

POSTANOWIENIE
z dnia 26 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Przemysław Dzierzędzki

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 stycznia 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 20 stycznia 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez **Ośrodek Studiów Wschodnich im. M.K. w Warszawie** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na: *Świadczenie usługi w zakresie rezerwacji, sprzedaży i dostarczenia biletów lotniczych i kolejowych na trasy krajowe i zagraniczne wraz z ubezpieczeniem dla potrzeb Ośrodka studiów Wschodnich im. M.K.*

postanawia:

odmówić uchylenia zakazu zawarcia umowy

**do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia
kończącego postępowanie odwoławcze.**

Uzasadnienie

Ośrodek Studiów Wschodnich im. M.K. w Warszawie, zwany dalej: „zamawiającym” prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 poz. 1320), zwanej dalej: „ustawą Pzp lub Pzp”, na: *Świadczenie usługi w zakresie rezerwacji, sprzedaży i dostarczenia biletów lotniczych i kolejowych na trasy krajowe i zagraniczne wraz z ubezpieczeniem dla potrzeb Ośrodka studiów Wschodnich im. M.K.*

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 20 listopada 2025 r., nr 2025/BZP 00545293.

20 stycznia 2026 r. zamawiający złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Wniosek ten został złożony w związku z wniesieniem 15 grudnia 2025 r. w sprawie o sygn. akt KIO 5624/25 odwołania przez wykonawcę wykonawca UpHOTEL sp. z o.o. w Jeleniej Górze.

We wniosku zamawiający podniósł, że jako państwowa osoba prawna realizuje zadania publiczne o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz prowadzenia polityki zagranicznej w zakresie wynikającym z normatywnych dyspozycji art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o Ośrodku Studiów Wschodnich im. M.K., w tym w szczególności w zakresie gromadzenia, opracowywania oraz udostępniania organom władzy publicznej informacji o istotnych wydarzeniach i procesach politycznych, społecznych i gospodarczych na obszarze Europy Środkowej, Europy Wschodniej, Rosji jak również przygotowywania w powołanym zakresie analiz, ekspertyz i studiów prognostycznych dotyczących sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej oraz rozwoju stosunków międzynarodowych.

Zamawiający argumentował, że realizacja tych zadań wymaga odbywania przez pracowników, w szczególności analityków OSW, licznych podróży służbowych krajowych i zagranicznych. Podróże te stanowią element niezbędny do realizacji ustawowych i statutowych zadań Ośrodka, w tym udziału w spotkaniach eksperckich, konferencjach międzynarodowych, konsultacjach instytucjonalnych oraz wizytach studyjnych. Brak możliwości odbywania podróży służbowych ma bezpośredni wpływ na zdolność, terminowość i jakość realizacji opracowań analitycznych przygotowywanych na potrzeby organów administracji publicznej.

Zamawiający wskazał, że Ośrodek (OSW) zgodnie z przedmiotem art. 15 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o Ośrodku Studiów Wschodnich im. M.K. prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego, ustalanego w układzie zadaniowym, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tym samym brak zawarcia umowy na świadczenie usług objętych przedmiotem zamówienia istotnie ogranicza lub wręcz uniemożliwia wykonywanie podstawowych zadań statutowych Ośrodka (OSW) na rzecz interesu publicznego, w nawiązaniu do faktycznego pozbawienia zamawiającego jednego z podstawowych narzędzi analitycznej i empirycznej podstawy opracowywania analiz i raportów, tj. możliwości organizowania podróży służbowych dla pracowników.

Zdaniem zamawiającego dostrzec należy, iż w sprawie zachodzi podstawa identyfikacji interesu publicznego identyfikowanego z bezpieczeństwem i zdolnością oceny rozwoju stosunków międzynarodowych Państwa, który stanowią korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przez OSW przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciążących na administracji rządowej. Przedłużający się brak możliwości zawierania umów na zakup biletów i ubezpieczeń powoduje realne i narastające zagrożenie dla ciągłości realizacji zadań publicznych wykonywanych przez Ośrodek Studiów Wschodnich im. M.K.. Według zamawiającego jego pracownicy zostają pozbawieni możliwości odbywania niezbędnych podróży służbowych, co prowadzi do ograniczenia udziału w spotkaniach

międzynarodowych, konsultacjach eksperckich oraz wydarzeniach o istotnym znaczeniu dla realizacji interesu państwa.

Zamawiający podkreślał, że wykonywanie przez OSW ustawowo określonych zadań wymaga stałej, nieprzerwanej możliwości odbywania podróży służbowych krajowych i zagranicznych przez pracowników (analityków) Ośrodka (OSW), w tym udziału w spotkaniach międzynarodowych, konsultacjach eksperckich, konferencjach oraz realizacji badań terenowych. Według zamawiającego brak umowy zawartej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.) na tle ustalonych zasad gospodarki finansowej skutkuje istotnym ograniczeniem bądź faktycznym wstrzymaniem tego rodzaju aktywności, co bezpośrednio przekłada się na ograniczenie zdolności Zamawiającego do realizacji powierzonych mu zadań publicznych. W konsekwencji, aktualny stan faktyczny prowadzi do niemożności wykonywania przez Ośrodek Studiów Wschodnich im. M.K. jego zadań statutowych w sposób ciągły i niezakłócony. Utrzymywanie stanu braku obowiązującej umowy powoduje nie tylko istotne zakłócenie ciągłości działania Zamawiającego, lecz również godzi w interes publiczny rozumiany jako zapewnienie sprawnego funkcjonowania instytucji państwowych oraz nieprzerwanego wykonywania przez nie zadań o znaczeniu strategicznym.

Według zamawiającego zaistniała sytuacja ma charakter obiektywny i niezależny od jego bieżącej działalności, a jej utrzymywanie prowadzi do powstania stanu, w którym realizacja ustawowych zadań OSW staje się niemożliwa lub istotnie utrudniona, co uzasadnia konieczność niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do zawarcia umowy. Uchylenie zakazu zawarcia umowy pozwoli natomiast na zapewnienie ciągłości realizacji zadań publicznych przy jednoczesnym zachowaniu skutków prawnych uwzględniających wynik prowadzonego postępowania.

Zamawiający podnosił, że zawarcie umowy w przypadku uchylenia zakazu zawarcia umowy będzie miało charakter warunkowy i uwzględni wynik postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą, którego termin rozprawy na dzień składania niniejszego wniosku nie został jeszcze wyznaczony. Zamawiający nadmieniał, iż w dniu 15 grudnia 2025 r. do Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez firmę UpHOTEL Sp. z o.o., co spowodowało powstanie ustawowego zakazu zawarcia umowy. Zamawiający wskazał, że działając w celu utrzymania ważności postępowania, przedłużył termin związania ofertą do maksymalnego dopuszczalnego okresu, tj. do dnia 28 stycznia 2026 r., wraz z przedłużeniem ważności wadium. Jednocześnie Krajowa Izba Odwoławcza wyznaczyła termin na złożenie stanowisk stron do tego samego dnia.

Zamawiający argumentował, że przewidywał wprowadzenie do treści projektowanych postanowień umowy klauzuli, zgodnie z którą – w zależności od rozstrzygnięcia KIO –

umowa zawarta z wykonawcą, którego oferta została uznana przez niego za najkorzystniejszą zostanie rozwiązana bądź realizowana w pierwotnie wskazanym terminem określonym w dokumentach postępowania w przypadku oddalenia odwołania. Według zamawiającego takie rozwiązanie zapewnia pełne poszanowanie praw wykonawców biorących udział w postępowaniu, a jednocześnie pozwala mu na zabezpieczenie ciągłości realizacji zadań publicznych do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem zamawiającego wprowadzenie powyższych postanowień umownych eliminuje ryzyko trwałych i nieodwracalnych skutków zawarcia umowy oraz potwierdza, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest środkiem proporcjonalnym i zgodnym z interesem publicznym, zdefiniowanym w ramach dyspozycji art. 578 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

Zamawiający podkreślał też, iż dochował należytej staranności w prowadzeniu postępowania, a powstała sytuacja wynika wyłącznie z wniesienia odwołania oraz ustawowych terminów jego rozpoznania. Załączył kalendarium czynności dotyczące postępowania ZP26/4/2025.

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy, oraz przepisy art. 578 ust. 2-4 ustawy - Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320) uznała, iż wniosek ten nie zasługuje na uwzględnienie.

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.*

Możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy przez 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. Jak wynika z przywoływanego przepisu, dla zaistnienia przesłanki przywołanej wyżej w art. 578 ust. 2 pkt 1 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.

Izba stwierdziła, że zamawiający odniósł się do przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp. Izba stwierdziła, że zamawiający nie zdołał uprawdopodobnić, że niezawarcie tej konkretnej umowy z wybranym wykonawcą może wywołać negatywne skutki dla interesu publicznego w stopniu, który przewyższał inne interesy, w tym prawo wykonawcy do ochrony jego interesu prywatnego.

Izba uznała, że zamawiający uprawdopodobnił, iż zwłoka w zawarciu umowy z wybranym wykonawcą mogłaby wywołać pewne negatywne skutki dla interesu publicznego. Zamawiający wskazał, że skutkami dalszej zwłoki mogą być w szczególności utrudnienia w zakresie gromadzenia, opracowywania oraz udostępniania organom władzy publicznej informacji o istotnych wydarzeniach i procesach politycznych, społecznych i gospodarczych na obszarze Europy Środkowej, Europy Wschodniej, Rosji jak również przygotowywania w powołanym zakresie analiz, ekspertyz i studiów prognostycznych dotyczących sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej oraz rozwoju stosunków międzynarodowych.

Zamawiający nie uprawdopodobnił jednak, że nie ma możliwości udzielenia zamówienia doraźnie, na okres krótszy, czy w ograniczonym zakresie, ani w innych trybach przewidzianych ustawą Pzp. Zamawiający nie uprawdopodobnił bowiem, że analizował możliwość zapewnienia sobie w ten sposób usług rezerwacji, sprzedaży i dostarczenia biletów lotniczych i kolejowych na trasy krajowe i zagraniczne wraz z ubezpieczeniem do czasu rozstrzygnięcia odwołania przez Izbę. Zatem te negatywne skutki mogą być ograniczone.

Izba wzięła także pod uwagę, że na dzień rozpoznawania wniosku został już przewidziany termin na rozpoznanie odwołania, który nie jest terminem odległym.

Według Izby zamawiający w tej sytuacji nie uprawdopodobnił, że akcentowane zagrożenia dla interesu publicznego znacząco przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony tych interesów, co do których istnieje możliwość doznania uszczerbku w wyniku czynności i zaniechań zamawiającego. Podkreślenia wymagało bowiem, że samo istnienie interesu publicznego nie jest wystarczające dla uchylenia zakazu zawarcia umowy. Gdyby tak było, nieracjonalne byłoby wprowadzenie zakazu zawarcia umowy przez ustawodawcę, bo taki zakaz podlegałby każdorazowo uchyleniu w sytuacji powołania się na interes publiczny. Jako podstawowy interes, jaki może doznać uszczerbku w wyniku działań i zaniechań zamawiającego, jawi się utrata korzyści, jakie wiążą się z ewentualnym uzyskaniem zamówienia przez odwołującego i jest to uszczerbek realny.

Kierując się ww. rozważaniami Izba uznała, że zamawiający we wniosku zdołał uprawdopodobnić jedynie pewne negatywne dla interesu publicznego skutki zawarcia umowy po wydaniu orzeczenia w sprawie odwołania, które mogą być ograniczone. Zamawiający nie uprawdopodobnił również, iż przewyższają one znacząco korzyści

związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia, w tym m.in. indywidualnego interesu wykonawcy, którzy wniósł odwołanie.

Ponadto zamawiający argumentował, że dochował należytej staranności w prowadzeniu postępowania. Zdaniem Izby z powyższym twierdzeniem zamawiającego nie można było się zgodzić. W tym zakresie należało wskazać, że zamawiający, będąc odpowiedzialnym za zorganizowanie postępowania przetargowego, powinien mieć na uwadze czas potrzebny do jego przeprowadzenia, z uwzględnieniem prawa wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej. Tymczasem zamawiający wszczął przedmiotowe postępowanie dopiero 20 listopada 2025 r. mimo, że umowa miała być zawarta na okres już od 1 stycznia 2026 r. Rozpoczynając tak późno postępowanie zamawiający nie przewidział zatem jakiegokolwiek, nawet minimalnego marginesu bezpieczeństwa. Opóźnienia wynikające z korzystania z ustawowych uprawnień wykonawców są okolicznościami, które można było i należało przewidzieć. Nie mogą one same w sobie stanowić usprawiedliwienia do skorzystania z wyjątkowej instytucji jaką jest uchylenie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

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.

Przewodniczący: