

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 kwietnia 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 31 marca 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego Skarb Państwa – 2. Regionalną Bazę Logistyczną w Warszawie,
w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na: dostawę czekolad, wyrobów cukierniczych, deserów oraz używek,

postanawia:

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

Uzasadnienie

Zamawiający – Skarb Państwa – 2. Regionalna Baza Logistyczna w Warszawie – pismem wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dnia 31 marca 2026 roku, na podstawie art. 578 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „Pzp”, złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „*Dostawa czekolad, wyrobów cukierniczych, deserów oraz używek*”.

W uzasadnieniu Zamawiający podał, że postępowanie zabezpiecza potrzeby żywienia żołnierzy realizujących zadania w ramach operacji pk. „Bezpieczne Podlasie”, która ma na celu wzmocnienie ochrony wschodniej granicy Polski. Działania wojskowe w ramach tej operacji mają zapewnić większą efektywność w przeciwdziałaniu nielegalnym przekroczeniom granicy oraz zapewnić bezpieczeństwo mieszkańcom regionu Podlasia. Wskazał, że dostarczane

produkty stanowią element normy żywienia żołnierzy obowiązującej na mocy przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Zdaniem Zamawiającego, należności normatywne żywienia żołnierzy wynikają z „Szczegółowych wymiarów norm żywienia żołnierzy w czasie pokoju” wprowadzonych Poleceniem nr 10 Szefa Generalnego Zarządu Logistyki – P4 z dnia 3 lutego 2006 r. Zgodnie z normą 020, żołnierz powinien spożywać około 4 532 kcal dziennie – jest to wartość znacząco przekraczająca przeciętną dobową podaż kaloryczną osoby dorosłej (ok. 2 500–3 500 kcal). Różnica ta odzwierciedla specyfikę zawodu żołnierza, który – zgodnie z obowiązującą klasyfikacją – należy do zawodów o zwiększonym zapotrzebowaniu energetycznym. Dalej wskazał, że skala zamówienia jednoznacznie wskazuje, że mamy do czynienia z dostawą o charakterze strategicznym z punktu widzenia zabezpieczenia logistycznego wojska. Ponadto podkreślił, że charakter przedmiotu zamówienia – produkty spożywcze o ograniczonej trwałości – sprawia, że opóźnienie w zawarciu umowy nie może być w pełni skompensowane poprzez jednorazowe zwiększenie późniejszych dostaw.

Zamawiający wymienił, że nie zawarcie umowy w odpowiednim czasie może spowodować następujące realne i nieodwracalne skutki dla interesu publicznego:

- zakłócenie zabezpieczenia żywieniowego jednostek wojskowych;
- obniżenie sprawności i zdolności do wykonywania zadań przez żołnierzy, co jest szczególnie niebezpieczne dla pełniących służbę na granicy polsko-białoruskiej, gdzie jest wymagana podwyższona gotowość do realizacji zadań, ciągła sprawność oraz pełna koncentracja uwagi. Pełniący tam służbę są szczególnie narażeni na realne niebezpieczeństwa i brak właściwych produktów żywieniowych może pośrednio poprzez obniżenie ich zdolności i sprawności przyczynić się do rzeczywistego zwiększenia zagrożenia dla ich życia i zdrowia. Żołnierze wykonują zadania w trudnych warunkach terenowych z dala od osad ludzkich i nie ma możliwości nagłego zabezpieczenia ich potrzeb żywieniowych;
- konieczność uruchomienia zamówień w trybie zamówień z wolnej ręki (art. 214 ust. 1 pkt 5 Pzp) co generuje dodatkowe obciążenia dla budżetu obronnego, konieczność wdrożenia procedury zakupu żywności w niekonkurencyjnym trybie z wolnej ręki, co dodatkowo opóźni dostawy i obecnie nie zabezpieczy żołnierzy w produkty w stosunku do sytuacji gdyby został uchylony zakaz zawarcia umowy i byłaby możliwość natychmiastowej realizacji umowy;
- naruszenie norm żywienia żołnierzy w poszczególnych jednostkach, negatywnie wpływające na ich sprawność bojową i zdolność do działań operacyjnych;

– brak możliwości planowego uzupełniania zapasów magazynowych WOG, szczególnie istotny dla jednostek przy wschodniej granicy RP (25 WOG Białystok, 24 WOG Giżycko), gdzie tempo operacyjne jest podwyższone.

Zamawiający także podkreślił, że aktualna sytuacja geopolityczna na wschodniej flance NATO, w tym toczący się konflikt zbrojny na Ukrainie i zwiększona aktywność wojskowa w rejonie Morza Bałtyckiego, powoduje podwyższoną gotowość operacyjną Sił Zbrojnych RP.

Końcowo Zamawiający wskazał, że zarzuty podniesione w odwołaniu są bezzasadne oraz przytoczył merytoryczną argumentację w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: *„Dostawa czekolad, wyrobów cukierniczych, deserów oraz używek”* (znak sprawy: D/175/2025), w trybie podstawowym bez negocjacji. W dniu 19 marca 2025 r. zostało złożone odwołanie, którego dotyczy przedmiotowy wniosek.

Zgodnie z art. 577 Pzp, w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Z kolei przepis art. 578 ust. 1 Pzp stanowi, że: Zamawiający może złożyć do Izby wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa powyżej. W myśl ust. 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.

Wskazane wyżej przesłanki mają charakter samodzielny, co oznacza, że nie muszą być spełnione łącznie. Wynikający z art. Pzp zakaz zawarcia umowy nie ma zatem charakteru kategoriowego.

Odnosząc się do przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, wskazać należy, powołany przepis wymaga ustalenia w pierwszej kolejności, czy brak udzielenia zamówienia, czyli niezawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy zbadać, czy negatywne skutki przewyższają korzyści związane z ochroną wszystkich interesów zagrożonych uszczerbkiem skutkiem czynności podjętych przez zamawiającego.

Pojęcie „interesu publicznego” nie ma charakteru jednolitego i stałego. Jego treść powinna być ustalana i konkretyzowana w każdym przypadku na nowo, w zależności od potrzeb, wymagań i charakteru sprawy. Niemniej jednak interes publiczny zawsze dotyczy pewnego ogółu, nieokreślonej liczby osób, nie odnosi się natomiast do interesu jednostkowego czy też określonej grupy. Z jego naruszeniem mamy zatem do czynienia w przypadku, gdy skutki określonych działań będą miały powszechny charakter. Wobec braku definicji legalnej pojęcia interesu publicznego, w orzecznictwie przyjmuje się rozumienie tego pojęcia wynikające z uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. (W 8/96), w której uznano, że za interes publiczny należy uznać korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciążących na administracji rządowej oraz samorządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, związanych np. z ochroną zdrowia, oświaty, kultury, porządku publicznego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Zamawiający nie wykazał skutecznie, że wystąpiły okoliczności przesądzające o zaistnieniu przesłanki wskazanej w przepisie. Izba uznała, że Zamawiający niesłusznie utożsamia interes społeczny z własną sytuacją ekonomiczną oraz beneficjentów zakładanych dostaw, tj. żołnierzy. Tymczasem pojęcie „interesu publicznego” jest znacznie szersze, aniżeli pojęcie interesu Zamawiającego. Pozostała argumentacja Zamawiającego także nie zasługuje na uwzględnienie. Wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający powinien liczyć się z wydłużonym czasem jego rozstrzygnięcia związanym z rozpoznaniem środków ochrony prawnej i odpowiednio zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie jednostki Zamawiającego poprzez zapewnienie ciągłości dostaw, w szczególności jeśli dane zamówienie ma tak strategiczny charakter, jak deklaruje Zamawiający.

W ocenie Izby, w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi również możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy z powołaniem na art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp. Dyspozycja art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp nakłada na zamawiającego obowiązek uprawdopodobnienia, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp dotyczy sytuacji

oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania, w szczególności merytorycznej oceny podniesionych w nim zarzutów. Sytuacja taka nie zachodzi w okolicznościach niniejszej sprawy. Szczegółowa analiza podniesionych zarzutów może nastąpić dopiero w ramach postępowania odwoławczego, które zostało wszczęte poprzez wniesienie odwołania, nie zaś na etapie rozstrzygnięcia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy, jak się tego domagał Zamawiający.

W konkluzji przypomnieć bowiem trzeba, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy stanowi instytucję wyjątkową, która nie może być nadużywana, gdyż jej stosowanie poza szczególnie uzasadnionymi sytuacjami, uniemożliwiłoby korzystanie ze środków ochrony prawnej i ochronę słusznym interesów wykonawcy mającego szansę na uzyskanie zamówienia w tym postępowaniu.

Z uwagi na powyższe Izba na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp postanowiła jak w sentencji, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 578 ust. 4 Pzp.

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

Przewodnicząca: