

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 30 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 września 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 26 września 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez **Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddział Regionalny w Olsztynie**, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn: „Adaptacja budynku położonego w Olsztynie przy ul. Kołobrzeskiej 38 A na potrzeby nowej siedziby OR KRUS w Olsztynie”,

postanawia:

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

Uzasadnienie

W dniu 26.09.2025 r. Zamawiający – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddział Regionalny w Olsztynie – 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. „Adaptacja budynku położonego w Olsztynie przy ul. Kołobrzeskiej 38 A na potrzeby nowej siedziby OR KRUS w Olsztynie”, numer referencyjny: 1000-OP.261.2.1.2025.

Uzasadniając wniosek Zamawiający wskazał:

„Przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Zgodnie z zapisami projektowanych postanowień umowy Wykonawca zobowiązany jest do wykonania I etapu robót do 31.10.2025 r. o wartości minimalnej 30 % kwoty wskazanej w złożonej ofercie. W związku z powyższym, mając na uwadze ewentualne opóźnienie w zawarciu umowy, istnieje uzasadnione ryzyko, że realizacja przedmiotu zamówienia będzie utrudniona lub nie dojdzie do skutku. W przypadku nie dościa do zrealizowania zadania Zamawiający narażony jest na ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem dwóch nieruchomości. W sytuacji opóźnienia podpisania umowy Wykonawca narażony jest na ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu naliczanych kar umownych. Dodatkowo brak możliwości jak najszybszego zawarcia umowy zagraża realizacji całego zadania inwestycyjnego. Istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że środki na realizację przedmiotu zamówienia nie zostaną zabezpieczone w przyszłorocznym planie wydatków. Zamawiający nadmienia, że brak realizacji przedmiotu zamówienia utrudnia możliwość realizacji zadań wynikających z ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Budynek, w którym obecnie funkcjonuje Oddział Regionalny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Olsztynie nie może być dostosowany w sposób zapewniający dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami. Tym samym brak realizacji inwestycji wiąże się z negatywnymi konsekwencjami związanymi z obsługą interesantów Kasy. W interesie publicznym leży to, aby Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego mogła należycie wykonywać nałożone na nią obowiązki, w sposób zapewniający dostępność wszystkim zainteresowanym.

Ponadto, zdaniem Zamawiającego, działania Odwołującego noszą znamiona działań mających na celu uniemożliwienie podpisanie umowy. Zgodnie z art. 123 Pzp Wykonawca nie może, po upływie terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert, powoływać się na zdolności lub sytuację podmiotów udostępniających zasoby, jeżeli na etapie składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert nie polegał on w danym zakresie na zdolnościach lub sytuacji podmiotów udostępniających zasoby. Zdaniem Zamawiającego przesłanki określone w ww. przepisie wystąpiły w postępowaniu. Według Zamawiającego Odwołujący, mając świadomość popełnionego błędu, wniósł odwołanie w przedmiotowym postępowaniu celem utrudnienia realizacji przedmiotu zamówienia wskutek uniemożliwienia podpisania umowy w terminach dających gwarancję realizacji zadania”.

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.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że 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, który w wyniku ewentualnego zawarcia przez zamawiającego umowy przed rozstrzygnięciem Izby, straci możliwość uzyskania zamówienia.

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 aspektach finansowych wskazując, że niezawarcie umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia grozi brakiem realizacji zamówienia lub utrudnieniem tej realizacji. W przypadku niewykonania zamówienia Zamawiający będzie musiał ponosić koszty utrzymania dwóch nieruchomości (obecnej siedziby i nowej podlegającej adaptacji), w przypadku zaś opóźnienia wykonawcy grożą kary umowne z powodu niewykonania do 31.10.2025 r. I etapu robót o wartości 30% kwoty wskazanej w ofercie. Odnosząc się do ww. argumentacji, przede wszystkim trudno dostrzec, jaki negatywny skutek dla interesu publicznego wynika z ewentualnego nałożenia kar umownych na wykonawcę. Ponadto Zamawiający nie dołączył do wniosku projektu umowy, na który się powołuje, przez co generalnie jego argumentacja o karach umownych za niewykonanie I etapu robót do 31.10.2025 r. jest gołosłowna. Niezależnie jednak od powyższego należy zauważyć, że nawet jeśli projekt umowy przewiduje ww. kary, to autorem takich postanowień umownych jest sam Zamawiający. Przy czym Zamawiający wszczął postępowanie w sprawie niniejszego zamówienia w dniu 28.07.2025 r., co jest terminem dość późnym zwłaszcza w świetle wymogu, aby do końca października wykonawca zrealizował zamówienie w części odpowiadającej 30% wartości umowy. Zamawiający powinien być świadomy napiętego grafiku, który sam narzucił i obwarował karą umowną. Zatem działania Zamawiającego w tym zakresie nie mogą obecnie stanowić argumentu za uchyleniem zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia.

Ponadto, 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 opóźnienie w realizacji zamówienia lub ryzyko utraty środków na jego realizację nie jest w polskich realiach budżetowych, zwłaszcza pod koniec roku, sytuacją wyjątkową i nie powoduje w tym wypadku takich negatywnych skutków, które uzasadniałyby zastosowanie ww. wyjątkowego instrumentu, jakim jest uchylenie zakazu zawarcia umowy. Przykładowo: brak uchylenia tego zakazu nie zagrazi życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu ludzi,

jak też nie spowoduje ogromnych rozmiarów szkody w środowisku naturalnym lub w mieniu. W niniejszej sprawie brak uchylecia 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”.

Dodatkowo Zamawiający wskazał, że obecnie użytkowany budynek „nie może być dostosowany w sposób zapewniający dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami”. Zamawiający nie opisał przy tym, jakie konkretne cechy tego budynku utrudniają dostęp takim osobom i dlaczego nie ma możliwości dostosowania go do potrzeb tych osób. Argumentacja Zamawiającego ponownie jest więc gołosłowna i wydaje się być podniesiona jedynie na wypadek, gdyby argumenty o charakterze finansowym okazały się niewystarczające. Niezależnie jednak od powyższego należy założyć, że brak dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami nie jest sytuacją nową i nagłą, ale stanem trwającym przez cały okres użytkowania obecnego budynku i Zamawiający miał w związku z tym dość czasu na wypracowanie standardów obsługi takich osób mimo braku ułatwień w budynku. Tym samym nie można uznać, że przez zdawkowe powołanie się na konieczność zapewnienia dostępu osobom ze szczególnymi potrzebami Zamawiający wykazał zasadność uchylecia zakazu zawarcia umowy.

Wreszcie należy zauważyć, że Zamawiający w ogóle nie uzasadnił, dlaczego negatywne skutki dla interesu publicznego (nawet gdyby zostały wykazane) przewyższają korzyści, które mogą doznać uszczerbku w wyniku podjętych przez niego czynności. Sam fakt, że mamy w tej sprawie do czynienia z interesem publicznym (jak zresztą w niemal wszystkich zamówieniach publicznych) nie jest automatycznie uzasadnieniem dla stwierdzenia takiej przewagi. Powyższe dodatkowo czyni argumentację zawartą we wniosku niewystarczającą do uchylecia zakazu zawarcia umowy.

Odnosząc się z kolei do drugiej z przesłanek uchylecia zakazu zawarcia umowy należy zauważyć, że Zamawiający wskazał w tym zakresie na niezasadność argumentacji odwołującego zawartej w odwołaniu. Należy jednak podkreślić, że oceniając wniosek o uchylecie 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 uchylecie 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 uchylenia 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 – wg 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 uchylenia 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: