

Sygn. akt: KIO/W 21/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, 26 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Anna Chudzik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 26 stycznia 2026 r. w Warszawie wniosku z 22 stycznia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez: 16 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Drawsku Pomorskim,

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usługę sprzątania powierzchni zewnętrznych w rejonie odpowiedzialności 16 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Drawsku Pomorskim,

postanawia:

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

U z a s a d n i e n i e

Zamawiający – 16 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Drawsku Pomorskim 22 stycznia 2026 r. złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wywołane odwołaniami wniesionymi 19 stycznia 2026 r. przez Konsorcjum: PHU Piotr Grzywacz, EVO RECYKLING Sp. z o.o. oraz Konsorcjum: Contact Sp. z o.o., DOIT Sp. z o.o.

Zamawiający przedstawił następujące uzasadnienie wniosku:

W niniejszym postępowaniu zachodzi pilna i obiektywna potrzeba zapewnienia ciągłości usługi sprzątania zewnętrznego na terenach wojskowych, której brak prowadziłby do realnego naruszenia ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 578 ust. 2 PZP

Brak utrzymania porządku poprzez usuwanie błota, śniegu i lodu z terenów utwardzonych oraz posypywanie piaskiem (z użyciem chemikaliów) ciągów komunikacyjnych dla pieszych i pojazdów samochodowych, bezpośrednio po wystąpieniu opadów śniegu, gołoledzi i zlodowaceń powierzchni, a w przypadku przedłużających się opadów śniegu, skutkować może brakiem bezpieczeństwa przy poruszaniu się po nich po ciągach komunikacyjnych przez żołnierzy i pracowników cywilnych zatrudnionych w jednostkach. Niebezpieczne jest również nieusuwanie sopli lodu z budynków w miejscach zagrażających przechodniom nad wejściami do budynków parterowych oraz zadaszeń nad wejściami do budynków. Jeżeli osoba ćwicząca na terenie poligonu lub realizująca zadania służbowe poślizgnie się na nieodśnieżonym lub oblodzonym chodniku lub dozna uszczerbku poprzez spadający sople, odpowiedzialność odszkodowawcza spoczywa na Zamawiającym, który miał obowiązek utrzymania chodnika i budynków w należytych stanie. Poszkodowany może żądać m.in. odszkodowania za leczenie, utracone zarobki, zadośćuczynienia za krzywdę, a kwoty roszczeń sięgają często kilkudziesięciu tysięcy złotych, zależnie od skutków urazu. Należy zatem regularnie usuwać śnieg i lód oraz posypywać chodnik piaskiem/innym środkiem antypoślizgowym, aby ograniczyć ryzyko wypadku i odpowiedzialności. W obecnej sytuacji geopolitycznej standard bezpieczeństwa na terenach wojskowych nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza że na terenie jednostki przebywają również żołnierze armii sojuszniczych, w tym sił amerykańskich, brytyjskich i ukraińskich. Bezpieczeństwo na terenach wojskowych objętych usługą sprzątania powierzchni zewnętrznych bezpośrednio wpływa na wizerunek Sił Zbrojnych RP oraz sposób postrzegania naszego kraju przez partnerów międzynarodowych. Ujawnienie informacji o braku podstawowych standardów bezpieczeństwa w miejscach użytkowanych wspólnie przez żołnierzy polskich i zagranicznych mogłoby wywołać negatywną reakcję opinii publicznej oraz naruszyć zaufanie do instytucji państwowych.

Usługa sprzątania powierzchni zewnętrznych, w których zakres wchodzi również wywóz na bieżąco z terenów obsługiwanych kompleksów, nieczystości powstających w trakcie porządkowania, z wykorzystaniem pojemników (pojemniki zabezpiecza wykonawca, Zamawiający nie posiada ich na stanie), codzienne porządkowanie terenów przy śmietnikach, codzienne, dwukrotne opróżnianie koszy na nieczystości stałe ustawionych wzdłuż ciągów komunikacyjnych i chodników ma charakter ciągły i nieprzerwany, a jej brak skutkuje natychmiastowym obniżeniem standardów sanitarnych, zwiększeniem ryzyka zagrożeń zdrowotnych oraz naruszeniem obowiązków wynikających z przepisów prawa

pracy i regulacji sanitarnych. Skutki te pojawiają się od razu i narastają w czasie — nie mają charakteru hipotetycznego, lecz są nieuniknione w przypadku przerwy w świadczeniu usługi. Dalsze obowiązywanie zakazu zawarcia umowy prowadziłoby zatem do powstania skutków niewspółmiernych do zarzutów podniesionych w odwołaniu, dotycząc nie tylko zamawiającego, lecz przede wszystkim interesu publicznego. Ciągłość sprzątania zewnętrznych terenów wojskowych jest warunkiem zachowania bezpieczeństwa, w szczególności w okresie zimowym, oraz prawidłowego funkcjonowania jednostki, w której codziennie przebywa znaczna liczba osób, w tym przedstawiciele sił zbrojnych państw sojuszniczych.

W niniejszej sprawie zachodzi również przesłanka z art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp, zgodnie z którą zamawiający może żądać uchylecia zakazu zawarcia umowy, jeżeli uprawdopodobni, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Analiza treści odwołania jednoznacznie wskazuje, że zarzut podniesiony przez Odwołującego — rzekome naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji polegające na zaniechaniu odtajnienia kluczowej części wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę wybranego, pomimo że informacje zawarte w załącznikach opatrzonych tajemnicą przedsiębiorstwa jest bezzasadny. Sposób zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa po dogłębnej weryfikacji i konsultacji z radcą prawnym według Zamawiającego był prawidłowy. Zgodnie z art. 18 ust. 3 Zamawiający nie mógł ujawnić informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5. Odtajnienie informacji zastrzeżonej mogłoby narazić Zamawiającego na zarzut czynu nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

Okoliczności te w pełni uprawdopodobniają, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, co uzasadnia uchYLENIE zakazu na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Zawarcie umowy w niniejszym postępowaniu nie uniemożliwi ani nie utrudni skutecznego rozpatrzenia odwołania. Ewentualne uwzględnienie odwołania nie pozbawia zamawiającego możliwości zastosowania przewidzianych w ustawie środków naprawczych, w szczególności rozwiązania umowy, jej unieważnienia w całości lub w części, bądź dokonania stosownych modyfikacji zgodnie z art. 455 Pzp. Mechanizmy te zapewniają pełną odwracalność skutków

zawarcia umowy, co oznacza, że jej podpisanie nie wpływa na zdolność Krajowej Izby Odwoławczej do wydania skutecznego i wykonalnego rozstrzygnięcia. W konsekwencji utrzymywanie zakazu zawarcia umowy nie znajduje uzasadnienia, skoro prawo przewiduje adekwatne instrumenty pozwalające na przywrócenie stanu zgodnego z prawem w przypadku stwierdzenia naruszeń.

Zawarcie umowy w trybie pilnym pozwoli również ograniczyć ryzyka finansowe związane z koniecznością organizowania usług sprzątania w trybie awaryjnym lub doraźnym, które — z uwagi na ich nagły charakter oraz ograniczoną dostępność wykonawców — są co do zasady znacznie droższe. Usługa sprzątania powierzchni zewnętrznych w przypadku terenów wojskowych, gdzie utrzymanie dróg i chodników w czasie zimy jest bardzo ważne i ma charakter nieprzerwany oraz bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo i funkcjonowanie jednostek. Brak ciągłości usługi wymuszałby podejmowanie działań zastępczych o podwyższonym koszcie, a niekiedy wręcz niewykonalnych organizacyjnie.

Należy przy tym podkreślić, że Zamawiającym jest jednostką budżetową Skarbu Państwa, a środki przeznaczone na realizację zamówienia pochodzą z budżetu publicznego, finansowanego przez wszystkich podatników. Tym bardziej zasadne jest unikanie niepotrzebnych wydatków oraz działań generujących nadmierne koszty, które mogłyby obciążyć finanse publiczne w sposób nieuzasadniony.

W przypadku braku możliwości podpisania umowy na powyższą usługę z dniem 1.02.2026 r. Zamawiający zmuszony będzie do powtórnego podpisania aneksów do poprzednich umów z wykonawcami, z którymi Zamawiający współpracował przez ostatnie 1,5 roku. Niesie to za sobą narażenie Skarbu Państwa na olbrzymie straty finansowe. Można mniemać, iż Konsorcjum Contact Sp. z o.o., DOIT Sp. z o.o., które również przystąpiło do przedmiotowego postępowania, a którego oferta nie została wybrana jako najkorzystniejsza, celowo składa odwołanie, aby otrzymać dodatkowe wynagrodzenie za obecne wykonywanie usługi w trybie awaryjnym na podstawie podpisanego aneksu. Różnica kosztów poniesionych za wykonanie zamówienia za trzy zadania w miesiącu styczeń, w wyniku podpisania aneksów zgodnie z wyceną otrzymaną od wykonawców do poprzedniego postępowania, a wykonawcą wyłonionym w przedmiotowym postępowaniu wynosi 588 066,65 zł. W momencie odmowy uchylecia zakazu zawarcia umowy Zamawiający poniesie następne dodatkowe koszty związane z koniecznością organizowania usług zastępczych w trybie awaryjnym poprzez podpisanie następnych aneksów do umów na poszczególne trzy zadania. Różnica łącznie za dwa miesiące przyniesie stratę dla Skarbu Państwa około 1 176 1333,30 zł. (...)

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

W dniu 19 stycznia 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęły odwołania: Konsorcjum: PHU Piotr Grzywacz, EVO RECYKLING Sp. z o.o. oraz Konsorcjum: Contact Sp. z o.o., DOIT Sp. z o.o., złożone w postępowaniu na usługę sprzątania powierzchni zewnętrznych w rejonie odpowiedzialności 16 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Drawsku Pomorskim.

Zgodnie z art. 578 ust. 2 ustawy Pzp, *Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:*

- 1) niezawarcie 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 pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że uchylenie zakazu zawarcia umowy może być stosowane jedynie wyjątkowo, jest bowiem odstępstwem od zasady, zgodnie z którą do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Izbę umowa nie może być zawarta, a która to zasada stanowi dla wykonawców gwarancję umożliwiającą skuteczne korzystanie ze środków ochrony prawnej. Z tego względu przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy określone w art. 578 ust. 2 nowej ustawy Pzp są restrykcyjne i nie mogą podlegać rozszerzającej interpretacji. Zamawiający, składając wniosek o uchylenie tego zakazu, powinien więc szczegółowo uzasadnić i wykazać, że skutkiem niezawarcia umowy może być uszczerbek dla interesu publicznego, na tyle duży, że uzasadnione jest odstępstwo od ochrony wszystkich innych interesów, mogących doznać uszczerbku w wyniku czynności lub zaniechań zamawiającego.

W ocenie Izby, Zamawiający w złożonym wniosku nie wykazał wystąpienia przesłanek, o których mowa w przywołanym przepisie, a które uzasadniałyby uchylenie zakazu zawarcia umowy.

W odniesieniu do przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp Zamawiający wskazał na negatywne skutki związane z brakiem utrzymania porządku terenów zewnętrznych. Odnosząc się do tej argumentacji wskazać należy, że – jak przyznał sam Zamawiający – ma on możliwość zlecenia tych usług w drodze aneksów do wcześniej zawartych umów, co oznacza, że zakaz zawarcia umowy nie spowoduje, że utrzymanie porządku na terenach zewnętrznych nie będzie realizowane. Odnosząc się natomiast do argumentacji związanej z wysokimi kosztami usług zlecanych w takim trybie, wskazać należy, że Zamawiający, dążąc do zapewnienia ciągłości niezbędnych dla jego funkcjonowania usług,

powinien również zapewnić odpowiedni czas na rozstrzygnięcie postępowania przetargowego, z uwzględnieniem prawa wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej. Wniesienie odwołań w tego typu postępowaniu nie może być w żadnej mierze uznane za zaskakujące czy niedające się przewidzieć, Zamawiający powinien więc mieć to na uwadze przy planowaniu i wszczynaniu postępowania. Zamawiający nie może natomiast skutecznie domagać się uchylecia zakazu zawarcia umowy z powołaniem się na negatywne skutki finansowe aneksowania wcześniejszych umów, w sytuacji gdy wykonawcy korzystają z przysługujących im środków ochrony prawnej, co mógł i powinien przewidzieć.

Należy więc stwierdzić, Zamawiający nie wykazał, aby interes publiczny w realizacji tej inwestycji – jakkolwiek niewątpliwy – przewyższał potrzebę ochrony wszystkich innych interesów.

W odniesieniu do przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp Izba stwierdziła, że Zamawiający nie uprawdopodobnił we wniosku, aby odwołania zostały wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Za uprawdopodobnienie tego nie może być uznana okoliczność, że zarzut zaniechania ujawnienia dokumentów zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa jest – zdaniem Zamawiającego – niezasadny. Podkreślić należy, że merytoryczna zasadność odwołania jest badana przez Izbę podczas rozprawy, w trybie przewidzianym ustawą, z umożliwieniem stronom i uczestnikom przedstawiania dowodów na poparcie swoich twierdzeń. Na etapie rozpoznawania niniejszego wniosku Izba nie bada natomiast zasadności odwołania, a subiektywne przekonanie Zamawiającego o jego niezasadności nie jest okolicznością świadczącą o tym, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Nie zasługuje na uwzględnienie argumentacja Zamawiającego, że zawarcie umowy nie uniemożliwi ani nie utrudni skutecznego rozpatrzenia odwołania, gdyż uwzględnienie odwołania nie pozbawia zamawiającego możliwości zastosowania przewidzianych w ustawie środków naprawczych, w szczególności rozwiązania umowy, jej unieważnienia w całości lub w części, bądź dokonania stosownych modyfikacji. Zamawiający zdaje się pomijać, że zgodnie z art. 554 ust. 3 pkt 3 ustawy Pzp, jeżeli umowa została zawarta w okolicznościach dopuszczonych w ustawie (a więc w wyniku uchylecia przez Izbę zakazu zawarcia umowy), uwzględniając odwołanie Izba może jedynie stwierdzić naruszenie przepisów ustawy. Ponadto, gdyby zawarcie umowy wywoływało – jak twierdzi Zamawiający – skutki w pełni odwracalne, wprowadzenie przez ustawodawcę zakazu zawarcia umowy należałoby uznać za zbędne. Tak jednak nie jest, w związku z czym – aby zapewnić wykonawcom realną ochronę prawną – zarówno prawo unijne, jak i krajowe przewidują konieczność wstrzymania się z zawarciem umowy do czasu rozpoznania środka ochrony prawnej lub upływu terminu na jego wniesienie.

Wobec ustalenia, że nie zostały wykazane okoliczności określone w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp, Izba postanowiła odmówić uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Stosownie do art. 578 ust. 4 ustawy Pzp, na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: