

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 27 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Joanna Stankiewicz-Baraniak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lipca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 21 lipca 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 – Minister Finansów i Gospodarki w Warszawie przy ul. Świętokrzyskiej 12 (00-916 Warszawa) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Obsługa płatności bezgotówkowych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej i systemie e-Urząd Skarbowy”

postanawia:

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

Uzasadnienie

Pismem z dnia 21 lipca 2026 r. Skarb Państwa – Minister Finansów i Gospodarki w Warszawie (zwany dalej: „Zamawiającym”) działając na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, zwanej dalej: „ustawą Pzp” lub „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 Pzp.

Izba ustaliła, że w dniu 13 lipca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie złożone przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia tj. Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych Eservice Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski S.A. z siedzibą w Warszawie (zwanym dalej: „Odwołującym”)

Zamawiający uzasadniając swój wniosek wskazał, że jego zdaniem w rozpatrywanej sprawie zachodzą przede wszystkim przesłanki określone w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Niezależnie od powyższego, Zamawiający podniósł, że okoliczności sprawy uzasadniają również zaistnienie przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

W odniesieniu do pierwszej z przesłanek określonych w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, w swoim stanowisku Zamawiający wskazywał, że przedmiot zamówienia służy zapewnieniu możliwości regulowania należności publicznoprawnych z wykorzystaniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych za pośrednictwem terminali płatniczych funkcjonujących w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej (zwanej dalej również: „KAS”) oraz przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych Zamawiającego. Tym samym zamówienie pozostaje bezpośrednio związane z realizacją ustawowych zadań Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie przyjmowania należności publicznoprawnych.

Brak możliwości zawarcia umowy stwarza realne ryzyko zakłócenia ciągłości świadczenia tej usługi, czego konsekwencją byłoby ograniczenie dostępności bezgotówkowych form regulowania należności publicznoprawnych. Mogłoby to prowadzić do obniżenia sprawności poboru należności publicznoprawnych oraz utrudnienia podatnikom i innym zobowiązanym wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa. Znaczenie usługi jest szczególnie widoczne w jednostkach KAS, wykonujących zadania w portach lotniczych i przejściach granicznych, gdzie możliwość natychmiastowego uregulowania należności publicznoprawnych z wykorzystaniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych ma istotne znaczenie również dla osób nieposiadających dostępu do gotówki w walucie polskiej lub rachunku bankowego prowadzonego w krajowym systemie bankowym.

Jak wskazał Zamawiający, z wykorzystaniem instrumentów płatniczych objętych przedmiotem zamówienia jedynie w 2025 r. dokonano:

- 1) transakcji z użyciem terminali o łącznej wartości 398 173 744,00 zł;
- 2) transakcji on-line o łącznej wartości 298 196 723,04 zł.

Transakcje te stanowiły istotną wartość wpłat należności publicznoprawnych przyjmowanych przez jednostki Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie objętym przedmiotowym zamówieniem. Dane te jednoznacznie wskazują, że zapewnienie ciągłości świadczenia usługi

objętej zamówieniem ma istotne znaczenie dla sprawnego wykonywania przez Krajową Administrację Skarbową ustawowych zadań związanych z przyjmowaniem należności publicznoprawnych. W aktualnym stanie faktycznym, w zakresie dotyczącym regulowania należności publicznoprawnych z wykorzystaniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych za pośrednictwem terminali płatniczych, Zamawiający ma zapewnioną ich obsługę do 11 sierpnia 2026 r.

