

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 29 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 czerwca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 23 czerwca 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez Centrum Rehabilitacyjno-Opiekuńcze Dom Pomocy Społecznej w Łodzi w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Świadczenie usług gastronomicznych w zakresie całodobowego żywienia mieszkańców CRO DPS w Łodzi, ul. Przybyszewskiego 255/267 na rok 2026/2027.”.

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

W dniu 23 czerwca 2026 r. Zamawiający – Centrum Rehabilitacyjno-Opiekuńcze Dom Pomocy Społecznej w Łodzi – wystąpił o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, o którym mowa w art. 577 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, w postępowaniu o udzielenie zamówienia pn. „Świadczenie usług gastronomicznych w zakresie całodobowego żywienia mieszkańców CRO DPS w Łodzi, ul. Przybyszewskiego 255/267 na rok 2026/2027.”.

Uzasadniając wniosek Zamawiający wskazał, 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, co wypełnia przesłankę zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 1 p.z.p. uchylenia zakazu zawarcia umowy przez Krajową Izbę Odwoławczą. Zamawiający wszczął postępowanie w dacie 02.04.2026 r., niezwłocznie po powzięciu informacji o zaistnieniu interesu publicznego i zapewnieniu środków na sfinansowanie zamówienia.

Przedmiotowym interesem publicznym jest zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych w zakresie wyżywienia mieszkańców Centrum Rehabilitacyjno- Opiekuńczego Domu Pomocy Społecznej w Łodzi tj. osób przewlekłe chorych w tym osób niepełnosprawnych, starszych. Zapewnienie regularnych i odpowiednio zbilansowanych posiłków stanowi podstawowy obowiązek jednostki oraz element bezpośrednio wpływający na życie, zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, który stanowi, że dom pomocy społecznej świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających.

Obowiązek zapewnienia mieszkańcom wyżywienia wynika również z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia, dom uznaje się za spełniający standard usług bytowych, jeżeli zapewnia mieszkańcom co najmniej 3 posiłki dziennie, w tym posiłki dietetyczne zgodnie ze wskazaniem lekarza oraz dostęp do napojów i drobnych posiłków między posiłkami.

Negatywnymi skutkami dla interesu publicznego, które powstaną ze względu na niezawarcie umowy jest przerwanie ciągłości żywienia mieszkańców placówki.

Dom Pomocy Społecznej nie dysponuje organizacyjnymi ani technicznymi możliwościami samodzielnego przygotowywania posiłków w zakresie objętym zamówieniem.

Interes publiczny przemawiający za uchYLENIEM zakazu zawarcia umowy ma charakter nadrzędny wobec interesu wykonawców uczestniczących w postępowaniu, ponieważ dotyczy ochrony zdrowia i życia mieszkańców DPS oraz zapewnienia realizacji ustawowych zadań jednostki pomocy społecznej. Ewentualne dalsze wstrzymywanie możliwości zawarcia umowy mogłoby doprowadzić do naruszenia obowiązków wynikających z przepisów dotyczących pomocy społecznej, bezpieczeństwa sanitarnego oraz opieki nad osobami wymagającymi całodobowego wsparcia.

Jednocześnie należy wskazać, że zawarcie umowy nie pozbawi Wykonawców środków ochrony prawnej przewidzianych przepisami prawa zamówień publicznych, w tym możliwości dochodzenia ewentualnych roszczeń. Natomiast skutki braku realizacji usługi cateringowej miałyby charakter natychmiastowy i nieodwracalny dla mieszkańców placówki.

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 w następujący sposób uprawdopodobnia, że odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy:

Dowód:

- 1) Pismo Odwołującego złożone w dniu 11 maja 2026 r.,*
- 2) Odpowiedź Zamawiającego z dniem 15 maja 2026 r.*

Stanowisko Odwołującego było wobec powyższego ukierunkowane już od początku postępowania.

Odwołujący jest Wykonawcą, który od wielu lat (ok 20) świadczył usługi dla Zamawiającego w zakresie usług gastronomicznych dla całodobowego żywienia mieszkańców CRO DPS w Łodzi, jest również najemcą lokalu na terenie Zamawiającego, w której przygotowuje swoje posiłki w ramach prowadzonej działalności (Zamawiający podkreśla, że najem pomieszczenia kuchni nie jest powiązany z prowadzonym postępowaniem), ten fakt jednak nie może przesądzać o pierwszeństwie czy uprzywilejowaniu Odwołującego w uzyskaniu zamówienia. Zamawiający dokonał modyfikacji warunków udziału w prowadzonym postępowaniu tak aby z jednej strony otworzyć postępowanie na konkurencyjność z drugiej zaś spowodował, że o zamówienie wciąż będą mogły ubiegać się podmioty posiadające wiedzę oraz doświadczenie zawodowe niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia. W efekcie tych działań Zamawiający otrzymał 5 ofert.

Pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej dokonał w dniu 25 maja 2026 r., ofertę najkorzystniejszą złożył Wykonawca One&Only sp. z o.o.

Odwołujący wniósł pierwsze odwołanie w dniu 02 czerwca 2026 r. (sygn. KIO 2685/26, umorzone w dniu 17.06.2026 r na podst. art. 568 pkt 2). Zamawiający uznał za zasadny zarzut nie złożenia właściwych podmiotowych środków dowodowych tj. złożone zostały zaświadczenia o wpisie do rejestru Państwowego Inspektoratu Sanitarnego a winny być złożone kopie decyzji Państwowego Inspektoratu Sanitarnego na prowadzenie działalności gastronomicznej i cateringowej dla kuchni, w której będzie przygotowywał posiłki dla Zamawiającego, oraz nie przedstawił decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz kopia decyzji dla środków transportu dokumentującą, że środki transportu

Wykonawcy, którymi będzie wykonywał przedmiot zamówienia, spełniają wymogi do transportu żywności, przedstawiając wyłącznie zaświadczenie potwierdzające wyłącznie możliwość wykonania części usługi wymaganej przez Zamawiającego (produkcja obiadów) za pomocą środków transportu, które nie wiadomo czy spełniają warunki do transportu żywności do placówek innych niż placówki Wykonawcy.

W celu usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzył czynności badania i oceny ofert oraz skierował do Wykonawcy wezwanie do uzupełnienia brakującego podmiotowego środka dowodowego w trybie art. 128 ust. 1 Pzp.

Po dokonaniu oceny złożonych na wezwanie podmiotowych środków dowodowych oraz złożonych w tym zakresie wyjaśnień przez Wykonawcę One&Only sp. z o.o. w zakresie spełniania warunku udziału w postępowaniu w zakresie określonej działalności gospodarczej lub zawodowej tj. posiadania kopii decyzji Państwowego Inspektoratu Sanitarnego na prowadzenie działalności gastronomicznej i cateringowej dla kuchni, w której będzie przygotowywał posiłki dla Zamawiającego w tym dla środków transportu, którymi będzie wykonywał przedmiot zamówienia, spełniają wymogi do transportu żywności, Zamawiający uznaje złożone dokumenty za potwierdzające spełnianie warunku uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej.

Wykonawca wyjaśnia, iż nie posiada odrębnej decyzji dla środków transportu wykorzystywanych do przewozu żywności, gdyż te stanowią integralną część zatwierdzonego zakładu dla przedsiębiorców prowadzących zakład produkcji i obrotu żywnością, w tym zakład cateringowy.

Ponadto Wykonawca wyjaśnia, iż decyzja o zatwierdzeniu zakładu w sposób ogólny określa profil działalności a jest to: produkcja posiłków w pełnym cyklu produkcyjnym, od surowca do pełnej potrawy (z wykorzystaniem jaj wolnych od Salmonella oraz obranych warzyw okopowych) a zatem posiłków do całodziennego wyżywienia dla odbiorców zewnętrznych, głównie szkół i przedszkoli oraz Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi.

Wykonawca One&Only sp. z o.o. wykazał również w sposób należyty spełnianie warunku zdolności technicznej lub zawodowej tj. wykazał wykonanie usługi obejmującą swym zakresem przygotowywanie i dostarczanie posiłków dla osób przewlekle chorych, skomponowanych z wykorzystaniem różnych diet, w placówkach typu Dom Pomocy Społecznej, szpital czy Zakład Opiekuńczo-Leczniczy dla łącznie min. 350 osób, realizowana/ realizowanych w tym samym czasookresie, przez okres min. 6 miesięcy.

Wykonawca One&Only sp. z o.o. wykazał również, że dysponuje dietetykiem posiadającym wyższe wykształcenie i uzyskany tytuł magistra dietetyki oraz ponad 3 letnie doświadczenie w żywieniu zbiorowym oraz dysponuje technologiem żywienia i 2 kucharzami.

Oferta najkorzystniejsza złożona przez Wykonawcę One&Only sp. z o.o. nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Zamawiający dokonał powtórzenia czynność wyboru oferty najkorzystniejszej w dniu 12 czerwca 2026 r.

Ponowne Odwołanie zostało wniesione przez Odwołującego w dniu 22 czerwca 2026 r.

Zamawiający podkreśla, że nie zgadza się z żadnym ze stawianych zarzutów podniesionych w ponownym Odwołaniu z dnia 22 czerwca 2026 r.”.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Zgodnie z art. 577 ustawy Pzp, w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Zgodnie z art. 578 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp:

1. Zamawiający może złożyć do Izby wnioszek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577.
2. 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.

Jak wynika z przywołanych powyżej przepisów uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

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. Wykazanie zasadności uchylenia zakazu zawarcia umowy wymaga przedstawienia nie tylko określonych okoliczności faktycznych związanych z zamówieniem, ale również związku przyczynowo-skutkowego między tymi okolicznościami a negatywnymi skutkami zakazu zawarcia umowy dla interesu publicznego. Innymi słowy, niezbędne jest wykazanie przez zamawiającego konkretnych

okoliczności faktycznych wynikających z niemożności zawarcia umowy i ich konkretnego negatywnego wpływu na interes publiczny. Dodatkowo zamawiający musi także wykazać, że negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich innych interesów, przede wszystkim interesów wykonawcy wnoszącego odwołanie.

Zgodnie z drugą przesłanką zawartą w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp uchylenie zakazu zawarcia umowy może mieć miejsce, jeżeli zamawiający uprawdopodobni, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający musi zatem wskazać okoliczności świadczące o tym, że jedynym celem odwołującego jest uniemożliwienie zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W ocenie Izby Zamawiający nie wykazał, że ziszczyły się przesłanki, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy Pzp.

Przechodząc do pierwszej z przesłanek uchylenia zakazu zawarcia umowy należy zauważyć, że Zamawiający opiera swoją argumentację głównie na twierdzeniu, że interesem publicznym jest zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych w zakresie wyżywienia mieszkańców Centrum Rehabilitacyjno- Opiekuńczego Domu Pomocy Społecznej w Łodzi tj. osób przewlekle chorych w tym osób niepełnosprawnych, starszych. Zapewnienie regularnych i odpowiednio zbilansowanych posiłków stanowi podstawowy obowiązek jednostki oraz element bezpośrednio wpływający na życie, zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców. Jak wskazał, obowiązek ten wynika z konkretnych aktów prawnych. Izba stwierdziła, że Zamawiający nie dołączył do wniosku jakiegokolwiek dowodu potwierdzającego prezentowane wyżej oświadczenia, w tym np. nie wykazał, że brak jest możliwości aneksowania obowiązującej umowy zapewniającej wyżywienie mieszkańców czy też nie wskazał na brak takiej możliwości. Nie wykazał, że zamówienie nie może zostać udzielone w innym trybie jak np. z wolnej ręki na czas niezbędny do przeprowadzenia i zakończenia przedmiotowego postępowania. Jednocześnie Zamawiający wskazywał, że wszczął postępowanie w dacie 02.04.2026 r., czyli niezwłocznie po powzięciu informacji o zaistnieniu interesu publicznego i zapewnieniu środków na sfinansowanie zamówienia. Jednakże na powyższą okoliczność nie przedłożył żadnego dowodu. Zauważyć natomiast należy, że Zamawiający zapewne miał wiedzę odnośnie do upływu terminu obowiązywania obecnej umowy, skoro jak sam wskazał obecny wykonawca świadczy tą umowę od 20 lat, a tym samym zdawał sobie sprawę z konieczności zapewnienia wyżywienia osób pozostających pod jego opieką już wcześniej niż we wskazanym dniu. Zamawiający winien więc podjąć starania w celu wszczęcia postępowania umożliwiającego przeprowadzenie procedury przetargowej z uwzględnieniem okresów wynikających na ewentualne zaskarżenia przez wykonawców czynności bądź zaniechań Zamawiającego. W argumentacji poza gołosłownym wskazaniem, że tak było, okoliczność ta nie została wykazana. Jednakże najistotniejsze jest to, że Zamawiający w ogóle

nie wskazał, kiedy kończy się obecna umowa z wykonawcą aktualnie świadczącym usługę, a więc nie wiadomo, czy umowa ta się już zakończyła, czy też dalej obowiązuje. Nie jest więc wykluczone, że obecna umowa będzie obowiązywała do terminu rozpoznania odwołania przez Izbę, a więc, że wyżywienie dla osób potrzebujących będzie zapewnione. Natomiast, jak już wyżej wskazano, uchylenie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia jest wyjątkiem od reguły, zatem musi również dotyczyć sytuacji wyjątkowych, w których brak zawarcia umowy wywołuje skutki negatywne dla interesu publicznego. Tymczasem brak udowodnienia twierdzeń Zamawiającego przy jednoczesnym braku wskazania terminu, w którym kończy się obecna umowa obejmująca żywienie osób pozostających pod opieką Zamawiającego uniemożliwiało Izbie pozytywne rozpatrzenie złożonego wniosku. Izba podkreśla, że uchylenie zakazu jako instytucja o charakterze wyjątkowym może zostać zastosowana, kiedy brak uchylenia tego zakazu zagrazi życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu ludzi, jak też spowoduje ogromnych rozmiarów szkody w środowisku naturalnym lub w mieniu. W niniejszej sprawie brak uchylenia zakazu zawarcia umowy może natomiast spowodować utrudnienia organizacyjne w działalności Zamawiającego i konieczność poniesienia przez niego dodatkowych kosztów, ale nie są to skutki, które w kontekście omawianego tu wyjątkowego zastosowania art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp należy uznać za „negatywne skutki dla interesu publicznego”.

Tym samym nie można uznać na podstawie sporządzonego uzasadnienia wniosku, że Zamawiający wykazał zasadność uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Odnosząc się z kolei do drugiej z przesłanek uchylenia zakazu zawarcia umowy należy zauważyć, że Zamawiający wskazał w tym zakresie na niezasadność argumentacji odwołującego zawartej w odwołaniu, oraz że jest to drugie odwołanie wniesione przez odwołującego w przedmiotowym postępowaniu. Należy jednak podkreślić, że oceniając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy Izba nie bada zasadności zarzutów zawartych w odwołaniu. Ww. wniosek i odwołanie podlegają rozpoznaniu w ramach dwóch odrębnych procedur przeprowadzanych wg innych zasad (merytoryczne rozpoznanie odwołania wymaga choćby przeprowadzenia rozprawy). Zatem ewentualne uchylenie zakazu zawarcia umowy z powodu uznania zarzutów odwołania za niezasadne stanowiłoby w istocie niedopuszczalny „przedsąd”. Podobne stanowisko Izba wyraziła też w postanowieniu z 01.06.2022 r. o sygn. akt KIO/W 17/22: *„Odnosząc się z kolei do drugiej przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp należy zauważyć, że Zamawiający uzasadniając wyżej wymienioną podstawę uchylenia zakazu podniósł, iż odwołanie zostało wniesione po terminie oraz, że zarzuty są gołosłowne, co w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy - w ocenie Izby - nie może być uznane za skuteczne wykazanie spełnienia powyższej przesłanki. Zasadnym jest wskazanie, że na etapie rozpatrywania wniosku zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie bada ani skuteczności wniesienia odwołania, ani nie analizuje jego zasadności. Nie dokonuje też*

merytorycznej oceny zawartych w nim zarzutów (zob. postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 sierpnia 2021 r. o sygn. akt KIO/W 75/21). W przeciwnym razie postanowienie dotyczące uchylecia zakazu zawarcia umowy miałoby charakter „przedsądu”. Przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się zatem wyłącznie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania. Nadto należy podkreślić, że Izba dokonuje oceny wniosku o wyrażenie zgody na uchYLENIE zakazu zawarcia umowy jedynie na podstawie informacji w nim zawartych”.

Tym samym niezasadne – według Zamawiającego – zarzuty zawarte w odwołaniu nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Z uwagi na powyższe, Izba uznała argumentację zawartą we wniosku Zamawiającego za niezasadną w świetle art. 578 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy Pzp i odmówiła uchylecia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zd. 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: