

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 5 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 stycznia 2026 r. wniosku z dnia 29 grudnia 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego Skarb Państwa – Ministra Cyfryzacji, w imieniu i na rzecz którego działa Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa - Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie

w postępowaniu o zawarcie umowy ramowej pod nazwą: „Dostawa Zestawów do Nauczania Zdalnego (ZNZ) - w ramach umowy ramowej”, nr referencyjny postępowania: ZWiDIT.2611.17.2025.175.ŁKA[KPO])

p o s t a n a w i a :

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

Przewodniczący:

Uzasadnienie

Skarb Państwa – Minister Cyfryzacji, w imieniu i na rzecz którego działa Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie („Zamawiający”) działając 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 29 grudnia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o zawarcie umowy ramowej prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest „Dostawa Zestawów do Nauczania Zdalnego (ZNZ) - w ramach umowy ramowej”, nr referencyjny postępowania: ZWIDIT.2611.17.2025.175.ŁKA[KPO], zwane dalej: „Postępowaniem”.

Zamawiający złożył przedmiotowy wniosek w związku z odwołaniem wniesionym 15 grudnia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej przez wykonawcę Grupa E sp. z o.o. z siedzibą w Tychach („Odwołujący”).

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku Zamawiający wskazał między innymi, że jedynym odwołaniem, które uniemożliwia zawarcie umowy ramowej, jest odwołanie wniesione 15 grudnia 2025 r. przez Odwołującego dotyczące czynności Zamawiającego odtajnienia tajemnicy przedsiębiorstwa Odwołującego, który jest wykonawcą wybranym do podpisania umowy ramowej.

Zamawiający podniósł, że uwzględnienie lub oddalenie odwołania w żaden sposób nie pozbawia wykonawcy możliwości zawarcia umowy ramowej. Nie istnieje bowiem w obrocie prawnym odwołanie kwestionujące wynik postępowania o zawarcie umowy ramowej. Nie jest także możliwe skuteczne wniesienie takiego odwołania, gdyż wynik został opublikowany 7 listopada 2025 r. Kwestia odtajnienia i ewentualnego udostępnienia wyjaśnień ceny rażąco niskiej nie może wpłynąć na wynik postępowania – żaden z wykonawców nie podnosił zarzutów wobec utajnienia ceny rażąco niskiej przez Odwołującego ani zarzutów dotyczących ceny zawartej w ofercie Odwołującego. Żaden z wykonawców nie przystąpił do odwołania po stronie Odwołującego.

W konsekwencji uznał, że odwołanie jest wniesione jedynie dla zwłoki, co wypełnia przesłankę uchylenia zakazu zawarcia umowy, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp.

Jednocześnie Zamawiający podkreślił, że postępowanie prowadzone jest w ramach projektu mającego na celu cyfryzację polskich szkół poprzez wyposażenie ich w nowoczesny

sprzęt komputerowy. Inicjatywa ta jest finansowana ze środków unijnych - Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Środki powinny być wydatkowane i rozliczone do dnia 30 czerwca 2026 r.

Zamawiający po zawarciu umowy ramowej, ma zamiar udzielać zamówień wykonawczych poprzez ponowne otwarcie konkurencji. Zgodnie z postanowieniami umowy ramowej Zamawiający każdorazowo będzie zwracał się do wykonawców z zaproszeniem do udziału w postępowaniu wykonawczym tj. do przedstawienia cen jednostkowych brutto zaoferowanego sprzętu. Zamawiający zawrze umowę wykonawczą z wykonawcą, który zaproponuje najniższą łączną cenę brutto za przedmiot zamówienia. Pozostałe parametry zaproponowane przez wykonawcę w ofercie w celu zawarcia umowy ramowej pozostają niezmiennie w całym okresie obowiązywania umowy ramowej (§ 5 ust. 4 umowy ramowej).

Uznał, że nie istnieje zatem ryzyko udzielenia zamówienia wykonawczego bez ponownej weryfikacji cen zaoferowanych przez wykonawców w postępowaniu o zamówienie wykonawcze. Odwołujący zaś jest wykonawcą, z którym Zamawiający zamierza zawrzeć umowę ramową. Jego interes w wyniku zawarcia umowy ramowej przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania dotyczącego wyjaśnień ceny rażąco niskiej przez niego złożonych, która to cena z założenia może się zmienić w postępowaniu o zamówienie wykonawcze, nie może doznać uszczerbku.

Jednocześnie termin realizacji całego przedsięwzięcia jest nadzwyczaj krótki, a jego niedotrzymanie będzie skutkowało niemożnością realizacji tego przedsięwzięcia (utrata dofinansowania z KPO). W związku z tym niezawarcie umowy ramowej (w tym z Odwołującym) w terminie jak najszybszym może skutkować nieproporcjonalnie negatywnymi skutkami dla interesu publicznego w stosunku do ochrony rzekomej tajemnicy wykonawcy. Stwierdził, że zachodzi więc również przesłanka określona w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp.

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 dnia 29 grudnia 2025 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.

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 unieważnienia czynności Zamawiającego polegającej na odtajnieniu złożonych przez Odwołującego wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Ze względu na wskazany we wniosku zamiar Zamawiającego co do sposobu udzielania zamówień wykonawczych, czynność ta może mieć znaczenie dla ostatecznego uzyskania przez Odwołującego zamówienia wykonawczego. Udostępnienie konkurentom Odwołującego zasad wyceny oraz ewentualnych kosztów może potencjalnie stanowić dla nich źródło przewagi nad Odwołującym. Jeśli zatem Odwołujący podejmuje działania ukierunkowane na zwiększenie prawdopodobieństwa uzyskania zamówienia, 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).

Nadto należy zwrócić uwagę na fakt, że wniesienie odwołania przez Odwołującego dopiero na obecnym etapie Postępowania jest konsekwencją sposobu działania Zamawiającego. Gdyby bowiem Zamawiający zakończył badanie i ocenę ofert (wraz z udzielonymi wyjaśnieniami), w tym także w zakresie skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, najpóźniej przy czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, to termin na wniesienie odwołania byłby liczony od czynności Zamawiającego z 7 listopada 2025 r. W niniejszej sprawie Zamawiający podejmował dalsze czynności już po wyborze oferty najkorzystniejszej. Nie może zatem z powodu konsekwencji własnego działania czynić z tego zarzutu Odwołującemu.

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 jednak, że argumentacja przedstawiona przez Zamawiającego uzasadnia uchylenie 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 orzecznictwym 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 rozstrzygnięcia 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).

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

W ocenie Izby, na uwzględnienie zasługują argumenty dotyczące krótkiego okresu na wydatkowanie środków oraz wyboru oferty Odwołującego w postępowaniu o zawarcie umowy ramowej. Odwołanie nie zmierza do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, lecz dotyczy kwestii związanej z oceną skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Odwołujący nie utraci zatem szansy na uzyskanie zamówienia w wyniku uchYLENIA zakazu zawarcia umowy ramowej. W konsekwencji potencjalne negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów w związku z wniesionym odwołaniem i czynnościami Zamawiającego w Postępowaniu.

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: