Sygn. akt KIO/W 123/26

POSTANOWIENIE

z dnia 14 lipca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 9 lipca 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez Zamawiającego – Gmina Miasto Szczecin – Zakład Usług Komunalnych z siedzibą w Szczecinie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym pn. „Obsługa stanowisk kasowych na Kompleksie Rekreacyjnym Arkonka oraz obsługa stanowisk kasowych na kąpieliskach miejskich Dziewoklicz, Głębokie i Dąbie w Szczecinie” (znak postępowania: C/20/2026)

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy

Przewodniczący: ……

Sygn. akt KIO/W 123/26

Uzasadnienie

Zamawiający wskazany w petitum wniosku prowadzi postępowanie w trybie podstawowym pn. „Obsługa stanowisk kasowych na Kompleksie Rekreacyjnym Arkonka oraz obsługa stanowisk kasowych na kąpieliskach miejskich Dziewoklicz, Głębokie i Dąbie w Szczecinie" (znak postępowania: C/20/2026). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 13 kwietnia 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00194987/01.

Zamawiający wniósł o rozpatrzenie wniosku i o uchylenie zakazu zawarcia umowy ramowej w postepowaniu na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy Pzp.

Uzasadniając swój wniosek, Zamawiający wskazał, że: *„niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne wszystkich skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, co wypełnia przesłankę zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, do uchylenia zakazu zawarcia umowy".*
Dalej Zamawiający podkreślił, że *„wszczął przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia w dniu 13 kwietnia 2026 r. Decyzja o wszczęciu postępowania została podjęta z wystarczającym wyprzedzeniem, aby usługa mogła być świadczona zgodnie z pierwotnym zamiarem objęcia nią całego sezonu letniego. Pierwotnie usługa obsługi stanowisk kasowych miała być realizowana od dnia 01 czerwca 2026 r. do dnia 31 sierpnia 2026 r.".*
Nadto Zamawiający zauważył, że: „*W toku prowadzonego postępowania zostało złożone odwołanie (sygn. KIO 2501/26), które było przedmiotem rozpatrzenia na rozprawie w dniu 22 czerwca 2026 r. W wyniku rozstrzygnięcia KIO z dnia 24 czerwca 2026 r. Zamawiający został zobowiązany do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powrotu do czynności oceny ofert i wezwania do wyjaśnień Wykonawcy. Zamawiający wykonał nakazane przez KIO czynności, dokonał powtórnej oceny ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej. Czynności te również zostały zaskarżone przez Odwołującego w odwołaniu z dnia 6 lipca 2026 r.".*
Następnie Zamawiający argumentował, że: *„Brak zawarcia umowy może uniemożliwić lub istotnie ograniczyć funkcjonowanie kąpielisk, przez co mieszkańcy mogą zostać pozbawieni dostępu do bezpiecznego miejsca wypoczynku i rekreacji w okresie letnim, a Gmina nie będzie mogła w pełni realizować swoich ustawowych zadań własnych. Powyższe powodować będzie: 1) brak możliwości legalnej sprzedaży biletów, co może uniemożliwić udostępnienie kąpieliska mieszkańcom,*

2) ograniczenie lub zamknięcie obiektu rekreacyjnego, pozbawiające mieszkańców dostępu do infrastruktury służącej wypoczynkowi i aktywności fizycznej,
3) pogorszenie bezpieczeństwa osób korzystających z kąpieliska, wynikające z braku kontroli liczby osób przebywających na terenie obiektu oraz utrudnionej identyfikacji użytkowników,
4) utrata wpływów z biletów, co może negatywnie wpłynąć na finansowanie utrzymania obiektu oraz realizację innych zadań własnych Gminy,
5) ryzyko niegospodarnego wykorzystania środków publicznych, jeżeli infrastruktura utrzymywana ze środków publicznych pozostanie niewykorzystana, mimo ponoszenia kosztów jej utrzymania,
6) niezapewnienie ciągłości realizacji zadania własnego Gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców dotyczących kultury fizycznej, sportu i rekreacji (art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym),
7) powstanie niezadowolenia społecznego i licznych skarg mieszkańców, którzy zostaną pozbawieni możliwości korzystania z miejskich kąpielisk w sezonie letnim,
8) negatywny wpływ na lokalną gospodarkę i turystykę, w szczególności na przedsiębiorców prowadzących działalność w pobliżu kąpielisk,
9) ryzyko niekontrolowanego korzystania z obiektu, w przypadku braku obsługi kas i kontroli wejść, co może prowadzić do naruszenia regulaminu oraz zwiększenia odpowiedzialności zarządcy.
10) obniżenie jakości usług publicznych świadczonych przez Gminę, co pozostaje sprzeczne z oczekiwaniami mieszkańców oraz zasadą efektywnego wykonywania zadań publicznych".
Zamawiający poinformował przy tym, że: *„Aktualnie Zamawiający realizuje zadanie w oparciu o umowę zawartą z wyłączeniem przepisów ustawy Pzp jako „umowę pomostową". Termin realizacji tej umowy upływa 24 lipca 2026 r. Wartość zawartej umowy wyklucza możliwość jej przedłużenia na kolejny okres. Umowa została zawarta z Wykonawcą, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza w przedmiotowym postępowaniu. W toku jej wykonania Wykonawca dał się poznać jako profesjonalny podmiot, który z należytą starannością dla zawodowego charakteru prowadzonej działalności realizuje usługę w sposób równoważny z zakresem określonym w postępowaniu o udzielenie zamówienia, które jest przedmiotem odwołań. Wykonawca tym samym daje rękojmię dalszej realizacji zleconych usług, już na podstawie umowy zawartej w przedmiotowym postępowaniu".*
W ocenie Zamawiającego: *„Wyżej wymienione 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".*
Zamawiający wskazał też, że *„w następujący sposób uprawdopodabnia, że odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Działania Odwołującego*

prowadzą do przedłużenia postępowania i uniemożliwienia Zamawiającemu realizację zadań własnych Gminy. Prowadzenie postępowania odwoławczego w obecnym stanie faktycznym i prawnym może doprowadzić do sytuacji, iż umowa nie zostanie zawarta lub zakończy się sezon letni kąpielowy. W niniejszym postępowaniu, okres rozpatrywania odwołań trwał ok. 1 miesiąca, co daje podstawy do założenia, iż nie będzie on krótszy, a wręcz może być dłuższy ze względu na masywny wpływ spraw do KIO".

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp") postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „Obsługa stanowisk kasowych na Kompleksie Rekreacyjnym Arkonka oraz obsługa stanowisk kasowych na kąpieliskach miejskich Dziewoklicz, Głębokie i Dąbie w Szczecinie" (znak postępowania: C/20/2026). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 13 kwietnia 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00194987/01.

W przedmiotowym postępowaniu wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w 1 lipca 2026 r., w dniu 6 lipca 2026 r. wpłynęło odwołanie złożone przez wykonawcę Spółdzielczy Operator Płatniczy z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący") – sygn. akt KIO 3241/26.

Odwołanie złożono wobec zaniechań i czynności Zamawiającego, polegających na:
1.1. Zaniechaniu wezwania wykonawcy KAROLAND Sp. z o.o. do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych tj. wykazu zrealizowanych usług wraz z dokumentami potwierdzającymi należyte ich wykonanie, jeżeli wskutek wezwania do wyjaśnień dokumentów podmiotowych, Wykonawca nie wyjaśnił, nadal nie usunął zaistniałych wątpliwości i nie potwierdził w sposób jednoznaczny spełniania warunków udziału w postępowaniu;
ewentualnie: zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy KAROLAND Sp. z o.o. z uwagi na niespełnienie warunków udziału w postępowaniu;
1.2. Zaniechaniu wykonania wyroku Izby w sprawie o sygn. KIO 2501/26, w sposób zgodny z treścią i celem tegoż wyroku, przez pozorne przeprowadzenie procedury wyjaśniającej nakazanej przez Izbę;
1.3. Czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty KAROLAND Sp. z o.o.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

2.1. art. 128 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp, przez niezastosowanie i zaniechanie wezwania KAROLAND Sp. z o.o. do uzupełnienia wykazu zrealizowanych usług wraz z dokumentami potwierdzającymi należyte ich wykonanie,
ewentualnie: art. 226 ust. 1 pkt 2 b) i c) ustawy Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp, przez niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty KAROLAND Sp. z o.o. jako złożonej przez Wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu;
2.2. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp oraz w zw. z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp przez dokonanie przez Zamawiającego czynności wezwania do wyjaśnień w zakresie podmiotowych środków dowodowych w sposób sprzeczny z treścią i celem wyroku KIO w sprawie o sygn. 2501/26, tj. bez rzeczywistego wykonania nakazanych przez Izbę czynności (w sentencji i uzasadnieniu orzeczenia), co doprowadziło do utrzymania skutków czynności uznanej przez Izbę w tymże orzeczeniu, za wadliwą, przez co naruszono zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania Wykonawców,
2.3. art. 16 pkt 1 i art. 239 ustawy Pzp, przez wybór oferty KAROLAND Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:
3.1. Unieważnienia czynności wyboru oferty KAROLAND Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej i dokonania ponownej oceny ofert;
3.2. Nakazanie wezwania z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych,
ewentualnie: odrzucenie oferty KAROLAND SP. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 b) i c) ustawy Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp.
4. Ponadto, Odwołujący wniósł o obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego.

Izba ustaliła nadto, że wyrokiem z dnia 24 czerwca 2026 r. (sygn. akt KIO 2501/26) Izba w części uwzględniła odwołanie wniesione przez Odwołującego w dniu 25 maja 2026 r., nakazując Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 128 ust. 4 oraz 5 ustawy Pzp, przez wezwanie wykonawcy KAROLAND sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, do złożenia wyjaśnień w zakresie podmiotowych środków dowodowych oraz zwrócenie się bezpośrednio do podmiotu, na rzecz którego miały być wykonywane usługi objęte wykazem usług, ponowne badanie i ocenę ofert.
Zamawiający wniósł o uchylenie zakazu zawarcia umowy w prowadzonym postępowaniu, przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1) i 2) ustawy Pzp.

Termin rozpoznania złożonego wniosku o uchylenie zakazu upływał w dniu 14 lipca 2026 roku.

Izba, mając na uwadze okoliczności wskazane w treści wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania, uznała, że wniosek zasługuje na uwzględnienie.

Zwrócić uwagę należy, że uzasadnienie wniosku Zamawiającego w przeważającej większości koncentruje się na uzasadnieniu zaistnienia pierwszej z przesłanek, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, tym niemniej Zamawiający we wniosku wskazał, że odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, co należy postrzegać jako powołanie jako podstawy prawnej również przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2) ustawy Pzp.

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.

Należy wskazać, iż przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie. Podkreślić przy tym trzeba, że przesłanki są weryfikowane niezależne od rozstrzygnięcia w sprawie odwołania, które podlega ocenie między innymi przez pryzmat oceny wpływu stwierdzonych naruszeń ustawy Pzp na wynik postępowania. Oznacza to, iż Izba rozpoznając wniosek Zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy dokonuje zważenia interesów, które mogą doznać uszczerbku. Z jednej strony jest nim interes publiczny związany zasadniczo z celem zamówienia przetargowego i możliwością uzyskania oczekiwanych efektów, co również należy oceniać przez pryzmat poszanowania reguł udzielania zamówień publicznych. Z drugiej strony Izba po stwierdzeniu możliwości wystąpienia negatywnych skutków dla interesu publicznego zobowiązana jest zestawić ten skutek z korzyściami związanymi z koniecznością ochrony interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Izba badając przesłanki możliwości uchylenia zakazu zawarcia umowy z wniosku Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu, uznała po pierwsze, że wniosek jest zasadny z punktu widzenia art. 578 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp. Wskazać trzeba, że ustawa Pzp nie definiuje pojęcia interesu publicznego, zatem jego treść powinna być ustalana i badana w konkretnym postępowaniu, w zależności od specyfiki rozpoznawanej sprawy. Przepis art. 578 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp wyznacza przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy w sposób rygorystyczny. W przypadku wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie tego przepisu zamawiający wykazuje, że zakres prac objętych zamówieniem mieści się w pojęciu interesu publicznego, nadto że zaistnieją negatywne skutki niezawarcia umowy oraz że te negatywne skutki przewyższyłyby 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. Zgodzić się należy z poglądem, że zamawiający musi w takim przypadku wskazać konkretne, obiektywne i rzeczowe okoliczności przemawiające za uchyleniem zakazu (za: red. H. Nowak, M. Winiarz, Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Wydanie II, Warszawa 2023). Uzasadniając swój wniosek Zamawiający podkreślił, że wszczął przedmiotowe postępowanie w dniu 13 kwietnia 2026 r. mając na względzie to, aby usługa obsługi stanowisk kasowych mogła być świadczona zgodnie z pierwotnym zamiarem objęcia nią całego sezonu letniego od dnia 1 czerwca 2026 r. do dnia 31 sierpnia 2026 r. Zamawiający wyjaśnił, że obecnie realizuje zadanie w oparciu o „umowę pomostową” (z wyłączeniem przepisów ustawy Pzp), zawartą z wykonawcą, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza w przedmiotowym postępowaniu. Zamawiający wskazał przy tym, że termin realizacji tej umowy upływa 24 lipca 2026 r., zaś wartość zawartej umowy wyklucza możliwość jej przedłużenia na kolejny okres. Przy czym Zamawiający wyraził obawy, mając na uwadze okoliczność, iż postępowanie odwoławcze wszczęte na skutek poprzednio wniesionego odwołania przez Odwołującego trwało ok. miesiąca, iż niniejsza procedura odwoławcza może trwać nawet dłużej. Powyższe prowadzi do wniosku, iż Zamawiający może znaleźć się w sytuacji, gdy do czasu wyczerpania tymczasowej umowy z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp, nie zostanie jeszcze rozstrzygnięte postępowanie odwoławcze wszczęte na skutek odwołania z dnia 6 lipca 2026 r. Zamawiający przekonująco uargumentował, iż brak zawarcia umowy może uniemożliwić lub istotnie ograniczyć funkcjonowanie kąpielisk, przez co mieszkańcy mogą zostać pozbawieni dostępu do bezpiecznego miejsca wypoczynku i rekreacji w okresie letnim, a Gmina nie będzie mogła w pełni realizować swoich ustawowych zadań własnych, co powodować będzie:

1) brak możliwości legalnej sprzedaży biletów, co może uniemożliwić udostępnienie kąpieliska mieszkańcom,

2) ograniczenie lub zamknięcie obiektu rekreacyjnego, pozbawiające mieszkańców dostępu do infrastruktury służącej wypoczynkowi i aktywności fizycznej,

3) pogorszenie bezpieczeństwa osób korzystających z kąpieliska, wynikające z braku kontroli liczby osób przebywających na terenie obiektu oraz utrudnionej identyfikacji użytkowników,
4) utrata wpływów z biletów, co może negatywnie wpłynąć na finansowanie utrzymania obiektu oraz realizację innych zadań własnych Gminy,
5) ryzyko niegospodarnego wykorzystania środków publicznych, jeżeli infrastruktura utrzymywana ze środków publicznych pozostanie niewykorzystana, mimo ponoszenia kosztów jej utrzymania,
6) niezapewnienie ciągłości realizacji zadania własnego Gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców dotyczących kultury fizycznej, sportu i rekreacji (art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym),
7) powstanie niezadowolenia społecznego i licznych skarg mieszkańców, którzy zostaną pozbawieni możliwości korzystania z miejskich kąpielisk w sezonie letnim,
8) negatywny wpływ na lokalną gospodarkę i turystykę, w szczególności na przedsiębiorców prowadzących działalność w pobliżu kąpielisk,
9) ryzyko niekontrolowanego korzystania z obiektu, w przypadku braku obsługi kas i kontroli wejść, co może prowadzić do naruszenia regulaminu oraz zwiększenia odpowiedzialności zarządcy.
10) obniżenie jakości usług publicznych świadczonych przez Gminę, co pozostaje sprzeczne z oczekiwaniami mieszkańców oraz zasadą efektywnego wykonywania zadań publicznych.
W ocenie Izby wskazane przez Zamawiającego okoliczności uzasadniają w sposób dostateczny, że 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.

Natomiast, w ocenie Izby Zamawiający nie uprawdopodobnił w sposób przekonujący, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2) ustawy Pzp jest możliwe w sytuacji, w której Zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Należy podkreślić, że w tym przypadku wymagane jest uprawdopodobnienie przez Zamawiającego zaistnienia tej przesłanki. Tymczasem argumentacja Zamawiającego w tym zakresie była szczątkowa. Zamawiający powołał się jedynie na to, że działania Odwołującego prowadzą do przedłużenia postępowania i uniemożliwienia Zamawiającemu realizacji zadań własnych Gminy, co może doprowadzić do sytuacji, iż umowa nie zostanie zawarta lub zakończy się sezon letni kąpielowy. Jednakże samo skorzystanie przez wykonawcę z uprawnienia w postaci wniesienia środka ochrony

prawnej, które niewątpliwie może wydłużyć czas do zawarcia umowy, nie oznacza jeszcze, że wykonawca działał tylko po to, aby uniemożliwić zawarcie umowy. W ocenie Izby, Zamawiający w żadnym stopniu nie uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Z uwagi na powyższe, Izba postanowiła jak w sentencji.

Zgodnie z art. 578 ust. 4 zdanie 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: ……