Jak dalej wskazywał Zamawiający sekwencja kolejnych odwołań, ich zakres oraz okoliczności faktyczne powodują, że skutkiem ich wnoszenia jest systematyczne odsuwanie w czasie możliwości zawarcia umowy, pomimo że Zamawiający wyłonił wykonawcę w postępowaniu prowadzonym w trybie konkurencyjnym. Odwołujący dysponuje zawartą w następstwie negocjacji bez ogłoszenia umową C.234.26.DPP.I w przedmiocie zapewnienia usługi polegającej na obsłudze płatności bezgotówkowych online za PIT przy użyciu kart płatniczych, ich autoryzacji oraz przetwarzania i rozliczania transakcji pochodzących z Bramki Płatności Zamawiającego dla systemu e-Urząd Skarbowy. Zgodnie z § 6 ust. 2 umowy w ramach prawa opcji Strony dopuszczają możliwość trzykrotnego przedłużenia okresu Umowy o nie dłużej niż jeden miesiąc przy każdym przedłużeniu. W wyniku odwołania Zamawiający musi korzystać z prawa opcji przez kolejne miesiące w ramach umowy zawartej w trybie negocjacji bez ogłoszenia, tymczasem bardziej prawidłowe byłoby zlecenie tej usługi na podstawie umowy zawartej w ramach procedury otwartej, tj. przetargu nieograniczonego.

Zamawiający stoi na stanowisku, że utrzymywanie zakazu zawarcia umowy może doprowadzić do sytuacji, w której wyłącznie dla zapewnienia ciągłości działania Państwa, będzie zmuszony on zastosować tryb udzielenia zamówienia ograniczający konkurencję, mimo że postępowanie konkurencyjne zostało już przeprowadzone i zakończone wyborem najkorzystniejszej oferty. Zmuszanie Zamawiającego do ograniczenia konkurencyjności w sytuacji, w której przetarg został rozstrzygnięty w sposób transparentny, choć poprzedzony środkami ochrony prawnej, jest w oczywisty sposób sprzeczne z interesem publicznym, rozumianym jako utrzymanie podstawowej zasady zamówień publicznych polegającej na zapewnieniu uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o czym mowa w art. 16 pkt 1 ustawy Pzp. To prowadzi do wniosku, że działania Odwołującego stanowią nadużycie prawa, a brak możliwości zawarcia umowy z wybranym w dniu 1 lipca 2026 r. wykonawcą Fiserv Polska S.A. przed rozpatrzeniem odwołania, może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. Zachodzi bowiem prawdopodobieństwo uszczerbku po stronie obywateli, wynikającego z braku możliwości dokonywania płatności kartami płatniczymi w terminalach w jednostkach KAS; skutki te przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony interesów jednego wykonawcy.

Jak podkreślił Zamawiający, odwołanie wniesione w dniu 13 lipca 2026 r. jest już czwartym odwołaniem wniesionym w postępowaniu o nr C/696/25/DPP/B, w tym trzecim wniesionym przez tego samego Odwołującego. Odwołujący czyni to pomimo wydanego w dniu 24 kwietnia 2026 r. wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, XXIII Wydziału Gospodarczego Odwoławczego i Zamówień Publicznych, o sygn. akt XXIII Zs 27/26, zmieniającego wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 29 grudnia 2025 r., wydanego w sprawie o sygn. akt KIO 4934/25. Według Zamawiającego, Odwołujący w treści odwołania usiłuje wprowadzić Izbę w błąd, twierdząc, że nie polemizuje z ww. wyrokiem sądu, podczas gdy odwołanie w rzeczy samej stanowi próbę polemiki właśnie z tym wyrokiem. Zamawiający podkreślił, że nie kwestionuje prawa wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej przewidzianych ustawą Pzp. Ocenie podlega jednak nie sam fakt wniesienia odwołań, lecz ich łączny wpływ na możliwość realizacji celu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W rozpatrywanej sprawie jak wskazał Zamawiający sekwencja kolejnych środków ochrony prawnej, obejmująca dwukrotną polemikę z wyrokiem sądu, doprowadziła do sytuacji, w której pomimo przeprowadzenia postępowania konkurencyjnego oraz wyboru najkorzystniejszej oferty, Zamawiający pozostaje pozbawiony możliwości zawarcia umowy i jest zmuszony do podejmowania kolejnych działań o charakterze zastępczym wyłącznie w celu zapewnienia ciągłości wykonywania ustawowych zadań Krajowej Administracji Skarbowej.

Zamawiający dalej podkreślił, że nie podważa możliwości wystąpienia szkody u Odwołującego, w szczególności nie podważa prawa do wniesienia odwołania, interesu w uzyskaniu zamówienia, a także negatywnych skutków zawarcia umowy. Jednakże dokonując oceny, należy ustalić, czy ewentualna szkoda, którą mógłby ponieść wykonawca, jest mniejsza niż szkoda dla interesu publicznego wynikająca z dalszego wstrzymania zawarcia umowy. Potencjalny uszczerbek po stronie Odwołującego ma charakter majątkowy i procesowy oraz w przeciwieństwie do skutków dla interesu publicznego – może zostać naprawiony przy wykorzystaniu środków przewidzianych w ustawie Pzp.

Na ocenę interesów podlegających ochronie wpływa również okoliczność, że:

- 1) Odwołujący nie skorzystał z przysługującej mu możliwości przystąpienia do postępowania odwoławczego o sygnaturze KIO 4934/25, zakończonego następnie postępowaniem przed Sądem Okręgowym w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 27/26. W konsekwencji nie był uczestnikiem tego postępowania, nie przedstawiał w nim swoich racji ani nie korzystał z uprawnień procesowych przysługujących uczestnikom (dotyczy zarzutów 2.2-2.4);
- 2) Odwołujący, wnosząc odwołanie, którego dotyczy przedmiotowy wniosek o uchylenie zakazu w zakresie zarzutów 2.1, 2.3 i 2.4, nie dotrzymał terminu, o którym mowa w

art. 515 ust. 3 pkt 1 Pzp, bowiem nie podniósł tych zarzutów w odwołaniu wniesionym w dniu 29 maja 2026 r. na czynność wyboru najkorzystniejszej oferty dokonaną przez Zamawiającego w dniu 19 maja 2026 r. W chwili pierwotnego wyboru najkorzystniejszej oferty wszystkie okoliczności były znane, bowiem do dnia 19 maja upłynęły już oceniane w kryterium P terminy dostarczenia Portalu zaproponowane przez wszystkich wykonawców, tj. odpowiednio: 1 stycznia, 30 marca i 1 kwietnia 2026 r. Dowodem na niedotrzymanie terminu wniesienia odwołania jest pismo z dnia 9 czerwca 2026 r., które zostało złożone Zamawiającemu po obiektywnym upływie terminu do wniesienia odwołania, tj. po dniu 29 maja 2026 r.

Zatem obecna sytuacja procesowa jest w istotnym zakresie następstwem własnych decyzji podejmowanych przez Odwołującego.

Podobnie Odwołujący w poprzednim odwołaniu z dnia 29 maja 2026 r., uznanym w części przez Zamawiającego, nie podniósł zarzutów, które następnie przedstawił w piśmie skierowanym do Zamawiającego już po upływie terminu na wniesienie odwołania od wyboru. Argumenty te umieścił dopiero w odwołaniu datowanym na 9 czerwca 2026 r. i wniesionym w dniu 10 czerwca 2026 r. Na potwierdzenie swej argumentacji Zamawiający przedstawił jako dowód odwołanie w sprawie o sygn. akt KIO 2604/26 z dnia 29 maja 2026 r. oraz pismo Odwołującego z dnia 9 czerwca 2026 r.

To Zamawiający przez cały czas ponosi ciężar zabezpieczenia interesu publicznego, podejmując szereg czynności i prowadząc kolejne postępowania mające na celu utrzymanie skuteczności poboru danin. Uszczerbek po stronie interesu publicznego dotyczy wykonywania ustawowych zadań KAS oraz sprawności przyjmowania należności publicznoprawnych. W ocenie Zamawiającego interes publiczny przeważa, bowiem ma wpływ zarówno na przychody budżetu państwa z tytułu regulowania należności publicznoprawnych, jak i na skuteczność obsługi podatników, a także na zwiększenie ich sprawczości w regulowaniu podatków.

Ponadto, zdaniem Zamawiającego dążenie Odwołującego do unieważnienia postępowania, a w konsekwencji do uniemożliwienia Zamawiającemu zawarcia umowy, wynika przykładowo z:

- 1) odwołania z dnia 13 lipca 2026 r.: „3.W związku z powyżej wskazanym zarzutami, niniejszym wnoszę o: [...]3.4 nakazanie Zamawiającemu unieważnienia Postępowania w oparciu o art. 255 pkt 6) PZP względnie w oparciu o art. 255 pkt 5) PZP,”;
- 2) odwołania z dnia 29 maja 2026 r.: „3 W związku z powyżej wskazanym zarzutem, niniejszym wnoszę o: [...] 3.4 nakazanie Zamawiającemu unieważnienia Postępowania”;
- 3) pisma z dnia 6 lipca 2026r: „Wyrokiem z 29 grudnia 2025 roku, sygn. akt KIO 4934/25, KIO 5066/55 Krajowa Izba Odwoławcza oddaliła oba odwołania („Wyrok KIO”). KIO uznała, że twierdzenia obu wykonawców mogą być słuszne w określonym zakresie, ale nie zmienia to

faktu, że Zamawiający wadliwie skonstruował specyfikację postępowania, co wymaga jego unieważnienia”;

4) pisma z dnia 9 czerwca 2026 r. „Szanowni Państwo, Działając w imieniu [...], zwracam uwagę Zamawiającego na istotną zmianę okoliczności, która nastąpiła w Postępowaniu, a która uniemożliwia wybór oferty najkorzystniejszej w oparciu o kryteria oceny ofert wskazane w SWZ, a przez to winna skutkować jego unieważnieniem.”

W następnej kolejności Zamawiający opisał stan faktyczny postępowania.

Zamawiający dalej przedstawił swoje skrócone stanowisko odnośnie do zarzutów wskazanych w odwołaniu:

1. zarzuty nr 2.1, 2.3 i 2.4 w zakresie, w jakim dotyczą one kryterium „Dostarczenie portalu(P)” Zamawiający potwierdza, że podkryterium P2 punktuje skrócenie terminu dostarczenia portalu w stosunku do wyznaczonej przez Zamawiającego daty 30 czerwca 2026 r. Zamawiający zaznaczył, że w odpowiedzi na odwołanie przedstawi szczegółową argumentację, jednakże na potrzeby uchylecia zakazu zawarcia umowy najważniejsze zdaniem jego jest, że:

- 1) zarzut w tym zakresie jest spóźniony. Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w dniu 18 maja 2026 r. (opublikowany 19 maja 2026 r.) i od tego wyboru wpłynęło w dniu 29 maja 2026 r. złożone przez Odwołującego odwołanie KIO 2604/26. Odwołanie w znacznej części zostało uznane przez Zamawiającego, w wyniku czego Zamawiający w dniu 8 czerwca 2026 r. cofnął wybór najkorzystniejszej oferty. Najważniejsze jest to, że pomimo takiego samego stanu faktycznego, Odwołujący nie odwołał się do dezaktualizacji podkryterium P2, a wniosek o unieważnienie postępowania skierował dopiero 10 czerwca 2026 r.;
- 2) podkryterium P2 ma wśród ogółu kryteriów oceny ofert wagę zaledwie 1%, podczas gdy przeważającym kryterium, o wadze 60%, jest kryterium Kosztu i pomimo wadliwości wzoru, nie ma możliwości, aby Odwołujący w ramach tego kryterium uzyskać najwyższą liczbę punktów. Jak wskazano powyżej, kryterium „Koszt” było kryterium o najwyższej wadze, a tym samym kluczowym w różnicowaniu punktacji ofert. Zamawiający oczekiwał deklaracji w podkryterium P2 według stanu na dzień składania ofert. Ewentualnie, nawet gdyby KIO uznało, że pozostawienie w SWZ daty 30 czerwca 2026 r., która nie występuje w PPU, stanowi omyłkę Zamawiającego, to należy podkreślić, że wykonawca FISERV POLSKA S.A. wygrywa także w całokształcie pozostałych kryteriów oceny ofert, co sprawia, że ewentualna wadliwość jednego z kryteriów nie może przesądzać o wadliwości całej oceny ofert. Zgodnie bowiem z wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydziału Gospodarczy Odwoławczego i Zamówień Publicznych z dnia 24 kwietnia 2026 r., sygn. akt XXIII Zs 27/26: „Sama wada postępowania, która da się wyeliminować w dalszym jego toku nie

uzasadnia unieważnienia, nawet jeżeli wada ta uniemożliwiałaby zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Z drugiej zaś strony nawet jeżeli wada postępowania jest nieusuwalna, ale jest tego rodzaju, że nie uniemożliwia zawarcia nie podlegającej unieważnieniu umowy, jej wystąpienie nie uzasadnia unieważnienia postępowania. Nie każde zaś uchybienie przepisom i zasadom postępowania może być podstawą unieważnienia umowy, a jedynie wada, którą uznać można za istotną”.

Podsumowując, unieważnienie postępowania jest wyjątkową czynnością, do której Zamawiający jest uprawniony na podstawie wąskiego katalogu przesłanek wskazanych w art. 255 ustawy Pzp. W ocenie Zamawiającego, trudno uznać, że ewentualna wątpliwość co do przyznania punktacji w podkryterium o wadze jedynie 1% stanowi podstawę do unieważnienia postępowania, a same zarzuty w tym zakresie są spóźnione. Ponadto, w ocenie Zamawiającego Odwołanie w zakresie zarzutu 2.1 podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp.

2. zarzuty nr 2.2, 2.3 i 2.4 w zakresie, w jakim dotyczą one kryterium „Koszt”

Zamawiający, dokonując wyboru najkorzystniejszej oferty w dniu 1 lipca 2026 r., przyznał punkty w kryterium „Koszt”, zgodnie z treścią pisemnego uzasadnienia wyroku sądu. Wobec tego, w ocenie Zamawiającego nielogiczna i niezrozumiała jest argumentacja Odwołującego, który z jednej strony twierdzi, że nie polemizuje z wyrokiem sądu, z drugiej strony usiłuje podważyć wszelkie czynności Zamawiającego dokonane, wskutek tego wyroku. Wobec powyższego, w ocenie Zamawiającego Odwołanie w zakresie zarzutu 2.2 podlega w oczywisty sposób odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 5 ustawy Pzp. Środki ochrony prawnej stanowią gwarancję legalności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ich wykonywanie nie powinno jednak prowadzić do trwałego unicestwienia celu postępowania, którym jest zgodne z ustawą i konkurencyjne zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W podsumowaniu złożonego wniosku Zamawiający zaznaczył, że w jego ocenie okoliczności przedmiotowej sprawy jednoznacznie przemawiają za uchyleniem zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 ustawy Pzp, gdyż dalsze jego utrzymywanie prowadziłoby do skutków pozostających w sprzeczności z interesem publicznym, a przemawiają za tym następujące okoliczności:

- 1) przedmiot zamówienia służy realizacji ustawowych zadań Krajowej Administracji Skarbowej. Zamówienie obejmuje zapewnienie możliwości przyjmowania należności publicznoprawnych z wykorzystaniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych zarówno za pośrednictwem terminali płatniczych funkcjonujących w jednostkach KAS, jak i systemów teleinformatycznych Zamawiającego. Usługa ta pozostaje

bezpośrednio związana z wykonywaniem ustawowych obowiązków państwa w zakresie sprawnego poboru należności publicznoprawnych;

- 2) brak możliwości zawarcia umowy stwarza realne ryzyko przerwania ciągłości świadczenia usługi. Dotychczasowa obsługa została zapewniona jedynie w ramach rozwiązań przejściowych. Dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy zwiększa ryzyko ograniczenia dostępności bezgotówkowych form regulowania należności publicznoprawnych, co może negatywnie wpłynąć zarówno na sprawność wykonywania zadań Krajowej Administracji Skarbowej, jak i na sytuację podatników oraz innych osób zobowiązanych do uiszczania należności publicznoprawnych;
- 3) postępowanie o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone w trybie konkurencyjnym i zakończyło się wyborem najkorzystniejszej oferty. Zamawiający konsekwentnie wykonywał orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej oraz Sądu Okręgowego, podejmując wszystkie czynności wymagane przepisami prawa. Aktualny stan sprawy nie jest wynikiem zaniechań Zamawiającego, lecz konsekwencją kolejnych środków ochrony prawnej wnoszonych już po przeprowadzeniu postępowania konkurencyjnego;
- 4) dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy prowadzi do paradoksalnego skutku polegającego na konieczności korzystania przez Zamawiającego z rozwiązań ograniczających konkurencję. W celu zapewnienia ciągłości wykonywania ustawowych zadań państwa Zamawiający zmuszony jest korzystać z instrumentów o charakterze przejściowym, w tym prawa opcji wynikającego z umowy zawartej po przeprowadzeniu negocjacji bez ogłoszenia. Tym samym utrzymywanie zakazu zawarcia umowy prowadzi do sytuacji mniej korzystnej z punktu widzenia zasad konkurencyjności niż zawarcie umowy wyłonionej w postępowaniu prowadzonym zgodnie z ustawą Pzp;
- 5) interes publiczny doznaje znacznie większego uszczerbku niż potencjalny interes Odwołującego. Potencjalny uszczerbek po stronie Odwołującego ma przede wszystkim charakter majątkowy i procesowy oraz może zostać naprawiony przy wykorzystaniu instrumentów przewidzianych ustawą Pzp. Natomiast dalsze wstrzymywanie zawarcia umowy oddziałuje na wykonywanie ustawowych zadań Krajowej Administracji Skarbowej, sprawność poboru należności publicznoprawnych, bezpieczeństwo ciągłości świadczenia usług oraz interes obywateli korzystających z bezgotówkowych form płatności;
- 6) całokształt okoliczności sprawy uzasadnia nie tylko zastosowanie przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, lecz również przesłanki wskazanej w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp. Sekwencja kolejnych środków ochrony prawnej, ich wpływ

na możliwość zakończenia postępowania konkurencyjnego oraz konieczność stosowania rozwiązań zastępczych prowadzą do skutków wykraczających poza interes indywidualny stron postępowania i uzasadniają dokonanie przez Izbę całościowej oceny skutków utrzymywania zakazu zawarcia umowy.

Końcowo Zamawiający zaznaczył, że stoi na stanowisku, iż dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy spowoduje uszczerbek dla interesu publicznego przewyższający korzyści wynikające z utrzymania ochrony procesowej Odwołującego. W konsekwencji spełnione zostały przesłanki uzasadniające uchylenie zakazu zawarcia umowy, o których mowa w art. 578 ustawy Pzp.

W oparciu o treść złożonego przez Zamawiającego wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz zebrany materiał procesowy, Krajowa Izba Odwoławcza uznała, iż wniosek zasługuje na uwzględnienie, w oparciu o przesłankę z art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp.

W myśl 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.

Zwrócenia uwagi wymaga, 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.

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, a co za tym idzie musi też być należycie uzasadniona. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania. Jeśli Zamawiający wykaże, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania, to Izba w drodze postanowienia może uchylić powyższy zakaz, a Zamawiający w tej sytuacji może zawrzeć umowę (por. postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 sierpnia 2025 r., sygn. akt: KIO/W 37/25).

Zamawiający w złożonym wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy z dnia 21 lipca 2026 r. wskazywał na podstawy uchylenia zakazu zawarcia umowy określone w art. 578 ust. 2 Pzp zawarte zarówno w pkt 1 i 2 tego przepisu.

W ocenie Izby, Zamawiający w złożonym wniosku wykazał wystąpienia przesłanek uzasadniających uchylenie zakazu zawarcia umowy w oparciu o art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, natomiast w odniesieniu do przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp przedstawione przez Zamawiającego argumenty nie dawały podstaw uchylenia zakazu zawarcia umowy w oparciu o tą przesłankę.

Zgodnie z pierwszą przesłanką zawartą w art. 578 ust. 2 pkt 1 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. To na Zamawiającym spoczywa obowiązek wykazania zasadności uchylenia zakazu zawarcia umowy. Wymaga się 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, że negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich innych interesów, ale przede wszystkim interesów wykonawcy, który wniósł odwołanie.

Jeśli chodzi o pierwszą z przesłanek uchylenia zakazu zawarcia umowy dostrzec należy, że rozumienie interesu publicznego w orzecznictwie i doktrynie opiera się o wytyczne zawarte w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. o sygn. akt W 8/96, zgodnie z którą interes publiczny stanowią 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 ważne, interesu publicznego nie należy jednak utożsamiać z interesem Zamawiającego.

Z przedstawionego przez Zamawiającego stanu sprawy wynikało, że nie zawarcie umowy może 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. Zamawiający w przedmiotowym wniosku opisał w sposób szczegółowy i precyzyjny z jakich powodów brak zawarcia umowy z wyłonionym w aktualnie prowadzonym postępowaniu wykonawcą, wpłynie negatywnie na interes publiczny. Zamawiający uzasadniając konieczność uchylecia zakazu zawarcia umowy na podstawie przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp powoływał się na negatywne skutki dla interesu publicznego, w postaci uszczerbku po stronie obywateli, wynikającego z braku możliwości dokonywania płatności kartami płatniczymi w terminalach w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej, a skutki te przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony interesów Odwołującego. Brak możliwości zawarcia umowy stwarza realne ryzyko zakłócenia ciągłości świadczenia tej usługi, czego konsekwencją byłoby ograniczenie dostępności bezgotówkowych form regulowania należności publicznoprawnych. W dalszej kolejności mogłoby to prowadzić do obniżenia sprawności poboru należności publicznoprawnych oraz utrudnienia podatnikom i innym zobowiązanym wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zamawiający wyjaśnił, że ma to o tyle istotne znaczenie, że m.in. w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej wykonujących zadania w portach lotniczych i przejściach granicznych, gdzie możliwość natychmiastowego uregulowania należności publicznoprawnych z wykorzystaniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych ma istotne znaczenie również dla osób nieposiadających dostępu do gotówki w walucie polskiej lub rachunku bankowego prowadzonego w krajowym systemie bankowym. Dodatkowo zapewnienie ciągłości świadczenia usługi objętej zamówieniem ma istotne znaczenie dla sprawnego wykonywania przez Krajową Administrację Skarbową ustawowych zadań związanych z przyjmowaniem należności publicznoprawnych.

Zamawiający również podkreślił, że w zakresie dotyczącym regulowania należności publicznoprawnych z wykorzystaniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych za pośrednictwem terminali płatniczych, Zamawiający ma zapewnioną ich obsługę do dnia 11 sierpnia 2026 r., a obecny stan rzeczy powoduje, że obsługa została zapewniona jedynie w ramach rozwiązań tymczasowych i przejściowych.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej Zamawiający w sposób wystarczający uzasadnił złożony wniosek powołując się na wskazaną przesłankę. Jak bowiem zasadnie podnosił Zamawiający, zawarcie umowy w sprawie realizacji zamówienia jest istotne z perspektywy interesu publicznego rozumianego jako konieczność wykonywania ustawowo narzuconych na Krajową Administrację Skarbową zadań, sprawność i możliwość poboru należności publicznoprawnych, bezpieczeństwo ciągłość świadczenia usług oraz interes obywateli w obecnym okolicznościach przejawiający się w korzystaniu z bezgotówkowych form płatności.

W ocenie Izby wskazane przez Zamawiającego okoliczności przemawiają za uznaniem, że negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane

z ochroną interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym interesu Odwołującego.

Zamawiający we wniosku powołał się także na drugą przesłankę, mówiącą o tym uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp jest możliwe w sytuacji, w której Zamawiający uprawdopodobnił, 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. W tym kontekście stwierdzić należy, że przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp odnosi się jedynie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania.

Izba uznała, że Zamawiający ostatecznie nie zdołał uprawdopodobnić, że odwołanie Odwołującego zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia mu umowy z wybranym w tym postępowaniu wykonawcą. Okoliczności podnoszone w uzasadnieniu wniosku Zamawiającego dotyczą merytorycznej oceny zasadności zarzutów odwołania, nie mogą być więc brane pod uwagę przez Izbę przy ocenie wystąpienia przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Z tych względów w rozpatrywanej sprawie Izba dokonała uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Podejmując taką decyzję Izba miała na uwadze, że uchylenie zakazu zawarcia umowy stanowi instytucję o wyjątkowym charakterze, jednakże w ocenie Izby, wskazane powyżej szczególne okoliczności uzasadniają jego zastosowanie w niniejszej sprawie.

Mając to na uwadze, Izba postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 578 ust. 4 Pzp.

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

Przewodnicząca: