Sygn. akt: KIO/W 152/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 16 września 2026r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Banaszkiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 września 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 11 września 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego Gminę Miasto Zgierz

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn:
„Realizacja Programu OLiOC na terenie Gminy Miasto Zgierz w zakresie zadań zleconych – opracowanie dokumentacji projektowej na obiekty zbiorowej ochrony”

postanawia:

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

Uzasadnienie

Zamawiający Gmina Miasto Zgierz, zwany dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie 578 ust. 1 w zw. z art. art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 dalej: „ustawa Pzp”) oraz w związku z wniesieniem w dniu 9 września 2026 r. odwołania przez wykonawcę AGIS DEFENCE GROUP Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (zwanego dalej: „odwołujący”), wniósł o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Realizacja Programu OLiOC na terenie Gminy Miasto Zgierz w zakresie zadań zleconych –

opracowanie dokumentacji projektowej na obiekty zbiorowej ochrony”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 20 sierpnia 2026 r., pod numerem 2026/BZP 00400487

W uzasadnieniu złożonego wniosku Zamawiający wskazał, że prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest sporządzenie kompletnej, wielobranżowej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wymaganych przepisami prawa opinii, uzgodnień, ekspertyz, analiz, decyzji administracyjnych oraz innych opracowań niezbędnych do adaptacji istniejących budynków na Obiekty Zbiorowej Ochrony (OZO), zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności przepisami dotyczącymi ochrony ludności i obrony cywilnej oraz warunków technicznych dla budowli ochronnych.

Przedmiot zamówienia obejmuje następujące obiekty:

1) Magazyn Obrony Cywilnej Urzędu Miasta Zgierza – adaptacja do spełnienia wymagań Obiektu Zbiorowej Ochrony – ukrycia kategorii U-2;

2) Podziemia Szkoły Podstawowej Nr 12 im. Armii Krajowej w Zgierzu – adaptacja do spełnienia wymagań Obiektu Zbiorowej Ochrony, obejmująca:

a) niedokończony schron – do spełnienia wymagań ukrycia kategorii U-3,

b) istniejące szatnie szkolne – do wykorzystania jako MDS;

3) Podziemia Szkoły Podstawowej Nr 6 im. Jana Kochanowskiego w Zgierzu – adaptacja istniejących szatni szkolnych do funkcjonowania jako MDS.

Zamawiający zauważył, że zadanie finansowane jest z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 (Obszar I), prowadzonego przez Wojewodę Łódzkiego. Ze względu na konieczność rozliczenia zadania, Zamawiający wskazał termin wykonania zamówienia do 16.11.2026 r. W dniu 04.09.2026 r. Zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę Wykonawcy AMW Invest sp. z o.o., Al. Jerozolimskie 87, 02-001 Warszawa. W ocenie Zamawiającego zachodzą przesłanki uzasadniające uchylenie przez Krajową Izbę Odwoławczą zakazu zawarcia umowy.

Obowiązywanie zakazu prowadzi zdaniem Zamawiającego do powstania istotnych i realnych negatywnych skutków dla interesu publicznego, które w okolicznościach niniejszej sprawy przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony interesów wykonawcy wnoszącego odwołanie. Skutki te mają charakter realny, konkretny i możliwy do przewidzenia, a nie jedynie hipotetyczny. Przedmiotowe zamówienie dotyczy opracowania dokumentacji projektowej dla Obiektów Zbiorowej Ochrony (OZO) na terenie miasta Zgierza. Choć proces inwestycyjny znajduje się na etapie projektowym, Zamawiający wskazał, że jego sprawna realizacja warunkuje terminowe wykonanie późniejszych prac budowlanych. Na terenie Gminy Miasto Zgierz występuje krytyczny deficyt funkcjonalnych obiektów zbiorowej ochrony, co w aktualnej sytuacji geopolitycznej bezpośrednio zagraża bezpieczeństwu mieszkańców.

Zamawiający podniósł, że realizacja tej inwestycji stanowi bezpośrednie wykonanie prawnych obowiązków nałożonych na samorząd przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dalsze wstrzymywanie możliwości podpisania umowy uniemożliwia terminowe wywiązanie się Gminy z zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, naruszając uzasadnione oczekiwania społeczne mieszkańców Zgierza w zakresie ochrony życia i zdrowia w sytuacjach kryzysowych. Inwestycja w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej jest ściśle połączona z Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, wdrażanym przez Wojewodę Łódzkiego od 2025 r. (Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej – Załącznik 4). Wskazane zadanie ma charakter zadania zleconego, co oznacza, że Gmina Miasto Zgierz występuje jako bezpośredni wykonawca poleceń organu administracji rządowej. Wstrzymanie zawarcia umowy paraliżuje realizację wojewódzkiego programu strategicznego na poziomie lokalnym. Zamawiający zauważył, że aktywnie współdziała z Wojewodą Łódzkim w celu zbudowania spójnego systemu bezpieczeństwa regionalnego, a przedmiotowe zamówienie stanowi pierwszy, kluczowy krok tego procesu. Brak możliwości zawarcia umowy z wyłonionym wykonawcą zniweczy dotychczasowe ustalenia organów administracji i uniemożliwi osiągnięcie celów zakładanych w polityce obronnej województwa łódzkiego.

Dodatkowo Zamawiający podniósł, że zadanie finansowane jest z dotacji celowej ze środków Skarbu Państwa na rok 2026 w rygorze jednorocznym. Zgodnie z zasadami dysponowania tymi środkami narzuconymi przez Wojewodę Łódzkiego, warunkiem koniecznym ich rozliczenia jest:

− wykonanie usługi i wystawienie faktury końcowej,

− dokonanie ostatecznego rozliczenia dotacji w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 listopada 2026 r.

Wydłużanie procedury odwoławczej i utrzymywanie zakazu zawarcia umowy bezpośrednio uniemożliwi dotrzymanie tego terminu. Wykonawca oraz Zamawiający zostaną pozbawieni czasu niezbędnego na rzetelne wykonanie skomplikowanej dokumentacji projektowej. Oznacza to brak możliwości odebrania prac przed 30 listopada 2026 r., a w konsekwencji – konieczność zwrotu przyznanych środków do budżetu państwa. Zaniechanie realizacji inwestycji przy jednoczesnej utracie dofinansowania narazi Gminę Miasto Zgierz na znaczną i niepowetowaną szkodę finansową.

Ewentualne opóźnienie w podpisaniu umowy rodzi zdaniem Zamawiającego wielopłaszczyznowe, negatywne konsekwencje:

− szkoda społeczna: Pozbawienie mieszkańców Zgierza realnej infrastruktury ochrony cywilnej w obliczu trwających konfliktów zbrojnych i niestabilności międzynarodowej;

− szkoda systemowa: Uniemożliwienie organom administracji rządowej (Wojewodzie Łódzkiemu) egzekwowania nałożonych na samorząd obowiązków ustawowych oraz wykazania zakładanych efektów rzeczowych na koniec roku budżetowego;

− szkoda budżetowa: Bezpowrotna utrata zewnętrznych środków finansowych dedykowanych na poprawę bezpieczeństwa lokalnego.

Zamawiający wskazał, że przedmiotem zamówienia nie jest standardowe opracowanie projektowe, lecz sporządzenie kompletnej, wielobranżowej dokumentacji mającej na celu adaptację istniejących budynków do rygorystycznych standardów Obiektów Zbiorowej Ochrony (OZO). Specyfika tego zadania wymaga:

− uzyskania szeregu specjalistycznych ekspertyz technicznych i stanów zerowych budynków,

− przeprowadzenia wielobranżowych analiz i uzgodnień (m.in. w zakresie ochrony przeciwpożarowej, sanitarno-higienicznej, budowlanej i obronnej),

− uzyskania ostatecznych decyzji administracyjnych oraz opinii organów nadzoru,

− spełnienia nowo obowiązujących warunków technicznych dla budowli ochronnych wydanych na podstawie przepisów o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Każdy z tych etapów jest niezależny od Zamawiającego i wymaga sztywno określonych w prawie terminów procedowania przez organy zewnętrzne. Przeciąganie zakazu zawarcia umowy skraca czas bezpośredniej pracy projektantów, co przy sztywnym terminie rozliczenia dotacji (30 listopada 2026 r.) tworzy bezpośrednie ryzyko nieuzyskania kompletnych decyzji na czas, a w konsekwencji – uniemożliwienia realizacji inwestycji w ogóle.

Zamawiający podniósł, że dokumentacja projektowa stanowi fundament, bez którego niemożliwe jest przejście do kolejnych etapów – tj. wykonawstwa robót budowlano-adaptacyjnych. Opóźnienie w uzyskaniu projektu z pełnym kompletem zgód administracyjnych wywoła efekt domina:

− przesunie w czasie lub uniemożliwi ogłoszenie postępowania o zamówienie publiczne na same roboty budowlane w kolejnych okresach budżetowych,

− doprowadzi do sytuacji, w której wyznaczone budynki nie zostaną na czas dostosowane do pełnienia funkcji ochronnych,

− narazi Gminę Miasto Zgierz na straty finansowe wynikające z potencjalnego wzrostu cen usług budowlanych i zmian rynkowych w okresie opóźnienia.

Zamawiający wskazał, że postępowanie o zamówienie publiczne na projekt nie jest odosobnioną procedurą, lecz krytycznym elementem całego łańcucha działań państwowych i samorządowych mających na celu realną ochronę życia mieszkańców.

Zamawiający podniósł, że przy rozpoznawaniu wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy kluczowe jest zważenie interesów obydwu stron. Po stronie Odwołującego leży wyłącznie czysto hipotetyczny interes ekonomiczny w uzyskaniu zamówienia. Po stronie Zamawiającego oraz lokalnej społeczności leży natomiast interes wyższego rzędu – bezpieczeństwo powszechne, ochrona życia i zdrowia obywateli oraz zapobieganie znacznej szkodzie w finansach publicznych (utrata 100% dofinansowania z dotacji państwowej).

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, 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 ustawy Pzp „Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577."

Zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp: „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 powyższych przepisów uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą zamawiający może zawrzeć umowę w sprawie zamówienia publicznego dopiero po ogłoszeniu przez Krajową Izbę Odwoławczą orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. W art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp przewidziano wyjątek zezwalający na uchylenie zakazu zawarcia umowy w przypadku uprawdopodobnienia przez zamawiającego, że 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. Obie wskazane w tym przepisie przesłanki muszą zostać spełnione kumulatywnie. Z uwagi na to, że pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane, jego ustalenie następuje w

oparciu o okoliczności faktyczne danej sprawy. Zamawiający musi zatem z w złożonym wniosku wskazać, „że zakres prac objętych zamówieniem mieści się w pojęciu interesu publicznego, nadto że zaistnieją negatywne skutki niezawarcia umowy oraz że te negatywne skutki przewyższyłyby 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.”(tak Komentarz pod red. Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza).

W przedmiotowej sprawie Zamawiający bardzo rzeczowo i konkretnie wskazał okoliczności przemawiające za koniecznością uchylenia zakazu zawarcia umowy sprawie zamówienia publicznego. Powołane przez niego okoliczności zostały poparte dowodami, które potwierdzały twierdzenia Zamawiającego o konieczności dotrzymania terminów wynikających z zawartej umowy o dofinansowanie. Zamawiający w złożonym wniosku dokładnie opisał czynności, które muszą zostać podjęte, aby Zamawiający nie utracił środków z dotacji państwowej i mogło dojść do zrealizowania etapu projektowego a następnie wykonania prac budowlanych w obiektach, których dotyczy przedmiot zamówienia. Utrata dofinansowania dla realizowanej przez Zamawiającego inwestycji niewątpliwie spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego, ponieważ cele wynikające z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej wdrażanego przez Wojewodę Łódzkiego od 2025 r. nie zostaną osiągnięte, gdyż Zamawiający nie posiada środków, które mógłby przeznaczyć na ten cel. Negatywnymi skutkami dla interesu publicznego, które powstaną, jeśli Zamawiający utraci środki z dotacji państwowej przez co dokumentacja projektowa nie zostanie wykonana, co spowoduje, że race budowlane nie zostaną wykonane w najbliższym czasie lub w ogóle są:

− szkoda społeczna: pozbawienie mieszkańców Zgierza realnej infrastruktury ochrony cywilnej w obliczu trwających konfliktów zbrojnych i niestabilności międzynarodowej;

− szkoda systemowa: uniemożliwienie organom administracji rządowej (Wojewodzie Łódzkiemu) egzekwowania nałożonych na samorząd obowiązków ustawowych oraz wykazania zakładanych efektów rzeczowych na koniec roku budżetowego;

− szkoda budżetowa: bezpowrotna utrata zewnętrznych środków finansowych dedykowanych na poprawę bezpieczeństwa lokalnego.

Mając na uwadze powyższe Izba podzieliła argumentację Zamawiającego i uznała, że korzyść polegająca na zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców Zgierza i związanej z nim realnej infrastruktury ochrony cywilnej w obliczu trwających konfliktów zbrojnych i niestabilności międzynarodowej przewyższa 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 przedmiotowego zamówienia tj. interesu ekonomicznego odwołującego.

W związku z powyższym Izba postanowiła uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Odnosząc się do drugiej przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp Izba wskazuje, że Zamawiający uzasadniając wyżej wymienioną podstawę uchylenia zakazu podniósł, iż podniesiony w odwołaniu zarzut dotyczący rażąco niskiej ceny nie znajduje odzwierciedlenia w działaniach samego Odwołującego. Zamawiający wskazał, że Odwołujący przed wniesieniem odwołania nie wystąpił do Zamawiającego z żądaniem przeprowadzenia procedury wyjaśniającej dotyczącej ceny oferty wybranego Wykonawcy, nie wskazywał również na konkretne elementy kalkulacji ceny, które w jego ocenie miałyby świadczyć o jej nierealności.

Co więcej, Odwołujący zdaniem Zamawiającego nie przedstawił konkretnych i weryfikowalnych okoliczności faktycznych, z których wynikałoby, że Wykonawca AMW Invest Sp. z o.o. nie jest w stanie za zaoferowaną cenę prawidłowo wykonać przedmiotu zamówienia. Zarzut został zatem skonstruowany przede wszystkim jako zarzut dotyczący samego zaniechania Zamawiającego, bez wskazania rzeczywistych, merytorycznych podstaw pozwalających na przyjęcie, że cena oferty wybranego Wykonawcy jest rażąco niska. Zamawiający podniósł również, że przeprowadził badanie ceny zgodnie z mechanizmem przewidzianym w art. 224 ustawy Pzp. Zamawiający zauważył, że ocenił złożone wyjaśnienia z poziomu ceny kompleksowo, z uwzględnieniem ceny całkowitej oraz zakładanego przez wykonawcę zysku. Zamawiający podniósł także, że szczególne znaczenie ma brak analogicznej różnicy w odniesieniu do wartości szacunkowej zamówienia. W prowadzonym postępowaniu cena oferty Wykonawcy AMW Invest Sp. z o.o. nie była niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o VAT. Jest to okoliczność istotna dla oceny zarzutu Odwołującego. Wartość szacunkowa zamówienia została bowiem ustalona przez Zamawiającego przed wszczęciem postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, a następnie powiększona o należny podatek od towarów i usług dla potrzeb zastosowania mechanizmu z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp. Nie wystąpiła zatem według Zamawiającego sytuacja, w której cena wybranej oferty pozostawałaby jednocześnie w istotnej, przekraczającej ustawowy próg, dysproporcji zarówno względem wartości szacunkowej zamówienia, jak i cen pozostałych wykonawców.

W uzasadnieniu Zamawiający podniósł również brak wskazania przez Odwołującego rzeczywistych podstaw podejrzenia rażąco niskiej ceny. Zamawiający stwierdził, że odwołujący nie wykazał, na czym konkretnie miałaby polegać niemożność wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. Nie wskazał w szczególności:

− które elementy kalkulacji wykonawcy są nierealne;

− jakie koszty zostały pominięte;

− jakie koszty zostały zaniżone;

− jakie stawki lub ceny rynkowe zostały przyjęte nieprawidłowo;

− dlaczego wyjaśnienia złożone przez wykonawcę są niewiarygodne;

− jakie konkretne koszty realizacji zamówienia powodują, że zaoferowana cena nie pozwala na jego wykonanie;

− jakie dowody potwierdzają twierdzenie o rażąco niskim charakterze ceny.

Jak wynika z powyższego uzasadnienia wniosku w zakresie przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp Zamawiający odniósł się do podniesionych w odwołaniu zarzutów wskazując, że są one niezasadne. Powyższe w ocenie Izby nie może być uznane za skuteczne wykazanie spełnienia powyższej przesłanki. Na etapie rozpatrywania wniosku Zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie dokonuje merytorycznej oceny zawartych w odwołaniu zarzutów. W przeciwnym razie jak wskazano w postanowieniu Krajowej Izby Odwoławczej z dnia z dnia 17 lipca 2023 r. o sygn. akt KIO/W 13/23 postanowienie dotyczące uchylenia zakazu zawarcia umowy miałoby charakter „przedsądu". Przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się wyłącznie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania. Mając to na uwadze w ocenie Izby, Zamawiający w złożonym wniosku nie wykazał wystąpienia przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

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

Przewodnicząca: ……..