

Sygn. akt: KIO/W 78/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Anna Wojciechowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 kwietnia 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 17 kwietnia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego – **Miasto Stołeczne Warszawa, w ramach którego działa zakład budżetowy: Ośrodek Sportu i Rekreacji m. st. Warszawy w Dzielnicy Targówek** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: *„Kompleksowa obsługa technologii basenowej w zakresie uzdatniania wody basenowej wraz z bieżącą konserwacją wentylacji, dostawą chemii basenowej i badaniem wody na Pływalni „Muszelka” w obiekcie Ośrodka Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek, ul. Balkonowa 2, 03-329 Warszawa”, numer sprawy nadany przez Zamawiającego: 5/2026.*”

postanawia:

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

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto Stołeczne Warszawa w ramach którego działa zakład budżetowy: Ośrodek Sportu i Rekreacji m. st. Warszawy w Dzielnicy Targówek – złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: *„Kompleksowa obsługa technologii basenowej w zakresie uzdatniania wody basenowej wraz z bieżącą konserwacją wentylacji, dostawą chemii basenowej i badaniem wody na Pływalni „Muszelka” w obiekcie Ośrodka Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek, ul. Balkonowa 2, 03-329 Warszawa”, numer sprawy nadany przez Zamawiającego: 5/2026.*”

Izba ustaliła, że w dniu 7 kwietnia 2026 r. odwołanie wniósł wykonawca Eko Inwestycje sp. z o.o. z siedzibą w Radomiu – dalej Odwołujący. Odwołujący wniósł odwołanie wobec czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Umięc sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Warszawie oraz wobec odrzucenia oferty Odwołującego i zaniechania wezwania Odwołującego do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych. Odwołanie zostało zarejestrowane pod sygnaturą akt KIO 1531/26.

Zamawiający pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r., doręczonym Prezesowi Krajowej Izby Odwoławczej tego samego dnia, na podstawie art. 578 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą pzp”, złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w przedmiotowym postępowaniu. Zamawiający wskazał, że nie zawarcie umowy spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. Zaznaczył, że przedmiotem zamówienia jest świadczenie usług polegających na kompleksowej obsłudze technologii basenowej na Pływalni „Muszelka”, w szczególności w zakresie uzdatniania wody basenowej, bieżącej konserwacji wentylacji, dostawy chemii basenowej oraz badania wody. Usługi te dotyczą obiektu użyteczności publicznej, z którego korzystają mieszkańcy m.st. Warszawy, użytkownicy indywidualni i grupowi, dzieci i młodzież uczestniczące w zajęciach sportowych i rekreacyjnych, a także personel Zamawiającego. Charakter tego obiektu oraz sposób jego eksploatacji powodują, że zachowanie ciągłości świadczenia usług objętych zamówieniem nie ma wyłącznie wymiaru organizacyjnego lub technicznego, lecz bezpośrednio dotyczy interesu publicznego, rozumianego jako zapewnienie niezakłóconego, bezpiecznego i zgodnego z wymaganiami sanitarnymi funkcjonowania publicznej pływalni. Zamawiający argumentował, że brak ciągłości realizacji tych usług prowadziłby do szybkiego i realnego zagrożenia dla prawidłowego

funkcjonowania obiektu, w szczególności poprzez brak możliwości utrzymania wymaganych parametrów wody basenowej, brak bieżącego nadzoru nad urządzeniami technologii basenowej i wentylacji, brak zapewnienia niezbędnych środków chemicznych i badań wody, a w konsekwencji możliwość czasowego ograniczenia dostępności obiektu lub wyłączenia go z użytkowania. Zamawiający wskazał, że do czasu przejęcia przez Zamawiającego do zarządzania Pływalni „Muszelka” obsługa technologii basenowej była zapewniana wyłącznie w odniesieniu do Pływalni „Polonez”. W związku z rozszerzeniem zakresu zarządzanej przez Zamawiającego infrastruktury o dodatkowy obiekt, tj. Pływalnię „Muszelka”, konieczne było objęcie obsługą także tego obiektu. Dotychczasowa umowa dotycząca obsługi technologii basenowej Pływalni „Polonez” już nie obowiązuje. Po przejściu przez Zamawiającego do zarządzania dodatkowego obiektu, tj. Pływalni „Muszelka”, zakres tej umowy został rozszerzony aneksem zawartym na podstawie art. 455 PZP, tak aby obejmował również obsługę Pływalni „Muszelka”. Obecnie Zamawiający nie identyfikuje dalszej podstawy prawnej do kolejnej zmiany tej umowy w sposób zgodny z art. 455 PZP. W konsekwencji Zamawiający pozostaje w stanie faktycznym, w którym:

1. usługa będąca przedmiotem zamówienia musi być realizowana nieprzerwanie ze względu na charakter obiektu,
2. brak jest obowiązującego stosunku umownego zapewniającego wykonywanie tej usługi,
3. zawarcie nowej umowy zostało czasowo zablokowane wyłącznie z uwagi na zakaz wynikający z art. 577 PZP.

Sytuacja ta ma charakter aktualny i bezpośredni. Nie dotyczy hipotetycznego lub przyszłego zagrożenia, lecz stanu istniejącego już w chwili składania wniosku. W ocenie Zamawiającego dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy w realiach niniejszej sprawy prowadziłoby do skutków dalece bardziej dolegliwych dla interesu publicznego niż potencjalne uszczerbki związane z czasowym ograniczeniem ochrony interesów stron postępowania odwoławczego. Interes publiczny w tej sprawie ma charakter konkretny, obiektywny i bezpośredni. Nie sprowadza się on do wygody organizacyjnej Zamawiającego ani do samej potrzeby szybkiego sfinalizowania postępowania. Chodzi o zapewnienie nieprzerwanego utrzymania bezpiecznych warunków eksploatacji publicznej pływalni, w tym bezpieczeństwa sanitarnego i technicznego, co pozostaje w bezpośrednim związku z możliwością dalszego funkcjonowania obiektu dostępnego dla mieszkańców, w tym dla małoletnich.

Zamawiający podkreślił, że usługi objęte zamówieniem mają charakter świadczeń bieżących i ciągłych. Ich przerwanie wywołuje skutki natychmiastowe, których nie sposób odwrócić wyłącznie poprzez późniejsze wykonanie usługi. W przeciwieństwie do wielu innych kategorii zamówień, brak bieżącej obsługi technologii basenowej, badań wody oraz zapewnienia

środków chemicznych nie daje się „nadrobić” bez uprzedniego wystąpienia pogorszenia stanu technicznego i sanitarnego obiektu oraz bez powstania realnych zagrożeń dla użytkowników. W tych okolicznościach utrzymywanie zakazu zawarcia umowy do czasu zakończenia postępowania odwoławczego skutkowałoby stanem, w którym interes publiczny dozna uszczerbku o charakterze rzeczywistym i bieżącym, podczas gdy korzyść wynikająca z dalszego obowiązywania zakazu miałyby charakter wyłącznie tymczasowej ochrony procesowej. W realiach niniejszej sprawy Zamawiający wykazuje konkretny, aktualny i niemożliwy do zabezpieczenia w inny legalny sposób uszczerbek dla interesu publicznego, wynikający z wygaśnięcia dotychczasowej umowy oraz braku możliwości dalszego zapewnienia ciągłości usług objętych przedmiotem zamówienia.

Zamawiający wskazał nadto, że w istniejącym stanie faktycznym brak jest realnego instrumentu prawnego pozwalającego na zapewnienie ciągłości świadczenia usług bez uchylecia zakazu zawarcia umowy. Dotychczasowa umowa wygasła i nie może zostać przedłużona. Jednocześnie Zamawiający wskazał, że dotychczasowa umowa dotycząca obsługi Pływalni „Polonez” została już uprzednio zmieniona na podstawie art. 455 ustawy pzp w związku z przejściem przez Zamawiającego do zarządzania dodatkowego obiektu, tj. Pływalni „Muszelka”, co potwierdza załączony do wniosku aneks. W konsekwencji, na obecnym etapie Zamawiający nie identyfikuje dalszej podstawy prawnej do dokonania kolejnej zmiany tej umowy w sposób zgodny z ustawą. Zamawiający nie dysponuje zatem obowiązującym tytułem umownym, który pozwalałby zabezpieczyć bieżące potrzeby obiektu do czasu ostatecznego rozpoznania odwołania. Brak jest również innego legalnego instrumentu pozwalającego zapewnić nieprzerwane wykonywanie usług objętych przedmiotem zamówienia.

Do wniosku Zamawiający załączył m.in.:

- kopię Aneksu do umowy nr OS/TR/294/211/PP/2025,
- oświadczenie potwierdzające brak możliwości dalszej zmiany umowy nr OS/TR/294/211/PP/2025 oraz dotyczące skutków bieżącej obsługi technologii basenowej dla funkcjonowania obiektu.

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz przepis art. 578 ust. 2 ustawy pzp uznała, iż wniosek nie zasługuje na uwzględnienie.

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.” Zamawiający może jednak złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 (art. 578 ust. 1 ustawy pzp).

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.

Zamawiający we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy z dnia 17 kwietnia 2026 r. odnosił się do przesłanki wskazanej w art. 578 ust. 2 pkt 1) ustawy pzp.

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest instytucją o charakterze nadzwyczajnym, stanowiącą wyjątek od zasady, że umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Wnosząc zatem o odstąpienie od powyższej zasady Zamawiający powinien szczegółowo wykazać wystąpienie przesłanek z art. 578 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy pzp.

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

Odnosząc się do przesłanek z art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy pzp Zamawiający powinien jednoznacznie określić jakie negatywne skutki dla interesu publicznego spowoduje nie zawarcie umowy, a po drugie wykazać, że negatywne skutki nie zawarcia umowy przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego. Ponadto, uzasadnienie uchylenia zakazu zawarcia umowy musi w sposób nie budzący wątpliwości wskazywać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania, a także że Zamawiający nie może zapobiec wystąpieniu negatywnych skutków dla interesu publicznego w inny sposób.

Zauważenia wymaga, że ustawa pzp nie zawiera definicji interesu publicznego. Jest to klauzula generalna, której wyjaśnienie nie znajduje się bezpośrednio w Konstytucji, niemniej jednak jest w niej zakotwiczone. Doktryna jak również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odwołuje się do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP akcentując, że pojęcie interesu

publicznego obejmuje przede wszystkim wartości wynikające z dyspozycji powyższego przepisu tj.: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt: K 8/98: *„Cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej (por. K. 18/95, op.cit., s. 20; T. Dybowski, Własność..., op.cit., s. 326). Wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, aniżeli realizacji dobra ogółu.”* W zamówieniach publicznych interes publiczny będą więc stanowiły korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciążących na administracji rządowej oraz samorządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, związanych np. z ochroną zdrowia, oświaty, kultury, porządku publicznego. Co istotne, interesu publicznego nie należy jednak utożsamiać z interesem zamawiającego.

Z przedstawionego przez Zamawiającego stanu sprawy, nie wynika, aby 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.

Podkreślić należy, że wnosząc o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Zamawiający musi wskazać konkretne, obiektywne okoliczności przemawiające za uchyleniem tego zakazu. Izba zauważa, że uzasadnienie wniosku sprowadza się do ogólnych stwierdzeń bez ich konkretyzacji i odnosi się przede wszystkim do potrzeby niezwłocznego udzielenia zamówienia z uwagi na bieżący i ciągły charakter usługi stanowiącej przedmiot zamówienia. Nadto Zamawiający wielokrotnie wskazuje, że poza możliwością uchylenia zakazu zawarcia umowy brak jest innego legalnego instrumentu pozwalającego zapewnić nieprzerwane wykonywanie usług objętych przedmiotem zamówienia. Interes publiczny Zamawiający uzasadnia w ten sposób, że usługi w zakresie uzdatniania wody basenowej, bieżącej konserwacji wentylacji, dostawy chemii basenowej oraz badania wody dotyczą obiektu użyteczności publicznej, z którego korzystają mieszkańcy m.st. Warszawy, użytkownicy indywidualni i grupowi, dzieci i młodzież uczestniczące w zajęciach sportowych i rekreacyjnych, a także personel Zamawiającego. Natomiast brak ciągłości realizacji tych usług prowadziłby do szybkiego i realnego zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania obiektu (niezakłóconego, bezpiecznego i zgodnego z wymaganiami sanitarnymi), w szczególności przez brak możliwości utrzymania wymaganych parametrów wody basenowej, brak bieżącego nadzoru nad urządzeniami technologii basenowej i wentylacji, brak zapewnienia niezbędnych środków

chemicznych i badań wody, a w konsekwencji możliwości czasowego ograniczenia dostępności obiektu lub wyłączenia go z użytkowania.

Zamawiający argumentuje we wniosku, że przejął obiekt Pływalnię „Muszelka” do zarządzania w zakresie obsługi technologii basenowej w związku z czym rozszerzył zakres umowy zawartej na obsługę technologii basenowej Pływalni „Polonez” aneksem do umowy, aby obejmowała również Pływalnię „Muszelka”. Zamawiający nie wyjaśnił, dlaczego zmiana umowy w trybie art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy pzp została zastosowana w odniesieniu do Pływalni „Muszelka” wyłącznie na okres od dnia 15 stycznia 2026 r. do dnia 31 marca 2026 r. chociaż umowa obowiązuje do dnia 31 grudnia 2027 r., jak wynika z treści aneksu, gdyż zmienianej umowy Zamawiający nie załączył. Nie jest wiadome przy tym, dlaczego Zamawiający wskazuje na wygaśnięcie dotychczasowej umowy na obsługę Pływalni „Polonez”, a jednocześnie przedstawia aneks do umowy z datą obowiązywania w odniesieniu do tego obiektu do dnia 31 grudnia 2027 r. Zamawiający twierdzi, że nie ma możliwości zastosowania innego trybu udzielenia zamówienia czy instrumentu prawnego pozwalającego na zabezpieczenie obsługi technologii basenowej Pływalni „Muszelka”, niemniej jednak ani z wniosku ani z załączonego do niego oświadczenia nie wynikają żadne konkretne informacje i okoliczności wpływające na brak możliwości dalszego przedłużenia okresu obowiązywania umowy lub dokonania kolejnej zmiany zakresu świadczenia w celu zapewnienia dalszej obsługi Pływalni „Muszelka” czy też skorzystania z innego trybu udzielenia zamówienia do czasu rozpoznania odwołania i zawarcia umowy z wykonawcą w przedmiotowym postępowaniu. Zamawiający nie przedstawił żadnej analizy prawnej i faktycznej w tym zakresie, która uzasadniałaby w sposób rzeczowy twierdzenia powoływane we wniosku. Co więcej, Zamawiający zdaniem Izby nie wykazał również, że interes publiczny rozumiany jako możliwość bezpiecznego korzystania z basenu przez mieszkańców m.st. Warszawy (użytkowników indywidualnych i grupowych, dzieci i młodzież uczestniczące w zajęciach sportowych i rekreacyjnych, a także personel Zamawiającego) nie może zostać czasowo zapewniony przez inny obiekt. W szczególności, że wyłączenie czasowe pływalni z użytku nie stanowi sytuacji nadzwyczajnej i jest niejednokrotnie konieczne celem wykonania prac konserwacyjnych, technicznych, gruntownych porządków, drobnych napraw czy remontów co determinuje zaspokojenie w tym okresie interesu publicznego przez inny obiekt. Zamawiający nie wyjaśnił więc dlaczego jedynym sposobem na zapewnienie ciągłości usługi w odniesieniu do Pływalni „Muszelka” bądź ochronę interesu publicznego rozumianego jako możliwość korzystania z obiektu basenowego przez mieszkańców, jest uchycenie zakazu zawarcia umowy. Zamawiający nie wykazał ani nawet nie uprawdopodobnił, że okres, jaki upłynie do czasu rozpoznania odwołania przez Izbę ma tak newralgiczne znaczenie z perspektywy interesu publicznego, że negatywne skutki takiego działania będą przewyższać korzyści związane z koniecznością

ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku, w tym wykonawcy wnoszącego odwołanie.

Dodać również należy, że wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający ma obowiązek wziąć pod uwagę długość trwania samej procedury, w tym możliwość wystąpienia zdarzeń, które wpływają na jej wydłużenie, jak chociażby ustawowe uprawnienie do skorzystania przez wykonawców ze środków ochrony prawnej oraz termin rozpoznania odwołania przez Izbę, warunkujący możliwość zawarcia umowy. W ocenie Izby Zamawiający winien był zatem uwzględnić prawdopodobieństwo wniesienia odwołania zarówno na etapie ogłoszenia postępowania jak i na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej. Zamawiający we wniosku nie przedstawił jakichkolwiek argumentów, które wskazywałyby, że brak możliwości zawarcia umowy przed założonym terminem rozpoczęcia realizacji zamówienia nastąpił z przyczyn obiektywnych, niezależnych od Zamawiającego, a on sam podjął właściwe działania, aby zapobiec ryzyku związanemu z niepodpisaniem umowy na realizację zamówienia w założonym terminie. Jak sam Zamawiający podkreślał we wniosku obsługa basenowa jest usługą ciągłą. Zamawiający powinien był zatem ogłosić postępowanie w terminie uwzględniającym możliwość zaskarżenia czynności w postępowaniu oraz zapewniającym planowane rozpoczęcie realizacji usługi. Izba zauważa, że Zamawiający nie wyjaśnił, kiedy uzyskał informację o przejściu do zarządzania Pływalni „Muszelka”. Z aneksu do umowy, na który powołuje się Zamawiający, podpisanego w dniu 14 stycznia 2026 r. wynika, że przejście obiektu nastąpiło z dniem 1 stycznia 2026 r., a więc w tym terminie Zamawiający miał już świadomość konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia usługi. Jak wynika z treści odwołania wniesionego w przedmiotowym postępowaniu, Zamawiający dopiero w dniu 5 marca 2026 r. wszczął postępowanie na obsługę technologii basenowej Pływalni „Muszelka”. Zamawiający nie wyjaśnił co stało na przeszkodzie wcześniejszemu ogłoszeniu postępowania, tym samym Zamawiający nie wykazał, że dołożył należytej staranności, żeby przeciwdziałać ryzyku nie zawarcia umowy w terminie pozwalającym na zachowanie ciągłości usługi. Podkreślić należy, że możliwość skorzystania przez wykonawców z ustawowych uprawnień do wniesienia środków ochrony prawnej i jej wpływ na termin zawarcia umowy jest okolicznością, którą można było i należało przewidzieć. Nie może ona sama w sobie stanowić usprawiedliwienia do skorzystania z instytucji uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze, która ma charakter wyjątkowy.

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 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 zdanie 2 ustawy pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodniczący: