

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 20 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Jodłowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 listopada 2025 roku w Warszawie wniosku z dnia 17 listopada 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego Gminę Chojna w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Modernizacja oraz utworzenie kryzysowej infrastruktury magazynowo – logistycznej w Gminie Chojna w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026”, nr referencyjny: DIR.271.11.2025.

postanawia:

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

Uzasadnienie:

Zamawiający Gmina Chojna – pismem z dnia 17 listopada 2025 roku złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Uzasadniając ww. wniosek Zamawiający wskazał, że w dniu 9 października 2025r., na podstawie polecenia nr 665/2025r. Burmistrza Gminy Chojna przystąpił do przygotowania postępowania w sprawie udzielenia zamówienia i w dniu 14 października 2025 r. opublikował ogłoszenie o zamówieniu pod nazwą Modernizacja oraz utworzenie kryzysowej infrastruktury magazynowo – logistycznej w Gminie Chojna w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026” w podziale na dwie części:

1) część nr 1: Modernizacja kryzysowej infrastruktury magazynowo - logistycznej w Chojnie w ramach Programu OLiOC.

2) część nr 2: Utworzenie kryzysowej infrastruktury magazynowo - logistycznej w Brwicach w ramach Programu OLiOC.

W toku postępowania pięciu wykonawców złożyło swoje oferty, czterech z nich zostało wezwanych do złożenia wyjaśnień. Po otrzymanych wyjaśnieniach i w związku z brakiem wątpliwości w dniu 7 listopada 2025r. zamawiający dokonał wyboru złożonych ofert, wybierając ofertę najkorzystniejszą. Po zawiadomieniu o wyborze oferty w tym samym dniu jeden z wykonawców o godz. 21:13 wniósł o niezwłoczne doręczenie kopii dokumentów, korespondencji pomiędzy zamawiającym a wykonawcami. W dniu 12 listopada 2025r. wykonawca w terminie wniósł odwołanie. Zamawiający w terminie „niezwłocznym” udostępnił żądane informacje, tj. w dniu 13 listopada 2025. Wykonawca nie cofnął jednak wniesionego odwołania, pomimo, iż zarzutem jest brak niezwłocznego otrzymania dokumentacji, o którą wykonawca wnioskował. Zamawiający zaznaczył, iż od dnia następnego tj. 08 listopada 2025r. (sobota) do wtorku 11 listopada 2025r. urząd zamawiającego był zamknięty, co wynikało z jawnej informacji – tj. zarządzenia na BIP o dniu wolnym w dniu 10 listopada 2025r. (poniedziałek) w zamian za 1 listopada 2025r. W dniu 11 listopada 2025r. obowiązywał dzień wolny z uwagi na święto państwowe. Zamawiający podniósł, że „niezwłoczność” oznacza udostępnienie tak szybko, jak to możliwe. Zdaniem Zamawiającego nie uchybił on temu terminowi. Zamawiający wskazał, że w środę w dniu 12 listopada 2025. ten sam wykonawca stawiał się w siedzibie zamawiającego prosząc o spotkanie z Naczelnikiem Wydziału prowadzącego postępowanie. Zamawiający wyraził zgodę na takie spotkanie, chcąc udostępnić całość dokumentacji. Niemniej jednak wykonawca nie poczekał tylko oświadczył publicznie kierując słowa do wykonawcy, którego oferta została wybrana w przetargu, który również stawiał się w urzędzie zamawiającego „że umowy nie będzie” i opuścił budynek. Po otrzymaniu dokumentów, o które wykonawca wносił nie cofnął odwołania, co wskazuje, iż zarzuty odwołania są pozorne jedynie dlatego, aby umowy faktycznie „nie było”. Treść odwołania oraz kopia korespondencji uprawdopodobnia ww. stanowiska i jednocześnie spełnienie przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 pzp.

1. Przesłanka negatywnych skutków w przypadku niezawarcia umowy – zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 1 pzp:

Zamawiający wskazał, że z uwagi na przedmiot zamówienia ewentualne niewykonanie zamówienia spowodowane utrzymaniem zakazu zawarcia umowy stanowiłoby realne i poważne zagrożenie dla interesu publicznego o najwyższej randze – bezpieczeństwa i obronności. Zamawiający nie posiada w swoich zasobach magazynów, ani pomieszczeń, objętych przetargiem. Brak realizacji zamówienia prowadziłby do zagrożenia ciągłości działań ratowniczych i interwencyjnych, w tym na reagowanie na powódzie, wichury, pożary, przerwy w dostawach mediów czy inne zdarzenia nadzwyczajne. Ponadto uniemożliwiłby

zapewnienie mieszkańcom niezbędnych form wsparcia i zabezpieczenia w sytuacjach kryzysowych. Gromadzenie sprzętu i materiałów w warunkach zastępczych lub prowizorycznych niosłaby ze sobą ryzyko ich utraty, uszkodzenia lub zniszczenia, a także generowałoby znaczne koszty organizacyjne i finansowe, co łącznie stanowiłoby istotne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania gminy i bezpieczeństwa jej mieszkańców.

Zamawiający podniósł, że otrzymał dofinansowanie od Wojewody Zachodniopomorskiego w wysokości 1.024.243,00 zł w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026. Zadanie finansowane jest ze środków na obronność, Programu Ochrona Ludności i Obrona Otrzymane środki muszą zostać wydatkowane do 31 grudnia 2025 r. Przekroczenie tego terminu spowoduje konieczność zwrotu przyznanych środków oraz brak możliwości realizacji zadania w przyszłości ze względu na brak alternatywnych źródeł finansowania. Zamawiający w przypadku gdy wykonawca nie wykona zadania w terminie do końca roku 2025r. będzie zobowiązany do odstąpienia od umowy, ponieważ nie posiada środków własnych na ww. zadanie.

Realizacja prac budowlanych wymaga zawarcia umowy niezwłocznie. Każde opóźnienie wpływa na harmonogram robót, możliwość prowadzenia prac w określonych warunkach pogodowych, planowanie dostaw materiałów i dostępność podwykonawców, odbiory techniczne i końcowe rozliczenia.

W ocenie Zamawiającego negatywnymi skutkami dla interesu publicznego, które powstaną ze względu na niezawarcie umowy jest:

1. brak modernizacji infrastruktury magazynowo–logistycznej zlokalizowanej w Chojnie, której funkcjonowanie miało na celu zapewnienie bezpieczeństwa w związku z trwającą wojną na Ukrainie i zagrożeniem atakiem dronami lub bezpośrednim niebezpieczeństwem ataku. W ocenie Ministerstwa Obrony Narodowej zagrożenie jest realne i uzasadnione jest dofinansowanie na cel wskazany w zadaniu;
2. nieprzystosowanie pomieszczeń, pełniących funkcję schronów i przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa - w budynku po zlikwidowanej szkole podstawowej w Brwicach, co zaakceptował Wojewoda Zachodniopomorski przyznając dotację celową na to zadanie;
3. nieprzystosowanie magazynów na wypadek wojny lub ataku przeznaczonych do przechowywania magazynowania i utrzymania zapasów strategicznych, takich jak żywność, woda pitna, produkty lecznicze, środki ochrony osobistej, sprzęt ratowniczy i systemy tymczasowego schronienia.

Brak realizacji wymienionych inwestycji spowoduje istotne obniżenie poziomu bezpieczeństwa publicznego. Nieprzystosowanie magazynów i pomieszczeń ochronnych ograniczy możliwości przechowywania sprzętu ratowniczego, zapasów strategicznych oraz

brak zapewnienia mieszkańcom schronienia w razie zagrożeń, w tym związanych z sytuacją wojenną w Ukrainie i potencjalnymi atakami. Gmina utraci także szansę na wykorzystanie przyznanych środków i nie zwiększy swojej odporności na sytuacje kryzysowe.

2. Przesłanka wniesienia odwołania wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy – zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 2 pzp

Zdaniem Zamawiającego odwołanie jest wnoszone wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Wykonawca w odwołaniu wskazał zarzut rzekomego zaniechania udostępnienia Odwołującemu. W niniejszym przypadku wykonawca nie wnosi zatem odwołania w celu uzyskania zamówienia, ale wykorzystuje swe prawo do jego wniesienia w sposób sprzeczny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem lub z zasadami współżycia społecznego, ponieważ nie podnosi zarzutów merytorycznych w odwołaniu, a wskazuje na brak dokumentów. Co ważne, nie uzupełnia po otrzymaniu dokumentów odwołania, a nadal je podtrzymuje

Odwołujący twierdzi, że w wyniku nieudostępnienia dokumentów był pozbawiony ochrony prawnej, jest oczywiście nieprawdziwym zarzutem, skoro Odwołujący skorzystał ze środka ochrony prawnej i w dniu 12 listopada 2025r. o godz. 17:02 wniósł odwołanie. Zaistniała sytuacja nie pozbawiła Odwołującego prawa do środka ochrony prawnej (odwołanie zostało wniesione skutecznie). Pomimo podnoszonych zastrzeżeń, Odwołujący wniósł odwołanie w ustawowym terminie, skorzystał w pełni z przysługującego mu środka ochrony prawnej, nie wykazał, aby opóźnienie w udostępnieniu dokumentów uniemożliwiło lub ograniczyło mu wniesienie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje:

Do rozpoznania przedmiotowego wniosku zastosowanie znajdują przepisy art. 577 – 578 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych - dalej „ustawa Pzp”.

Instytucja uchylenia zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem, w stosunku do istnienia generalnego zakazu zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze (art. 577 ustawy Pzp), który ma chronić z jednej strony interesy wykonawców biorących udział w postępowaniu, z drugiej strony także interes zamawiającego poprzez przeprowadzenie przez Izbę kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zaskarżonym zakresie.

Przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy zostały sformułowane bardzo rygorystycznie i powinny być wykładane w sposób wąski i z zachowaniem ostrożności przy ustalaniu możliwości ich zastosowania w danym stanie faktycznym. Ewentualne uchylenie tego zakazu powinno następować w sytuacjach wyjątkowych, o szczególnym znaczeniu.

Zgodnie z art. 578 ust. 2 ustawy 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.

Odnosząc się przesłanki z pkt 1 - Zamawiający winien wykazać jakie 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 może wywołać zwłoka w zawarciu umowy o udzielenie zamówienia publicznego. W przedmiotowej sprawie powyższego Zamawiający nie wykazał.

Zamawiający wskazał, że zadanie realizowane jest na potrzeby ogółu ludności. Powstaną miejsca schronienia oraz magazyny zapewniające dostęp do zapasów strategicznych takich jak: żywność, woda, środki ochrony osobistej i produkty lecznicze, co umożliwi skuteczne reagowanie na sytuacje kryzysowe. Zamawiający nie wykazał jednak, że niezawarcie umowy - przed wydaniem orzeczenia w sprawie – uniemożliwi zrealizowanie zamówienia. Ani z uzasadnienia Zamawiającego, ani też z dokumentacji postępowania nie wynika ile faktycznie wykonawca potrzebuje czasu na wykonanie zamówienia. Samo to, że Zamawiający ustalił w specyfikacji warunków zamówienia oraz w umowie termin oznaczony w dniach nie oznacza, że zostanie on przez wybranego wykonawcę dochowany.

Jak wynika z doświadczenia życiowego przy realizacji robót budowlanych bardzo często dochodzi do zmiany terminu wykonania zamówienia. Co prawda Zamawiający zastrzegł karę umowną za przekroczenie terminu, jednak biorąc pod uwagę wysokość kary, tj. 0,01% wysokości wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki, w ocenie Izby, może ona nie spełnić swojej roli dyscyplinującej wykonawcę do terminowego wykonania umowy.

Zamawiający podniósł również, cytując częściowo § 6 umowy o dofinansowanie, że w umowie został określony rygor nieterminowego wykonania umowy w postaci jej wypowiedzenia. Zamawiający pominął jednak, że umowa może być wypowiedziana (a nie zostanie wypowiedziana) w przypadku nieterminowego jej wykonania. A zatem, to czy umowa zostanie wypowiedziana jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym.

Zamawiający nie uprawdopodobnił również przesłanki wskazanej w art. 578 ust. 2 ust. 2 ustawy Pzp.

Zamawiający podniósł, że *wykonawca wskazał zarzut rzekomego zaniechania udostępnienia Odwołującemu dokumentów postępowania, które choć zostały wykonawcy dostarczone nie spowodowały, że wykonawca cofnął odwołanie*. W dalszej części uzasadnienia Zamawiający wskazał, że *odwołujący nie podnosi zarzutów merytorycznych w odwołaniu, a wskazuje na brak dokumentów*. Zamawiający idzie dalej podnosząc: *co ważne, nie uzupełnia po otrzymaniu dokumentów odwołania, a nadal je podtrzymuje*. Twierdzenia Zamawiającego nie zasługiwały na aprobatę z następujących przyczyn:

- 1) odwołujący w odwołaniu nie mógł podnieść zarzutów merytorycznych co do ofert pozostałych wykonawców, ponieważ nie miał dokumentacji postępowania;
- 2) skoro Zamawiający udostępnił dokumenty o których mowa w odwołaniu, czyli de facto uwzględnił odwołanie (przynajmniej w części) to niezrozumiałe jest twierdzenie, że odwołujący winien cofnąć odwołanie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Zamawiający wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odpowiedź na odwołanie wskazując, że dokonał czynności o których mowa w podniesionych zarzutach i wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 568 pkt 2 lub pkt 3 ustawy Pzp.
- 3) Alogiczne jest twierdzenie Zamawiającego o „uzupełnieniu odwołania”. W postępowaniu odwoławczym nie ma instytucji *uzupełnienia odwołania*, a podnoszenie nowych twierdzeń, po terminie do wniesienia odwołania, skutkuje ich pominięciem jako spóźnione.

Nie sposób również pominąć, że Zamawiający przyczynił się do wydłużenia postępowania. Zamawiający wiedząc, że w dniach 8.11 – 11.11 urząd będzie zamknięty postanowił jednak poinformować wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty w ostatnich minutach pracy urzędu. Termin na wniesienie odwołania w przedmiotowej sprawie wynosi 5 dni i nie zmienia się w sytuacji, gdy Zamawiający nie pracuje. Takie działanie Zamawiającego nie może być przez Izbę akceptowane i skutkować uchyleniem zakazu zawarcia umowy. Podkreślić należy, że Zamawiający, prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, powinien przestrzegać nie tylko naczelnych zasad prawa zamówień publicznych, ale również zasad współżycia społecznego. Działania Zamawiającego uznać należało za naruszające reguły uczciwego, rzetelnego i lojalnego postępowania.

Reasumując, w ocenie Izby, Zamawiający w złożonym wniosku nie wykazał wystąpienia przesłanek, o których mowa w przywołanym przepisie, a które uzasadniałyby uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Z uwagi na powyższe Izba postanowiła jak w sentencji, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 578 ust. 4 ustawy Pzp.

Stosownie do art. 578 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

Przewodnicząca: