Sygn. akt: KIO/W 146/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 4 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 września 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 1 września 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego: **Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku**
w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie nieograniczonym pn. *„Budowa wystawy stałej w Muzeum Archeologii Podwodnej i Rybołówstwa Bałtyckiego w Łebie wraz z opracowaniem projektowej dokumentacji warsztatowej”*, znak postępowania: ZP/27-10/PN/2025, dalej jako „***Postępowanie”***,

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Przewodniczący: ……

Sygn. akt: KIO/W 146/26

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2026 r. D.B. („**Odwołujący**”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku („**Zamawiający**”) na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., „**Pzp**”) w trybie przetargu nieograniczonego pn.: *„Budowa wystawy stałej w Muzeum Archeologii Podwodnej i Rybołówstwa Bałtyckiego w Łebie wraz z opracowaniem projektowej dokumentacji warsztatowej”, znak postępowania: ZP/27-10/PN/2025*, dalej jako „**Postępowanie**”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 3 września 2025 r. pod numerem: 574230-2025.

Odwołujący wniósł odwołanie zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

„• *art. 74 ust. 1 PZP, poprzez nie zapewnienie jawności i udostępnienia protokołu postępowania na wniosek,*

• *art. 18 ust. 1 PZP, poprzez pogwałcenie naczelnej zasady jawności,*

• *art. 16 pkt 1 PZP, poprzez nie zapewnienie zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania*

wykonawców,

• *art. 255 PZP poprzez brak unieważnienia wadliwego postępowania*”.

Odwołujący wnosił o „*uwzględnienie odwołania, a następnie o:*

• *udostępnienie Odwołującemu protokołu postępowania*

• *unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 PZP*”.

Jako interes prawny Odwołujący wskazywał: „*Na skutek czynności Zamawiającego interes prawny Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania Zamawiającego, Odwołujący mógłby uzyskać szansę na złożenie najkorzystniejszej oferty w powtórzonym postępowaniu dotyczącym danego przedmiotu zamówienia*”.

W dniu 1 września 2026 r. Zamawiający złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, wskazując m.in., że:

„*Wniosek opiera się na dwóch samodzielnych przesłankach: po pierwsze, dalsze niezawarcie umowy może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższające korzyści wynikające z czasowego utrzymania zakazu, po drugie, całokształt obiektywnych okoliczności nie tylko uprawdopodabnia, ale dowodzi wręcz, że kolejne odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.*

(…)

II. Negatywne skutki dla interesu publicznego - art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp

Zamówienie jest realizowane w ramach projektu „Budowa wystawy stałej w Muzeum Archeologii Podwodnej i Rybołówstwa Bałtyckiego w Łebie oddziale Narodowego Muzeum Morskiego w Gdańsku", współfinansowanego z Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. Wartość projektu wynosi 59 516 336,78 zł, w tym wkład Funduszy Europejskich 38 727 760,34 zł. Zgodnie z aktualnym harmonogramem projekt ma być realizowany do września 2027 r.

Zestawienie terminu projektu z 13-14-miesięcznym cyklem realizacji zamówienia pokazuje, że możliwość ukończenia zadania w terminie jest już skrajnie napięta. Dalsza zwłoka zwiększa ryzyko niewykonania rzeczowego zakresu projektu, utraty lub ograniczenia dofinansowania, konieczności pokrycia wydatków ze środków krajowych, a także zaburzenia prac innych wykonawców i dostawców realizujących zadania powiązane. Ryzyka tego nie da się usunąć działaniem zastępczym: przedmiot zamówienia jest kompleksowy, specjalistyczny i funkcjonalnie powiązany z konkretnym budynkiem, zbiorami oraz docelową ekspozycją.

Dowód 3: Umowa o dofinansowanie z dnia 22.05.2025 r. – załącznik nr 2 do wniosku.

Chroniony interes publiczny nie sprowadza się do interesu organizacyjnego Zamawiającego. Projekt służy ochronie i udostępnieniu polskiego dziedzictwa morskiego, w tym zabytków archeologii podwodnej i historii rybołówstwa. Zapewnia powszechnie dostępną ofertę kulturalną, naukową i edukacyjną, obejmuje rozwiązania dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz digitalizację wybranych zbiorów. Jego odbiorcami będą mieszkańcy, turyści, szkoły, rodziny z dziećmi, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami i środowiska naukowe. Opóźnienie otwarcia oddziału ograniczy dostęp nieokreślonego kręgu osób do finansowanej ze środków publicznych infrastruktury kultury i osłabi zakładane oddziaływanie społeczne oraz gospodarcze projektu na Łebę i region.

Negatywne skutki dalszego blokowania umowy przewyższają korzyści związane z ochroną interesów potencjalnie zagrożonych czynnościami Zamawiającego. Odwołujący nie złożył oferty i nie ubiega się o uzyskanie zamówienia, zatem zawarcie umowy nie pozbawi go realnej możliwości zdobycia kontraktu. Po drugiej stronie bilansu znajdują się natomiast wybrana najtańsza oferta o wartości przekraczającej 29 mln zł oraz mierzalne ryzyka

dla projektu o wartości blisko 60 mln zł, w tym dla wykorzystania ponad 38,7 mln zł środków europejskich, terminowego udostępnienia instytucji kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

III. Uprawdopodobnienie wyłącznie blokującego celu odwołania - art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp

Odwołanie z 25 sierpnia 2026 r. jest piątym pismem oznaczonym jako odwołanie wniesionym przez tę samą osobę w związku z tym samym postępowaniem. Cztery wcześniejsze odwołania nie doprowadziły do merytorycznego rozpoznania, ponieważ Odwołujący nie uiścił wymaganego wpisu i pisma zostały zwrócone. Mimo tego po raz kolejny uruchomiono ustawowy skutek w postaci zakazu zawarcia umowy.

Dowód 4: akta wcześniejszych postępowań odwoławczych dotyczących postępowania ZP/27-10/PN/2025 oraz postanowienia/zarządzenia o zwrocie wcześniejszych odwołań – załącznik nr 3 do wniosku

Odwołujący nie złożył w postępowaniu oferty ani wniosku o dopuszczenie do udziału i nie uczestniczył w nim jako wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia. Ponadto, Odwołujący prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą nieobejmującą budowę wystaw czy wykonanie robót budowlanych o potencjale zdolnym do wykonania zamówienia o wartości kilkudziesięciu milionów złotych. Nie ma zatem obiektywnej możliwości uzyskania zamówienia wskutek rozpoznania odwołania. Powtarzalność pism, brak doprowadzenia czterech wcześniejszych spraw do merytorycznego rozpoznania oraz brak udziału Odwołującego w konkurencji o kontrakt tworzą spójny i obiektywny wzorzec działania, którego bezpośrednim i rzeczywistym skutkiem jest kolejne odsunięcie zawarcia umowy.

Zamawiający wskazuje, że Odwołujący jest byłym pracownikiem Zamawiającego, który w związku z jego zwolnieniem z pracy pozostaje w konflikcie z Zamawiającym. Obecnie toczy się postępowanie przed Sądem Pracy w Gdańsku w sprawie o sygn. VI P 379/26, a Odwołujący kieruje szereg skarg na Kierownictwo Zamawiającego do przeróżnych instytucji. Jednym ze sposobów walki Odwołującego z byłym pracodawcą jest składanie odwołań w kluczowym, prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu przetargowym, a tym samym uniemożliwienie zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Powyższe potwierdzają wcześniej złożone przez Odwołującego pozorne środki odwoławcze.

Dowód nr 5: zrzut ekranu z portalu sądowego – załącznik nr 4 do wniosku

Zamawiający nie oczekuje na tym etapie przesądzania zasadności zarzutów odwołania. Wskazane okoliczności mają charakter zewnętrzny wobec oceny merytorycznej zarzutów i dotyczą celu oraz sposobu korzystania ze środka ochrony prawnej. Uprawdopodobniają one, w rozumieniu art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp, choć w ocenie Zamawiającego dowodzą wręcz, że odwołanie służy wyłącznie uniemożliwieniu zawarcia umowy.

IV. Bilans interesów i brak środka alternatywnego

Utrzymanie zakazu nie zapewnia w realiach tej sprawy ochrony interesu podmiotu zdolnego do uzyskania zamówienia, natomiast pogłębia konkretne ryzyko dla finansowania, harmonogramu i społecznych rezultatów inwestycji. Nie istnieje rozwiązanie zastępcze pozwalające rozpocząć projektowanie warsztatowe, wykonać konstrukcje dla wielkogabarytowych eksponatów i zintegrować instalacje bez zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Nawet krótkie dalsze opóźnienie wywołuje efekt kaskadowy, ponieważ wszystkie zasadnicze etapy są liczone od dnia podpisania umowy.

Uchylenie zakazu jest zatem środkiem koniecznym i proporcjonalnym. Pozwala ograniczyć rosnącą szkodę dla interesu publicznego, a jednocześnie nie pozbawia Izby możliwości rozpoznania odwołania zgodnie z ustawą. W świetle samodzielnego spełnienia obu przesłanek z art. 578 ust. 2 Pzp wniosek zasługuje na uwzględnienie."

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz przepisy art. 578 ust. 2-4 ustawy Prawo zamówień publicznych, uznała, że wniosek ten zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 578 ust. 1 ustawy 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 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*".

Izba wskazuje, 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. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania.

Rozpoznając wniosek złożony w niniejszym postępowaniu, Izba stwierdziła, że wskazane przez Zamawiającego okoliczności uzasadniają uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

W ocenie Izby wniosek Zamawiającego zasługuje na uwzględnienie, albowiem okoliczności przedstawione we wniosku, oceniane w świetle całokształtu zachowania Odwołującego w postępowaniu, wskazują, że dalsze obowiązywanie zakazu zawarcia umowy prowadziłoby w istocie do ochrony interesu, którego Odwołujący nie może skutecznie zrealizować poprzez rozpoznanie wniesionego odwołania. Ponadto, niezawarcie umowy może niewątpliwie 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.

Nie uszło uwadze Izby, że Odwołujący nie złożył w niniejszym postępowaniu oferty ani wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, jak również nie uczestniczył w nim jako wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny interesu Odwołującego w uzyskaniu zamówienia. Nie jest bowiem sporne, że Odwołujący nie ubiegał się o udzielenie przedmiotowego zamówienia w toku konkurencji prowadzonej przez Zamawiającego, a zatem nie znajduje się w sytuacji wykonawcy, którego oferta mogłaby zostać wybrana w wyniku uwzględnienia odwołania.

Powyższe nabiera szczególnego znaczenia w świetle charakteru i wartości przedmiotowego zamówienia. Jednocześnie działalność gospodarcza prowadzona przez Odwołującego ma charakter jednoosobowej działalności gospodarczej i nie obejmuje działalności odpowiadającej przedmiotowi zamówienia, w szczególności budowy wystaw ani wykonywania robót budowlanych o zakresie i skali odpowiadającej przedmiotowemu zamówieniu.

Izba nie przesądza przy tym, na potrzeby rozpoznania niniejszego wniosku, o braku zdolności Odwołującego do ubiegania się o zamówienia określonego rodzaju ani nie dokonuje merytorycznej oceny zarzutów odwołania. Okoliczności te podlegają ocenie wyłącznie w zakresie, w jakim są konieczne do ustalenia, czy po stronie Odwołującego występuje rzeczywisty interes w uzyskaniu zamówienia, który wymaga ochrony poprzez utrzymanie zakazu zawarcia umowy.

W tym zakresie Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że w realiach niniejszej sprawy brak jest obiektywnej możliwości, aby Odwołujący uzyskał przedmiotowe zamówienie w następstwie rozpoznania odwołania. Odwołujący nie uczestniczył bowiem w konkurencji o udzielenie zamówienia, a jego sytuacja procesowa i faktyczna nie prowadzi do wniosku, że w wyniku rozstrzygnięcia postępowania odwoławczego mógłby znaleźć się w kręgu wykonawców, którym zamówienie może zostać udzielone.

Okoliczność ta nie może być oceniana w oderwaniu od dotychczasowego zachowania Odwołującego. Zamawiający wskazał na powtarzalność podejmowanych przez Odwołującego czynności, w tym na fakt wniesienia kolejnych pism dotyczących prowadzonego postępowania, przy jednoczesnym braku doprowadzenia czterech wcześniejszych spraw do ich merytorycznego rozpoznania. Co istotne, okoliczności te pozostają zbieżne z faktem, że Odwołujący nie uczestniczył w konkurencji o przedmiotowy kontrakt.

W ocenie Izby powyższe okoliczności, rozpatrywane łącznie, tworzą obiektywny i powtarzalny sposób działania, którego praktycznym skutkiem jest odsuwanie w czasie możliwości zawarcia przez Zamawiającego umowy z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu. Nie chodzi zatem wyłącznie o sam fakt niewzięcia przez Odwołującego udziału w postępowaniu, lecz o zestawienie tego faktu z charakterem i wartością zamówienia, profilem działalności Odwołującego oraz dotychczasowym sposobem korzystania przez niego ze środków ochrony prawnej.

W konsekwencji Izba uznaje, że w niniejszej sprawie występuje istotna dysproporcja pomiędzy formalnym skutkiem wniesienia odwołania, jakim jest powstanie zakazu zawarcia umowy, a rzeczywistym interesem Odwołującego, który zakaz ten miałby zabezpieczać. W tym kontekście Izba dostrzega, że dalsze obowiązywanie zakazu zawarcia umowy prowadziłoby do skutku nieadekwatnego do interesu, którego ochrona stanowi ratio legis tego zakazu. Skutkiem tym byłoby bowiem dalsze blokowanie Zamawiającego przed zawarciem umowy z wykonawcą wybranym w postępowaniu, mimo braku wskazanych wyżej okoliczności pozwalających przyjąć, że po stronie Odwołującego istnieje realna możliwość uzyskania zamówienia.

Powyższe pozostaje istotne również z punktu widzenia interesu publicznego. Przedmiotem zamówienia jest „*Projekt służący ochronie i udostępnieniu polskiego dziedzictwa morskiego, w tym zabytków archeologii podwodnej i historii rybołówstwa. Zapewnia powszechnie dostępną ofertę kulturalną, naukową i edukacyjną, obejmuje rozwiązania dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz digitalizację wybranych zbiorów. Jego odbiorcami będą mieszkańcy, turyści, szkoły, rodziny z dziećmi, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami i środowiska naukowe*”.

Każde dalsze przesunięcie momentu zawarcia umowy powoduje negatywne konsekwencje, jak wskazał Zamawiajacy: „*Opóźnienie otwarcia oddziału ograniczy dostęp nieokreślonego kręgu osób do finansowanej ze środków publicznych infrastruktury kultury i osłabi zakładane oddziaływanie społeczne oraz gospodarcze projektu na Łebę i region*”.

W ocenie Izby interes publiczny związany z możliwością niezwłocznego rozpoczęcia realizacji zamówienia należy przeciwstawić interesowi Odwołującego, którego ochrona w drodze utrzymania zakazu zawarcia umowy nie prowadzi do realnej możliwości uzyskania

przez niego zamówienia. W okolicznościach niniejszej sprawy bilans ten przemawia za uchyleniem zakazu zawarcia umowy.

Izba podkreśla przy tym, że dokonana ocena nie oznacza przesądzenia o zasadności bądź bezzasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu. Rozpoznając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie rozstrzyga istoty sporu pomiędzy stronami, lecz ocenia wyłącznie, czy w świetle przedstawionych okoliczności dalsze utrzymywanie zakazu znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony interesów, dla których środek ten został ustanowiony, oraz czy zachodzą podstawy do zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 578 ustawy Pzp. Choć oceniając powyższe, nie można nie dostrzec, ze odwołanie zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony, jako że nie jest on wykonawcą ubiegającym się o udzielenie zamówienia, co rodzi określone konsekwencje oceny wniesionego odwołania.

W niniejszej sprawie Izba uznała, że interes Odwołującego w dalszym utrzymywaniu zakazu zawarcia umowy ma charakter jedynie formalny i nie odpowiada rzeczywistej możliwości uzyskania przez niego zamówienia. Jednocześnie dalsze wstrzymywanie możliwości zawarcia umowy powodowałoby realne i wymierne konsekwencje po stronie Zamawiającego oraz dla interesu publicznego.

Z uwagi na powyższe Izba na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp postanowiła jak w sentencji, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 578 ust. 4 Pzp.

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

Przewodniczący: ……..……...