

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 31 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Katarzyna Poprawa**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 października 2025 r. w Warszawie wniosku z dnia 28 października 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez **Polskie Porty Lotnicze Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na: „Opracowanie dokumentacji projektowej dla „Przebudowy, rozbudowy terminala oraz przebudowy i rozbudowy układu drogowego w oparciu o kompleksową analizę przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie” (postępowanie znak: 223/PN/ZP/TL/25)

postanawia:

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

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2025 roku Zamawiający Polskie Porty Lotnicze Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy z wybranym w przedmiotowym Postępowaniu Wykonawcą - PIG Architekci Sp. z o.o. przed ogłoszeniem przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Wniosek został złożony w związku z odwołaniami wniesionymi do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 października 2025 r. przez:

1. Konsorcjum w składzie: JSK Architekci sp. z o.o. oraz AKE Studio sp. z o.o. sp. k. oraz
2. PIG Architekci Sp. z o.o.

na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 z późn. zm.), zwaną dalej „Ustawą”

Zamawiający wskazał, że w sprawie zachodzą obie przesłanki wskazane w przywołanym przepisie:

- 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.

W uzasadnieniu niniejszego wniosku, Zamawiający podkreślił:

Ad)

Przedmiotem niniejszego Postępowania jest opracowanie dokumentacji projektowej dla „Przebudowy, rozbudowy terminala oraz przebudowy i rozbudowy układu drogowego w oparciu o kompleksową analizę przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie”. Wskazać należy, iż przebudowa i rozbudowa terminala Lotniska Chopina w Warszawie stanowi zasadniczy element planowanej modernizacji lotniska, której zakończenie jest planowane na połowę 2029 r. Rozbudowa i przebudowa budynku terminala stanowi inwestycję, której terminowe wykonanie stanowi podstawowy warunek dla zakończenia modernizacji lotniska w planowanym terminie, co pozwoli na zasadnicze zwiększenie jego możliwości operacyjnych. Powyższy termin ma kluczowe znaczenie w kontekście planowanego na 2032 r. otwarcia Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: CPK) oraz planów rozwojowych Polskich Linii Lotniczych „LOT” (dalej: LOT), ponieważ zadaniem Lotniska Chopina jest zbudowanie ruchu pasażerskiego, który pozwoli na wykorzystanie rozbudowanej przez LOT floty statków powietrznych i który zostanie przeniesiony następnie do CPK. Terminowe uruchomienie zmodernizowanego Lotniska Chopina jest również istotne dla finansowania inwestycji, które są płacone będzie w znacznej części z dochodów uzyskanych dzięki zwiększonemu ruchowi pasażerskiemu.

Wskazać należy, iż działania Zamawiającego były konsekwencją strategicznych decyzji podejmowanych na poziomie rządowym, na podstawie których modernizacja Lotniska Chopina została w pewnym okresie wstrzymana ze względu na planowane otwarcie CPK w roku 2027, a następnie w 2024 r., ze względu na przesunięcie terminu otwarcia CPK na 2032 r., konieczne stało się przeprowadzenie analizy przepustowości Lotniska Chopina oraz możliwości jego modernizacji:

1. Zgodnie z pierwotnymi założeniami CPK miało być oddane do użytku operacyjnego do 2027 r. Powyższa Koncepcja zakładała, że po uruchomieniu Centralnego Portu

Komunikacyjnego, funkcjonalność Lotniska Chopina zostanie zmieniona. Lotnisko przestanie pełnić funkcję lotniska hub'owego. W konsekwencji planowanego terminu otwarcia CPK, w 2019 r. wstrzymana została rozbudowa Lotniska Chopina.

2. W 2024 r. podjęta została decyzja o zmianie terminu uruchomienia CPK na rok 2032 r. W konsekwencji koniecznym stało się przeanalizowanie przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie oraz możliwości jego modernizacji w sposób umożliwiający obsłużenia ruchu pasażerskiego na poziomie 30 mln pasażerów rocznie od sezonu letniego 2029 .
3. W maju 2024 r. Zamawiający powołał Zespół projektowy ds. Realizacji Programu, którego celem było przeprowadzenie kompleksowej analizy ograniczeń przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie, identyfikacja działań niezbędnych do zwiększenia przepustowości, w tym przygotowanie dokumentacji projektowej, współpraca z doradcą przy opracowaniu koncepcji zwiększenia przepustowości oraz docelowo realizacja zatwierdzonej rozbudowy i modernizacji Lotniska Chopina w Warszawie.
4. W wyniku prac Zespołu opracowana została kompleksowa analiza przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie wraz z Planem Rozwoju oraz harmonogramem realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W konsekwencji opracowanej analizy przepustowości przygotowany został zakres inwestycji oraz założenia dotyczące jego finansowania. Powyższe opracowania stanowiły podstawę dla skierowania wniosków do organów korporacyjnych PPL SA w zakresie wyrażenia zgody na realizację inwestycji. Zamawiający uzyskał zgodę Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia w dniu 17 czerwca 2025.

Zamawiający działając z należytą starannością, chcąc zapewnić terminowe zawarcie umowy z wybranym wykonawcą, wszczął postępowanie w przedmiocie opracowania dokumentacji projektowej dla „Przebudowy, rozbudowy terminala oraz przebudowy i rozbudowy układu drogowego w oparciu o kompleksową analizę przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie” w dniu 25 czerwca 2025 r. (ogłoszenie 417966-2025).

Przedmiotowe Postępowanie zostało zatem wszczęte w konsekwencji przeprowadzonej analizy przepustowości Lotniska Chopina oraz zatwierdzonego przez organy korporacyjne PPL SA planu modernizacji lotniska do sezonu letniego 2029 r.

Stwierdzić należy, iż opóźnienie modernizacji Lotniska Chopina będzie miało negatywne skutki dla rozwoju i rozbudowy infrastruktury lotniskowej w Polsce realizowanej przez spółki PPL i CPK oraz dla zapewnienia właściwego rozwoju narodowego przewoźnika LOT. Kluczowe znaczenie dla dochowania terminu zakończenia modernizacji lotniska ma możliwie niezwłoczne uruchomienie prac projektowych w zakresie przebudowy i rozbudowy terminala, ponieważ ich realizacja warunkuje uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji na lotnisku użytku

publicznego oraz rozpoczęcie i wykonanie robót budowlanych. Zamawiający ze względu na kolejne odwołania wnoszone w przedmiotowym Postępowaniu identyfikuje ryzyko zaistnienia opóźnień w realizowanym harmonogramie, które spowodują niemożność dochowania zaplanowanego terminu zakończenia modernizacji Lotniska Chopina.

Opóźnienie w tym zakresie będzie miało zatem negatywne skutki dla interesu publicznego z jakim z pewnością należy utożsamiać zapewnienie właściwego rozwoju usług komunikacji lotniczej, mającego dla Polski istotne znacznie gospodarcze, społeczne jak i strategiczne. Podkreślić trzeba, że Lotnisko Chopina realizuje potrzeby interesu publicznego w zakresie biznesowym, turystycznym i społecznym, a także generuje popyt na usługi towarzyszące i sprzyja rozwojowi miasta Warszawy, regionu, a nawet kraju. W związku z powyższym istotnym jest, aby rozwój infrastruktury lotniczej przebiegał równolegle do rosnących potrzeb społeczeństwa w zakresie podróżowania. Zgodnie z prognozami wzrost ruchu lotniczego w połowie roku 2029 maksymalne możliwości operacyjne Lotniska zostaną wyczerpane. Tym samym bez jego modernizacji do tego czasu rozwój, jaki generuje lotnisko, a czym mowa było powyżej, zostanie zatrzymany.

Poniższa tabela przedstawia liczbę pasażerów, jaką Lotnisko Chopina będzie w stanie obsłużyć w latach 2025 – 2032 przy założeniu ukończenia modernizacji w roku 2029 i bez niej:

Lotnisko Chopina w Warszawie	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Liczba pasażerów bez modernizacji	23 824 886	25 040 628	25 717 014	25 911 899	25 911 899	25 911 899	25 911 899	25 911 899
Liczba pasażerów po modernizacji	23 824 886	25 040 628	25 717 014	25 911 899	28 444 385	29 629 768	30 697 019	31 804 548
Różnica	-	-	-	-	2 532 486	3 717 869	4 785 120	5 892 649

Tym samym niezawarcie przedmiotowej umowy przed rozpoznaniem przez Izbę odwołań i wydaniem orzeczenia w ich sprawie 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. Tym samym wypełniona zostaje przesłanka wskazana w pkt 1 ust. 2 art. 578 Ustawy.

Ad. 2

Zamawiający wskazuje ponadto, iż odwołania wniesione w przedmiotowym Postępowaniu mają na celu wyłącznie uniemożliwienia zawarcia umowy.

W odwołaniu Wykonawcy - Konsorcjum: JSK Architekci spółka z o.o. oraz AKE Studio Sp. z o.o. sp.k. podnoszone są zarzuty wobec czynności zaniechania badania przez Zamawiającego rażąco niskiej ceny w ofertach złożonych przez wszystkich wykonawców po aukcji elektronicznej prócz własnej, podczas gdy Zamawiający prowadził postępowanie

w oparciu o art. 139 Ustawy. Tym samym Zamawiający dokonał badania przedmiotowej oferty przed dopuszczeniem wykonawców do udziału w aukcji elektronicznej, natomiast po jej przeprowadzeniu badał jedynie ofertę najkorzystniejszą. Badanie pozostałych ofert, czego domaga się Odwołujący, nie tylko przeczy idei procedury odwróconej, ale przede wszystkim pozostaje bez wpływu na wynik Postępowania. Nadto, wobec braku ziszczenia się podstaw do odrzucenia oferty sklasyfikowanej na pierwszym miejscu w rankingu ofert, w tym zwłaszcza wobec prawidłowości złożonych przez wykonawcę wyjaśnień rażąco niskiej ceny, kierowanie przez Zamawiającego wezwań do złożenia takich wyjaśnień przez pozostałych wykonawców byłoby działaniem nadmiarowym.

Podniesione w ww. odwołaniu zarzuty dot. utajnienia dokumentów – wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy PIG Architekci Sp. z o.o. Zamawiający zamierza uwzględnić, czego dokona kierując stosowne pismo do KIO. W konsekwencji podniesione w tym zakresie zarzuty staną się bezprzedmiotowe. Odtajnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez PIG Architekci nie stanowi przeszkody dla udzielenia wnioskowanej zgody na uchylenie zakazu zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Przedstawione przez wybranego wykonawcę wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie budzą bowiem wątpliwości, zaś podnoszone przez Odwołującego w tym zakresie zarzuty są bezpodstawne, a odwołanie zmierza wyłącznie do uniemożliwienia Zamawiającemu zawarcia umowy.

Również drugie odwołanie, wniesione przez PIG Architekci Sp. z o.o. należy uznać za wniesione wyłącznie w celu przedłużenia Postępowania. Wskazać należy, że przedmiotowe odwołanie wniesione zostało przez wykonawcę, którego oferta została wybrana przez Zamawiającego jako najkorzystniejsza, zaś wszystkie zarzuty sformułowane w odwołaniu dotyczą rzekomych zaniechań Zamawiającego w stosunku do ofert zajmujących dalsze pozycje w klasyfikacji ofert, niż oferta Odwołującego. Tym samym Odwołujący nie ma interesu prawnego we wniesieniu odwołania, bowiem to jego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, względnie podnoszone przez niego zarzuty nie mogą być uznane za mające wpływ na wynik Postępowania. Nadto, w zakresie, w jakim zarzuty sformułowane w ww. odwołaniu odnoszą się do okoliczności zaistniałych przed przeprowadzeniem aukcji elektronicznej i zaproszeniem do niej wykonawców, wobec ww. odwołania zachodzi wysokie prawdopodobieństwo jego odrzucenia przez Izbę na podstawie art. 528 pkt 3 Ustawy, tj. jako wniesionego z uchybieniem ustawowemu terminowi.

Tym samym Zamawiający wskazał, iż materializuje się przesłanka określona w pkt 2 ust. 1 art. 578 Ustawy.

Wobec powyższego Zamawiający wniósł o uchylenie zakazu zawarcia umowy z wybranym w przedmiotowym postępowaniu Wykonawcą, tj. PIG Architekci Sp. z o.o.

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy, oraz przepis art. 587 ust. 2 ustawy Pzp uznała, iż wniosek ten nie 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.

Stosownie do przepisu art. 578 ust. 2 ustawy Pzp, Krajowa Izba Odwoławcza 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.

Podkreślenia wymaga, że możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze jest wyjątkiem od zasady wynikającej z art. 577 ustawy Pzp. Jako wyjątek od ww. zasady nie może być interpretowany rozszerzająco. Składając zatem wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, zamawiający powinien szczegółowo uzasadnić i wykazać ziszczenie się jednej lub obu przesłanek uregulowanych w art. 578 ustawy Pzp. I tak, jak wynika z przywołanego wyżej przepisu, dla zaistnienia przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, konieczne jest stwierdzenie, że brak uchylenia zakazu zawarcia umowy wywoła negatywne konsekwencje dla interesu publicznego, w stopniu przewyższającym inne interesy, w tym prawo wykonawcy do ochrony jego interesu własnego w uzyskaniu zamówienia. Z kolei dla zaistnienia przesłanki przywołanej w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, konieczne jest uprawdopodobnienie, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

W ocenie Izby w okolicznościach przedmiotowej sprawy Zamawiający w uzasadnieniu wniosku nie podał dostatecznych argumentów pozwalających na zastosowanie instytucji, jaką jest uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Przedstawiona we wniosku argumentacja nie zawiera żadnego merytorycznego uzasadnienia, wskazującego na negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższającego korzyści związane z ochroną wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Zamawiający nie przedstawił

żadnych wiarygodnych wyjaśnień na poparcie swoich twierdzeń. W ocenie Izby Zamawiający nie wykazał, że uchylenie zakazu zawarcia umowy i jej natychmiastowe zawarcie nie spowoduje negatywnych skutków dla interesu publicznego.

W przedłożonym uzasadnieniu, Zamawiający wskazał że terminowe zakończenie inwestycji planowane na połowę 2029 roku pozwoli na zwiększenie możliwości operacyjnych lotniska oraz na podjęte działania w wyniku decyzji podejmowanych na poziomie rządowym.

Brak jest jednak argumentacji i uzasadnienia, pozwalających na ścisłe powiązanie konieczności uchylenia zakazu zawarcia umowy z wybranym wykonawcą, z możliwością spowodowania negatywnych skutków dla interesu publicznego, przewyższającego korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w niniejszym postępowaniu.

Zamawiający zwraca uwagę na istotność rozpoczęcia prac w terminie, wskazując na zaistniałe okoliczności faktyczne, jednak nie wskazuje na konkretne konsekwencje ich opóźnienia, opisując je w sposób bardzo ogólny i lakoniczny, jako mające istotne znaczenie gospodarcze, społeczne i strategiczne.

Brak jest zatem wykazania negatywnych skutków dla interesu publicznego, uzasadniającego uchylenie zakazu zawarcia umowy. Przedstawiona argumentacja nie uzasadnia jednak natychmiastowej potrzeby zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia wniesionych odwołań.

Argumentacja podniesiona jako uzasadnienie pkt 2 również w ocenie Izby nie zasługuje na uwzględnienie. Zamawiający wskazał na zasadność zarzutu podniesionego przez jednego z odwołujących w zakresie utajnienia dokumentów dotyczących wyjaśnień ceny oraz zamiar uwzględnienia odwołania i odtajnienia wyjaśnień.

Okoliczność ta w ocenie Izby będzie stanowiła nową czynność Zamawiającego w postępowaniu, od której wykonawcom będzie przysługiwało prawo wniesienia środków ochrony prawnej. Zatem Zamawiający własną czynnością przedłuży procedurę udzielenia zamówienia publicznego i umożliwi wykonawcom wniesienie kolejnego odwołania.

Izba zwraca uwagę, że wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający ma obowiązek wziąć pod uwagę długość trwania samej procedury, w tym możliwość wystąpienia zdarzeń, które mogą wpłynąć na jej wydłużenie, w tym możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej. W przypadku wystąpienia tej ostatniej

okoliczności należy liczyć się również z czasem trwania postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Podkreślić należy, iż Izba rozpoznając wniosek o wyrażenie zgody na uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania, nie dokonuje oceny zasadności odwołania wniesionego w danym postępowaniu, czy też interesu wykonawcy we wniesieniu odwołania. Tym samym stanowisko Zamawiających wskazujące, że odtajnione wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie będą budzić wątpliwości, czy też brak interesu we wniesieniu odwołania nie miało znaczenia dla oceny ww. przesłanki.

W tym stanie rzeczy Zamawiający nie wykazał, że zachodzi konieczność odstąpienia od zasady zakazu zawierania umów w sprawie zamówienia do momentu ogłoszenia orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Izba uznała, że w przedmiotowym postępowaniu nie zachodzą merytoryczne przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy wskazane w art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Z uwagi na powyższe, Izba postanowiła jak w sentencji na podstawie art. 578 ust. 3 i ust. 4 ustawy Pzp, uznając, że przesłanki do uchylenia zakazu zawarcia umowy nie zostały spełnione, a to skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zd. 2 ustawy Pzp na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: