Sygn. akt: KIO/W 12/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 20 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 stycznia 2026 r. wniosku z dnia 16 stycznia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego Skarb Państwa – 16 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Drawsku Pomorskim z siedzibą w Olesznie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Usługa sprzątania powierzchni wewnętrznych w rejonie odpowiedzialności 16 WOG w Drawsku Pomorskim” (nr referencyjny: 473/2025)

p o s t a n a w i a :

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

Przewodniczący: …….....

Sygn. akt: KIO/W 12/26

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

Skarb Państwa – 16 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Drawsku Pomorskim z siedzibą w Olesznie (dalej: „Zamawiający”) na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej „Pzp” złożył 16 stycznia 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Usługa sprzątania powierzchni wewnętrznych w rejonie odpowiedzialności 16 WOG w Drawsku Pomorskim”, nr referencyjny: 473/2025, zwane dalej: „Postępowaniem”.

Zamawiający złożył przedmiotowy wniosek w związku z odwołaniem wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Contact sp. z o.o. z siedzibą w Wędrzynie oraz DOIT sp. z o.o. z siedzibą w Wilkanowie (dalej łącznie jako: „Odwołujący”).

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku Zamawiający wskazał między innymi, że zachodzi pilna i obiektywna potrzeba zapewnienia ciągłości usługi sprzątania wewnętrznego w obiektach wojskowych, której brak prowadziłby do realnego naruszenia ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 578 ust. 2 Pzp. Utrzymanie czystości w pomieszczeniach, w których żołnierze przebywają na co dzień, spożywają posiłki, przygotowują się do ćwiczeń oraz realizują zadania służbowe ma mieć kluczowe znaczenie dla zachowania dyscypliny, morale oraz bezpieczeństwa. Stwierdził, że w obecnej sytuacji geopolitycznej standard higieniczny obiektów wojskowych nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza że na terenie jednostki przebywają również żołnierze armii sojuszniczych, w tym sił amerykańskich, brytyjskich i ukraińskich. Uznał, że ujawnienie informacji o braku podstawowych standardów sanitarnych w miejscach użytkowanych wspólnie przez żołnierzy polskich i zagranicznych mógłby wywołać negatywną reakcję opinii publicznej oraz naruszyć zaufania do instytucji państwowych.

Zamawiający podniósł, że brak świadczenia usługi w sposób ciągły i nieprzerwany skutkuje natychmiastowym obniżeniem standardów sanitarnych, zwiększeniem ryzyka zagrożeń zdrowotnych oraz naruszeniem obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy i regulacji sanitarnych. Dodatkowo brak utrzymania czystości może prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej.

W konsekwencji uznał, że dalsze obowiązywanie zakazu zawarcia umowy prowadziłoby do powstania skutków niewspółmiernych do zarzutów podniesionych w odwołaniu, co dotyka nie tylko Zamawiającego, ale przede wszystkim interes publiczny.

W ocenie Zamawiającego naruszenie wskazane w odwołaniu nie ma żadnego związku z kryteriami oceny ofert zastosowanymi w Postępowaniu, a zatem nie ma wpływu na wynik Postępowania. Uznał, że nawet gdyby wezwał wybranego wykonawcę do wyjaśnień, to ich treść pozostałaby irrelewantna dla wyboru oferty najkorzystniejszej. W konsekwencji uznał, że zarzut ma charakter czysto formalny i instrumentalny, a jego jedynym realnym skutkiem jest blokowanie możliwości zawarcia umowy. Zdaniem Zamawiającego, uprawdopodabnia to tezę, że odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Zamawiający wskazał, że zawarcie umowy nie uniemożliwi ani nie utrudni skutecznego rozpatrzenia odwołania. Nie pozbawi Zamawiającego 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. Wyraził przekonanie, że podpisanie umowy nie wpływa na zdolność Krajowej Izby Odwoławczej do wydania skutecznego i wykonalnego rozstrzygnięcia. W konsekwencji uznał, że utrzymywanie zakazu zawarcia umowy nie znajduje uzasadnienia, skoro prawo przewiduje adekwatne instrumenty pozwalające na przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Zamawiający zaznaczył także, że zawarcie umowy w trybie pilnym pozwoli ograniczyć ryzyko 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. Podkreślił, że środki przeznaczane na realizację zamówienia pochodzą z budżetu publicznego, finansowanego przez wszystkich podatników. Za zasadne uznał unikanie niepotrzebnych wydatków oraz działań generujących nadmierne koszty, które mogłyby obciążyć finanse publiczne w sposób nieuzasadniony.

W podsumowaniu Zamawiający wskazał, że brak możliwości niezwłocznego podpisania umowy prowadziłby do poważnego naruszenia interesu publicznego, w tym zagrożenia bezpieczeństwa, higieny i prawidłowego funkcjonowania obiektów wojskowych. Uznał, że dalsze obowiązywanie zakazu zawarcia umowy prowadziłoby do powstania poważnych, realnych i nieodwracalnych negatywnych skutków dla interesu publicznego, podczas gdy korzyści wynikające z jego utrzymania są iluzoryczne i nieproporcjonalne.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 578 ust. 1 Pzp zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577.

Z kolei stosownie do treści przepisu art. 578 ust. 2 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.

Wyżej wskazane przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy mają charakter rozłączny. Wystąpienie tylko jednej z nich stanowi wystarczającą podstawę do zastosowania przez Izbę tej instytucji (por. postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 lutego 2022 r., sygn. akt KIO/W 3/22).

Izba zauważa, że z wyżej wymienionych przepisów wynika, iż 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. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania.

Analiza uzasadnienia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy z 16 stycznia 2026 r. wskazuje, iż został on oparty na obu przesłankach, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp.

Izba nie podzieliła argumentacji Zamawiającego, że odwołanie zostało wniesione jedynie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Niezasadność podniesionych w odwołaniu zarzutów może być stwierdzona przez Izbę w wyniku merytorycznego rozpoznania sprawy, zaś subiektywne przekonanie zamawiającego o takiej niezasadności nie może prowadzić do pozbawienia czy ograniczenia wykonawcy prawa do ochrony jego interesów. W związku z tym przy rozpoznaniu wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy Izba nie ocenia zasadności zarzutów odwołania. Bada, czy zamawiający uprawdopodobnił, że w postępowaniu, w którym złożono wniosek, zachodzą szczególne okoliczności pozwalające stwierdzić, że poprzez wniesienie odwołania

wykonawca nie zmierza do ochrony swoich praw, a jedynie do uniemożliwienia zawarcia umowy (por. postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO/W 110/21).

Odwołujący dąży do wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie wskazanym w art. 223 ust. 1 Pzp. Nie sposób jest przy tym ocenić jaka będzie treść tych wyjaśnień ani wykluczyć ich wpływu na wynik Postępowania. Jeśli istnieje hipotetyczna możliwość zawarcia z wykonawcą umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz jeśli ów wykonawca podejmuje działania do tego prowadzące, to nie sposób uznać wniesionego przezeń środka ochrony prawnej jako złożonego jedynie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Na zamawiającym ciąży obowiązek zorganizowania postępowania przetargowego, z uwzględnieniem czasu niezbędnego do jego przeprowadzenia, w tym również mając na uwadze prawo wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej (por. postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 25 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO/W 2/22).

Z powyższych względów Izba uznała, że w niniejszej sprawie nie zaistniała przesłanka do uchylenia zakazu zawarcia umowy, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Izba stwierdziła, że argumentacja przedstawiona przez Zamawiającego nie uzasadnia uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Skorzystanie z tego przepisu wymaga ustalenia, czy niezawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, wówczas należy zbadać, czy negatywne skutki przewyższają korzyści związane z ochroną wszystkich interesów zagrożonych uszczerbkiem w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego.

Dla skuteczności wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy zamawiający winien wykazać wpływ realizacji danego zamówienia na ochronę interesu publicznego, którego niewykonanie przewyższa potrzebę ochrony praw wykonawcy wnoszącego odwołanie.

Przepisy Pzp nie zawierają definicji interesu publicznego. Z tego względu doktryna i orzecznictwo posiłkują się dorobkiem orzeczniczym m.in. Trybunału Konstytucyjnego.

„Interes publiczny” jest pojęciem niedookreślonym, którego funkcja w procesie stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia decydującego w możliwości reagowania na sytuacje faktyczne doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych. Obrazowo mówiąc, ustawodawca przez pojęcie niedookreślone przerzuca pomost decyzyjny dla sędziego lub

urzędnika do szeroko rozumianego otoczenia normatywnego w imię elastycznego i słusznego rozstrzygania spraw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07).

Należy również pamiętać, że interes publiczny należy rozpatrywać poprzez potrzebę ogółu oraz cel, dla którego zaspokojenia ma być realizowane zamówienie (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt XXIII Ga 405/18).

W świetle przepisów Pzp, to zamawiający jest podmiotem decyzyjnym w zakresie terminu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. W przypadku korzystania ze środków z budżetu państwa należy mieć na względzie konieczność odpowiednio wczesnego wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, a następnie sprawnego jego prowadzenia.

Postępowanie prowadzone jest w procedurze właściwej dla zamówień o wartości przekraczającej progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 3 Pzp. Nie uszło uwadze Izby, że Zamawiający wszczął Postępowanie 28 października 2025 r. Jeśli Postępowanie zostało wszczęte zbyt późno, by zapewnić ciągłość świadczenia usług i odpowiedni margines czasu na rozpatrzenie odwołania, to odpowiedzialność za wystąpienie takiej sytuacji spoczywa po stronie Zamawiającego.

Nie można także zgodzić się z Zamawiającym, że okolicznością uzasadniającą uchylenie zakazu zawarcia umowy jest możliwość zastosowania następczych środków naprawczych w przypadku uwzględnienia odwołania. Ustawodawca za regułę uznał obowiązywanie zakazu zawarcia umowy do czasu zakończenia postępowania odwoławczego, niezależnie od dostępności tychże następczych środków. Sposób rozumowania przyjęty przez Zamawiającego prowadziłby do unicestwienia ważnej zasady wprowadzonej wyraźną wolą ustawodawcy, ażeby umowy zawierane były po rozpatrzeniu ewentualnych odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Izba uznała za gołosłowne i niepoparte dowodami twierdzenia Zamawiającego dotyczące wyraźnie wyższych kosztów świadczenia usług w ramach umów tymczasowych.

Instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy może mieć zastosowanie jedynie w szczególnych okolicznościach uzasadniających ochronę interesu publicznego, której realizacja nie jest możliwa w inny sposób. Tymczasem Izba dokonuje oceny wniosku o wyrażenie zgody na uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie informacji w nim zawartych.

Zamawiający nie zdecydował się na dołączenie do wniosku np. zestawienia potencjalnych kosztów udzielenia zamówienia tymczasowego utworzonego na podstawie pozyskanych ofert.

Zamawiający wskazał także, że brak zawarcia umowy będzie prowadził do poważnego naruszenia interesu publicznego, w tym zagrożenia bezpieczeństwa, higieny i prawidłowego funkcjonowania obiektów wojskowych. W innej części wniosku przyznał jednak, że możliwe jest uniknięcie tego poprzez organizację usług zastępczych w trybie doraźnym. Wydaje się, że wówczas nie sposób mówić o naruszeniu innego interesu niż finansowego samego Zamawiającego.

Nadto Zamawiający w żaden sposób nie wykazał jakie są jego potrzeby w obszarze związanym z przedmiotem zamówienia, w jakim okresie ma zapewnioną ciągłość świadczenia usługi oraz jakie środki zastępcze (poza udzieleniem zamówienia tymczasowego) mógłby albo musiałby podjąć, aby zniwelować potencjalne ryzyko dla interesu publicznego.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający uznał, że Zamawiający nie wykazał spełnienia przesłanki zawartej w treści przepisu art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Zważywszy na wskazane okoliczności, Izba postanowiła jak w sentencji.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie drugie Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: ……..……...