Izbę

(art. 577 ustawy Pzp), który ma chronić z jednej strony interesy wykonawców biorących udział w postępowaniu, z drugiej strony także interes zamawiającego (finanse publiczne) poprzez przeprowadzenie przez Izbę kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w kwestionowanym zakresie, skoro już na tym etapie pojawiły się wątpliwości co do poprawności działania Zamawiającego, które mogą potencjalnie doprowadzić do zawarcia umowy podlegającej unieważnieniu i tym samym spowodować negatywne konsekwencje dla finansów publicznych. Jako wyjątek, instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy podlega stosowaniu zgodnie z zasadami przewidzianymi dla wyjątków, czyli ściśle i z zachowaniem ostrożności przy ustalaniu możliwości ich zastosowania w danym stanie faktycznym, musi też być należycie uzasadniona.

W myśl art. 578 ust. 2 ustawy Pzp, Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:

- 1) nie zawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- 2) zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

W ocenie Izby, Zamawiający w złożonym wniosku nie wykazał wystąpienia przesłanek, o których mowa we wskazanym powyżej przepisie, a które by uzasadniały uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Zgodnie z pierwszą przesłanką zawartą w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp uchylenie zakazu zawarcia umowy uzasadnia wyłącznie nadzwyczajna sytuacja, w której brak wyrażenia zgody na zawarcie umowy przed rozstrzygnięciem odwołania przez Izbę wywoła skutek negatywny dla interesu publicznego, który przewyższa korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku na skutek podjętych przez zamawiającego czynności. Składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Zamawiający musi w sposób szczegółowy wykazać wpływ wykonania danego zamówienia na ochronę słusznego interesu publicznego, którego niewykonanie w sposób oczywisty przekracza ochronę praw wykonawcy wnoszącego odwołanie. Ponadto zdaniem Izby, powody dla których Zamawiający powołuje się na tę instytucję nie mogą wynikać z działania Zamawiającego, lecz powinny opierać się na okolicznościach od niego niezależnych, a Zamawiający dodatkowo zobowiązany jest skorzystać z wszelkich innych dostępnych mu środków, aby osiągnąć cel w postaci udzielenia zamówienia w wymaganym terminie.

Druga zaś przesłanka zawarta w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp dla uchylenia zakazu zawarcia umowy może mieć miejsce tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy Zamawiający uprawdopodobni, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. W orzecznictwie wskazuje się, że przesłanka z art. 578 ust. 2 pkt 2) ustawy Pzp nie powinna być utożsamiana z samym faktem wniesienia odwołania i domagania się przez Odwołującego weryfikacji zgodności z prawem czynności Zamawiającego. Uchylenie zakazu zawarcia umowy może mieć miejsce tylko wtedy, gdy odwołanie zostało wniesiony wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, czyli celem wykonawcy nie jest uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia u podstaw którego leży ochrona jego prawa i obowiązków, lecz *de facto* pod pozorem skorzystania z prawa wniesienia środka ochrony prawnej celem jest doprowadzenie do nieudzielenia zamówienia publicznego.

Jeśli chodzi o pierwszą z przesłanek uchylenia zakazu zawarcia umowy, w ocenie Izby Zamawiający nie wykazał, aby nie zawarcie umowy mogło spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Dostrzeżenia wymaga, że Zamawiający oparł swoją argumentację w głównej mierze o aspekt konieczności zapewnienia stałej ochrony fizycznej budynków użyteczności publicznej Skarbu Państwa, który w tym przypadku jest postrzegany przez Zamawiającego jako negatywny skutek dla interesu publicznego. Zamawiający wskazał, że negatywnymi skutkami dla interesu publicznego, które powstaną ze względu na nie zawarcie umowy, jest znaczne zmniejszenie bezpieczeństwa osób i mienia oraz zagrożenie w ciągłości funkcjonowania organów administracji publicznej. Brak ciągłości ochrony fizycznej i dozoru wizyjnego może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa pracowników oraz interesantów we wskazanych przez Zamawiającego we wniosku instytucji czy też ryzyka dostępu osób nieuprawnionych do dokumentów objętych tajemnicą służbową i prawnie chronioną. W ocenie Izby tak prezentowana argumentacja Zamawiającego nie mogła być podstawą uwzględnienia wniosku. Przy tym Izba dostrzega zarówno zasadności i wagę udzielenia tego zamówienia ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia, jednakże okoliczność ta nie może sama w sobie przesądzać o zasadności wniosku w oparciu o brzmienie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Zamawiający w swej argumentacji wskazywał, również że ze względu na sytuację geopolityczną w kraju, działa drugi stopień alarmowy BRAVO (ogólnokrajowy), który oznacza zwiększone, przewidywalne zagrożenie terrorystyczne, gdzie cel ataku nie jest jeszcze znany i wiąże się z prewencyjnymi działaniami na terenie całego kraju, nakazując

wzmoczoną czujność i kontrolę m.in. w miejscach publicznych, obiektach użyteczności publicznej. Wprowadzenie tego stopnia wymaga zastosowania zwiększonych środków bezpieczeństwa. Jednakże zdaniem Izby fakt, że na terenie kraju działa drugi stopień alarmowy BRAVO nie jest w warunkach tego zamówienia sytuacją nagłą i nieprzewidywalną, lecz trwającą już od jakiegoś czasu, a która powinna być wzięta pod uwagę przy planowaniu zamówienia w kontekście jego terminowego udzielenia, natomiast zaniechanie w tym zakresie nie może przesądzić o zasadności rozpoznawanego wniosku.

Jak wynika z treści ogłoszenia o zamówieniu planowany okres realizacji zamówienia został przewidziany na okres od 2026-01-02 do 2027-01-04, natomiast ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 25 listopada 2025 r. W ocenie Izby mając na uwadze, że Zamawiający na przeprowadzenie zamówienia przewidział nieco ponad miesiąc, jest okolicznością, za którą odpowiada jako organizator postępowania o zamówienie. Nie można wykluczyć, że gdyby Zamawiający wszczął postępowanie relatywnie wcześniej, udałooby mu się udzielić zamówienia w założonym terminie. To Zamawiający kieruje jego przebiegiem i wszczynając procedurę jest zobowiązany wziąć pod uwagę długość trwania postępowania, w tym możliwość wystąpienia zdarzeń, które wpływają na jego wydłużenie, jak chociażby to, że wykonawca jest uprawniony wnieść środek ochrony prawnej w ustawowym terminie oraz czas rozpoznania odwołania przez Izbę, warunkujący możliwość zawarcia umowy. W ocenie Izby, Zamawiający winien był zatem uwzględnić prawdopodobieństwo wniesienia odwołania zarówno na etapie ogłoszenia postępowania jak i na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej. Zamawiający we wniosku nie przedstawił jakichkolwiek argumentów, które wskazywałyby, że brak możliwości zawarcia umowy z wybranym wykonawcą w terminie umożliwiającym realizację zamówienia nastąpił z przyczyn obiektywnych, niezależnych od Zamawiającego, a on sam podjął właściwe działania, aby zapobiec ryzyku związanemu z niepodpisaniem umowy na realizację zamówienia w założonym terminie. Termin na wniesienie odwołania, czy termin na jego rozpoznanie są to terminy ustawowe, które Zamawiający powinien uwzględnić planując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

W dalszej części uzasadnienia swego wniosku Zamawiający odniósł się do zarzutów i argumentacji na ich poparcie podniesionych przez Odwołującego w odwołaniu, wskazując jednocześnie na ich niezasadność. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że na etapie rozpatrywania przez Izbę wniosku Zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie dokonuje merytorycznej oceny zarzutów odwołania, ponieważ ocena taka następuje dopiero podczas rozprawy przed Izbą w toku postępowania odwoławczego. Przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się wyłącznie do przypadków oczywistych, które nie

wymagają szczegółowej analizy odwołania, czego Zamawiający nie uprawdopodobnił, a ponadto co istotne, Izba dokonuje oceny wniosku o wyrażenie zgody na uchylenie zakazu zawarcia umowy wyłącznie na podstawie informacji w nim zawartych. Skorzystanie przez wykonawcę w toku postępowania o udzielenie zamówienia ze środków ochrony prawnej nie jest sytuacją nadzwyczajną, a tym bardziej jest to okoliczność, która przez Zamawiającego powinna być wzięta pod uwagę chociażby przy wyznaczeniu daty wszczęcia postępowania.

Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, Izba w oparciu o art. 578 ust. 3 i ust. 4 ustawy Pzp postanowiła jak w sentencji, uznając, że przesłanki do uchylenia zakazu zawarcia umowy nie zostały spełnione, co skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie 2 ustawy Pzp na przedmiotowe postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: