

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 6 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 października 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 1 października 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez **Skarb Państwa – Jednostkę Wojskową nr 2305 w Warszawie**, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Usługa żywienia zbiorowego w systemie zleconym w MSD Warszawa”,

postanawia:

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

U z a s a d n i e

W dniu 1 października 2025 r. Zamawiający – Skarb Państwa – Jednostkę Wojskową nr 2305 w Warszawie – 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. „Usługa żywienia zbiorowego w systemie zleconym w MSD Warszawa”.

Uzasadniając wniosek Zamawiający wskazał, że: *„w dniu 18.08.2025 r. dokonano wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez Naprzód Catering Sp. z o.o.*

2. W dniu 11.08.2025 r. KIO 3366/25 oraz 28.08.2025 r. KIO 3636/25 wykonawca Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe S.A. (dalej: ZPR) wniósł dwa odwołania. W dniu 19.09.2025 r. odbyła się rozprawa dotycząca pierwszego odwołania, której konsekwencją było oddalenie w całości wniesionego odwołania, ogłoszone w wyroku KIO w dniu 23.09.2025 r. Tym sposobem oferta wykonawcy ZPR została prawidłowo odrzucona przez Zamawiającego.

3. Wobec powyższego na wokandzie pozostaje dalej wniesione odwołanie w drugim terminie KIO 3636/25, które do czasu rozpoznania — na mocy art. 577 Pzp wstrzymuje możliwość zawarcia umowy. Wyrokiem w sprawie KIO 3366/25 Izba potwierdziła zasadność odrzucenia oferty ZPR. Główna oś sporu (prawidłowość odrzucenia) została więc już rozstrzygnięta na korzyść Zamawiającego — utrzymywanie zakazu wyłącznie z powodu drugiego odwołania nie służy ochronie jakichkolwiek istotnych interesów, natomiast pogłębia ryzyka operacyjne po stronie jednostki wojskowej. Odwołanie KIO 3636/25 zostało wniesione po pierwszym odwołaniu i — jak wynika z jego treści — w istotnej części powiela i rozszerza zarzuty dotyczące tych samych czynności, które w sprawie KIO 3366/25 zostały już zweryfikowane i uznane przez Izbę za zgodne z prawem.

Takie działanie (sekwencyjne, multiplikujące zarzuty w celu utrzymywania standstill) stanowi wzorzec nadużycia środka ochrony prawnej i uzasadnia wniosek, że odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy — co wypełnia przesłankę art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp.

4. Przedmiot zamówienia obejmuje usługę żywienia stanu osobowego Zamawiającego, o charakterze ciągłym, nieprzerwanym i bezpośrednio powiązany z wykonywaniem zadań ustawowych i statutowych Zamawiającego.”. Dalej Zamawiający wskazał, że „zapewnienie wyżywienia żołnierzy zawodowych stanowi zadanie o charakterze nieprzerwanym, które bezpośrednio dotyczy ochrony zdrowia i życia, a także bezpieczeństwa oraz ciągłości realizacji zadań publicznych przez Zamawiającego. Brak zawarcia umowy w tym zakresie prowadzić będzie do zakłócenia systemu żywienia niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania jednostki wojskowej, wbrew obowiązkowi wynikającemu z Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie bezpłatnego wyżywienia żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przerwanie świadczenia usług żywieniowych skutkowałoby w szczególności:

- 1) realnym zagrożeniem dla zdrowia żołnierzy (brak posiłków zgodnych z normami żywieniowymi oraz niedostosowanie kaloryczności posiłków do zwiększonego zapotrzebowania energetycznego wynikającego ze specyfiki służby);
- 2) brakiem zapewnienia odpowiednich diet oraz vmogów sanitarno-higienicznych (GMP, GHP, system HACCP)•,
- 3) dezorganizacją pracy jednostki i niewykonywaniem zadań służbowych;
- 4) ryzykiem naruszeń przepisów sanitarno-epidemiologicznych i BHP;

5) gwałtownym wzrostem kosztów doraźnych rozwiązań, które i tak nie gwarantują wymaganego standardu i ciągłości.

2 Obowiązek zapewnienia wyżywienia nie może być skutecznie zrealizowany w inny sposób niż poprzez zawarcie stosownej umowy — dostępne na rynku oferty doraźne (jeśli w ogóle możliwe do pozyskania) nie spełniają łącznie wymogów ilościowych, terminowych oraz nie gwarantują ciągłości ani należytej kontroli jakości.

3 Przeprowadzona analiza rynku potwierdziła brak realnych możliwości zabezpieczenia wyżywienia w wymaganej skali i czasie. Tymczasowe rozwiązania są niewystarczające, kosztowne i nieadekwatne do potrzeb jednostki wojskowej.

4 W świetle wydanego już wyroku oddalającego pierwsze odwołanie oraz znaczenia zamówienia dla ciągłości zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych, utrzymywanie zakazu zawarcia umowy w sprawie KIO 3636/25 wprost godzi w interes publiczny. Równocześnie po stronie ZPR nie występuje interes zasługujący na nadrzędną ochronę oferta została prawomocnie uznana za prawidłowo odrzuconą w sprawie KIO 3366/25, a zarzuty z drugiego odwołania nie wnoszą nowych, istotnych podstaw podważających prawidłowość czynności Zamawiającego.

IV. Przesłanka z art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp — odwołania o celu blokującym.

1 . Odwołanie w sprawie KIO 3636/25 oparte są na zbliżonych zarzutach formalnych i nie kwestionują zdolności wybranego wykonawcy do należytej realizacji zamówienia ani jakości jego oferty.

2. Chronologia i treść zarzutów, a także ich marginalny wpływ na wynik postępowania uprawdopodobniają, że celem odwołującego jest wyłącznie przedłużenie okresu standstill i uniemożliwienie zawarcia umowy.

3. Zachodzi więc — obok przesłanki interesu publicznego — także samodzielna przesłanka braku przedmiotowości wniesionego drugiego odwołania z racji rozstrzygnięcia sporu wyrokiem z dnia 23.09.2025 r. KIO 3366/25.

V. Brak możliwości i zasadności zastosowania alternatyw.

1 Ponowienie postępowania lub oczekiwanie na prawomocne zakończenie postępowań odwoławczych powoduje przerwę w żywieniu i naruszy interes publiczny — ryzyko to jest nieusuwalne bez zawarcia umowy.

2 Najmniej ingerencyjnym i najbardziej zgodnym z zasadą konkurencyjności rozwiązaniem jest uchylenie zakazu i zawarcie umowy z wykonawcą wybranym po przeprowadzeniu postępowania konkurencyjnego.”.

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.

Jak wynika z przywołanych powyżej przepisów 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.

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 ziszczy 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 nie zawarcie umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia powoduje zakłócenia systemu żywienia niezbędnego dla funkcjonowania jednostki wojskowej, co stanowi realne zagrożenie życia żołnierzy, brakiem zapewnienia odpowiednich diet oraz wymogów sanitarno-higienicznych, czy też dezorganizacją pracy jednostki i niewykonywaniem zadań służbowych. Zamawiający wskazał, że obowiązku żywienia nie można zapewnić w inny sposób, ponieważ dostępne na rynku oferty doraźne nie spełniają łącznie wymogów ilościowych, terminowych oraz nie gwarantują ciągłości i należytej kontroli jakości. Ponadto Zamawiający wskazał, że przeprowadzona analiza rynku potwierdziła brak realnych możliwości zabezpieczenia żywienia, a także, że tymczasowe żywienie jest kosztowne i nieadekwatne do potrzeb jednostki wojskowej.

Izba stwierdziła, że nie Zamawiający nie dołączył do wniosku jakiegokolwiek dowodu potwierdzającego prezentowane wyżej oświadczenia, w tym np. analizę rynku odnośnie możliwości zapewnienia żywienia, co w ocenie Izby czyni twierdzenia te gołosłownymi. Niezależnie jednak od powyższego Zamawiający nie wskazał kiedy upływa termin obowiązywania pierwotnej umowy, a więc że kończy się ona przed wyznaczonym na dzień 13 października 2025r. terminem rozprawy przed Izbą. 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 przy jednoczesnym braku wskazania terminu, w którym kończy się obecna umowa obejmująca żywienie żołnierzy uniemożliwiało Izbie pozytywne rozpatrzenie złożonego wniosku. Izba podkreśla, 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. W niniejszej sprawie brak uchylenia 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”.

Tym samym nie można uznać na podstawie sporządzonego uzasadnienia wniosku, że Zamawiający wykazał zasadność uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Odnosząc się z kolei do drugiej z przesłanek uchylenia zakazu zawarcia umowy należy zauważyć, że Zamawiający wskazał w tym zakresie na niezasadność argumentacji

odwołującego zawartej w odwołaniu, oraz że jest to drugie odwołanie wniesione przez odwołującego w przedmiotowym postępowaniu. Należy jednak podkreślić, że oceniając wniosek o uchylenie 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 uchylenie 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”.*

Nie mniej jednak podkreślić należy, że to w wyniku działań Zamawiającego wykonawca zmuszony został niejako do wniesienia dwóch odrębnych odwołań, bowiem Zamawiający najpierw poinformował go o odrzuceniu jego oferty, a następnie po upływie kilku dni o wyborze oferty najkorzystniejszej.

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: