

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 22 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Joanna Stankiewicz-Baraniak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 grudnia 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 15 grudnia 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego Skarb Państwa - 25 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Białymstoku przy ul. Kawaleryjskiej 70 (15-325 Białystok) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Żywienie systemem zleconym żołnierzy stacjonujących w Garnizonie Suwałki”

postanawia:

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

Uzasadnienie

Pismem z 15 grudnia 2025 r. Skarb Państwa - 25 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Białymstoku (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.

Izba ustaliła, że w dniu 05 grudnia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie złożone przez wykonawcę HOTEL LOFT Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Białymstoku (zwanego dalej: „Odwołującym”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy Restauracji Pod Jelonkiem Maria Juśkiewicz w Jeleniewie i wykonawcy Przedsiębiorstwa Handlowego OLMA Małgorzata Gryszkiewicz w Krzywe do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny, która wydaje się rażąco niska i budzi obiektywne wątpliwości, w tym złożenia dowodów, pomimo tego że zaoferowana cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia;
- art. 224, 226 ust. 1 pkt. 8 w zw. z art. 16 Pzp poprzez naruszenie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania Wykonawców, przejawiające się w uznaniu, iż złożona oferta przez wykonawcę Restaurację Pod Jeleniem Maria Juśkiewicz w Jeleniewie i wykonawcy Przedsiębiorstwa Handlowego OLMA Małgorzata Gryszkiewicz w Krzywe nie budzi wątpliwości, co doprowadziło do sytuacji, w której Zamawiający nie dokonał rzetelnego zbadania złożonych ofert oraz nie uwzględnił, iż wskazana oferta może zawierać rażąco niską cenę, zaś samo złożenie oferty w takiej formie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, co w konsekwencji skutkowało zaniechaniem odrzucenia ww. oferty;
- art. 239 w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp poprzez dokonanie wadliwego wyboru oferty pozornie najkorzystniejszej, pomimo niewyjaśnionych wątpliwości co do realności ceny podczas gdy zaproponowane przez Restaurację Pod Jelonkiem Maria Juśkiewicz w Jeleniewie warunki cenowe zawierają cenę rażąco niską, zaś wykonanie zamówienia za tak oszacowaną cenę wraz ze spełnieniem wszystkich przedstawionych przez Zamawiającego wymogów, jak chociażby zatrudnienie osób wyłącznie na podstawie umowy o pracę jest sprzeczne z aktualną sytuacją rynkową, co doprowadziło do uznania, iż pozostałe oferty złożone w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego uznane zostały za niekonkurencyjne w stosunku do oferty wybranej przez Zamawiającego;

- art. 128 ust. 1 w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie obowiązkowego wezwania Restauracji Pod Jelonkiem Maria Juśkiewicz w Jeleniewie do poprawienia i uzupełnienia JEDZ, pomimo że złożony dokument zawiera błędy i jest niekompletny; a w konsekwencji :
- art. 16 Pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Zamawiający uzasadniając swój wniosek wskazał, że: „po zbadaniu ofert w postępowaniu nie stwierdził rażąco niskiej ceny w ofercie firm: „Restauracja Pod Jelonkiem Maria Juśkiewicz” oraz „Przedsiębiorstwo Handlowe OLMA Małgorzata Gryszkiewicz” których wartość ogólna wynosiła 4070286,00 zł brutto i 4446900,00 zł brutto.

Koszt jednego całodziennego wyżywienia jednej osoby w ofercie firmy „Restauracja Pod Jelonkiem Maria Juśkiewicz” wynosiła 74,14 zł brutto oraz firmy „Przedsiębiorstwo Handlowe OLMA Małgorzata Gryszkiewicz” wynosiła 81,00 zł brutto gdzie Odwołujący zaproponował kwotę 103,98 zł brutto.”

Zamawiający wskazał również, że: „badając oferty pod kątem rażąco niskiej ceny przyjął następujące wyliczenie:

- 1) Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej w sprawie bezpłatnego wyżywienia żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej żołnierzowi przysługuje norma szkoleniowa 0,20 w kwocie 30,78 zł tj. koszt produktów do przygotowania trzech posiłków (śniadanie, obiad i kolacja) dla jednej osoby na jeden dzień żywienia
- 2) Marża 100% tj. koszty zatrudnienia pracowników, eksploatacji sprzętu gastronomicznego, mediów (prąd, woda, ścieki)
- 3) Cena oferowana przez firmę minus 61 ,56 zł (koszt produktów i marża) to jest zysk firmy.

Po dokładnym zbadaniu ofert, Zamawiający nie stwierdził rażąco niskiej ceny w żadnej z ofert złożonych w postępowaniu.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż w postępowaniu nie zaistniały przesłanki ustawowe do wezwania do wyjaśnień treści złożonych ofert w zakresie rażąco niskiej ceny.”

Zamawiający w następnej kolejności wskazał, że wnosi na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp o uchylenie przez Izbę zakazu zawarcia umowy w prowadzonym postępowaniu, ponieważ niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, mając na uwadze Decyzję nr 84/MON Ministra Obrony Narodowej z

dnia 4 lipca 2025 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Straży Granicznej 25 Wojskowy Oddział Gospodarczy dostał rozkaz zabezpieczenia żywienia żołnierzy i jest to strategiczne zadanie.

Zamawiający dalej argumentował, że zobowiązany jest zapewnić całodzienne wyżywienie żołnierzy wykonujących zadania związane ze wsparciem działań Policji i Służby Granicznej w zakresie ograniczenia nielegalnej imigracji przekraczających granicę lądową z Litwą. Działania te mają charakter ciągły, całodobowy i pozostają w bezpośrednim związku z zapewnieniem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, a zdaniem Zamawiającego brak możliwości terminowego zawarcia umowy skutkowałoby zakłóceniem ciągłości dostaw posiłków. Utrzymanie zakazu zawarcia umowy do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia środków ochrony prawnej mogłoby doprowadzić do przerwy w świadczeniu usług żywieniowych, co w konsekwencji zagrażałoby interesowi publicznemu w rozumieniu art. 578 ustawy Pzp.

Zamawiający wskazywał następnie, że interes publiczny w tym przypadku polega przede wszystkim na utrzymaniu pełnej gotowości wojsk wykonujących zadania na granicy państwa, ponadto zapewnieniu im warunków bytowych umożliwiających sprawne wykonywanie obowiązków oraz zagwarantowanie niezakłóconego funkcjonowania jednostek wojskowych i prowadzonych operacji. Zdaniem Zamawiającego świadczenie usług żywieniowych na rzecz żołnierzy jest zadaniem specjalistycznym, wymagającym natychmiastowej gotowości oraz odpowiednich zasobów technicznych i logistycznych. Dalej Zamawiający podnosił, że w przypadku braku możliwości zawarcia umowy z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu, Zamawiający nie dysponuje alternatywnym trybem, który pozwoliłby zapewnić realizację zadania na poziomie wymaganym przepisami i standardami wojskowymi, bez naruszenia zasady racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Zamawiający argumentował również, że w jego ocenie przesłanki dopuszczalności uchylecia zakazu zawarcia umowy zostały w niniejszej sprawie spełnione, ponieważ brak natychmiastowego zawarcia umowy mógłby spowodować poważną szkodę dla interesu publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa Państwa, ponadto zachodzi pilna potrzeba zabezpieczenia ciągłości żywienia żołnierzy wykonujących zadania operacyjne, a wykonanie usługi ma bezpośredni wpływ na zdolność operacyjną i gotowość jednostek wojskowych tam stacjonujących.

Zamawiający końcowo z ostrożności wskazał, mając na względzie podnoszone przez Odwołującego argumenty we wniesionym odwołaniu i brzmienie w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, iż w ocenie Zamawiającego zostały spełnione również i przesłanki z ww.

przepisu. Następnie Zamawiający na poparcie swojego wniosku przedstawił stanowisko w odniesieniu do poszczególnych zarzutów odwołania.

W oparciu o treść złożonego przez Zamawiającego wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz zebrany materiał procesowy, Krajowa Izba Odwoławcza uznała, iż 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. Podkreślić należy, że obowiązek wykazania zasadności uchylecia zakazu zawarcia umowy wymaga od Zamawiającego przedstawienia nie tylko określonych okoliczności faktycznych związanych z zamówieniem, ale również wskazanie na związek przyczynowo-skutkowy między tymi okolicznościami, a negatywnymi skutkami zakazu zawarcia umowy dla interesu publicznego. Tak więc, Zamawiający zobowiązany jest wykazać konkretne okoliczności faktyczne wynikające z niemożności zawarcia umowy i ich konkretny negatywny wpływ na interes publiczny. Nie można tracić z pola widzenia, że oprócz powyższego, Zamawiający musi także wykazać, negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich innych interesów, ale przede wszystkim interesów wykonawcy, który wniósł odwołanie.

Druga zaś przesłanka zawarta w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp dla uchylecia zakazu zawarcia umowy może mieć miejsce, jeżeli Zamawiający uprawdopodobni, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Zamawiający musi zatem wskazać na okoliczności które przesądzają, że jedynym celem Odwołującego, składając odwołanie jest uniemożliwienie Zamawiającemu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Jeśli chodzi o pierwszą z przesłanek uchylecia zakazu zawarcia umowy dostrzec należy, że Zamawiający opiera swoją argumentację w głównej mierze na aspekcie konieczności zapewnienia ciągłości dostaw posiłków, wskazując że nie zawarcie umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia powoduje zakłócenia ciągłości dostaw posiłków, co mogłoby doprowadzić do przerwy w świadczeniu usług żywieniowych, a w konsekwencji zagrażałoby interesowi publicznemu. Zamawiający wskazał, że w przypadku braku możliwości zawarcia umowy z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu, Zamawiający nie dysponuje alternatywnym trybem, który pozwoliłby zapewnić realizację zadania na poziomie wymaganym przepisami i standardami wojskowymi, bez naruszenia zasady racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Izba stwierdziła, że Zamawiający nie dołączył do wniosku jakiegokolwiek dowodu potwierdzającego powyższe twierdzenia, co w ocenie Izby czyni tą argumentację gołosłowną. Zamawiający nie przedstawił żadnych twierdzeń i faktów, odnoszących się chociażby do okoliczności na podstawie, których obecnie jest realizowany przez Zamawiającego obowiązek zabezpieczenia żywienia żołnierzy jak np. termin, którym jest związany, jeśli taka okoliczność występuje. 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 uniemożliwiło Izbie pozytywne rozpatrzenie złożonego wniosku. Podkreślenia wymaga, że uchylenie zakazu jako instytucja o charakterze wyjątkowym może zostać zastosowana kiedy brak uchylenia tego zakazu zagrozi życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu ludzi, jak też spowoduje ogromnych rozmiarów szkody w środowisku naturalnym lub w mieniu. Izba doszła do przekonania, że wobec nie wykazania przez Zamawiającego swej argumentacji, brak uchylenia zakazu zawarcia umowy może prowadzić do utrudnień w organizacji działalności Zamawiającego czy może powodować konieczność poniesienia przez niego dodatkowych kosztów, ale zdaniem Izby nie są to skutki, które w kontekście w tym przypadku wyjątkowego zastosowania art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp należy uznać za negatywne skutki dla interesu publicznego, co przekłada się na zapewnienie bezpieczeństwa Państwa. Tym samym nie można uznać na podstawie sporządzonego uzasadnienia wniosku, że Zamawiający wykazał zasadność uchylenia zakazu zawarcia umowy w oparciu art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Odnosząc się z kolei do drugiej z przesłanek uchylenia zakazu zawarcia umowy należy zauważyć, że Zamawiający przedstawił z ostrożności argumentację wskazującą na niezasadność zarzutów Odwołującego podniesionych w odwołaniu. Podkreślenia jednakże wymaga, że na etapie rozpatrywania przez Izbę, wniosku Zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie dokonuje merytorycznej oceny zarzutów odwołania. Przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się zatem wyłącznie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania, czego Zamawiający nie uprawdopodobnił, a ponadto Izba dokonuje oceny wniosku o wyrażenie zgody na uchylenie zakazu zawarcia umowy wyłącznie na podstawie informacji w nim zawartych. Tym samym niezasadne zdaniem Zamawiającego zarzuty wskazane w odwołaniu, nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, że odwołanie takie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Mając na uwadze wskazane okoliczności, Izba postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 3 i 4 ustawy Pzp, uznając, że przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp 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 zd. 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: