

**POSTANOWIENIE**

Warszawa, dnia 6 marca 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 marca 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 3 marca 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze wniesionego przez zamawiającego Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług utrzymania czystości i świadczenia usług porządkowych w obiektach sportowych Centralnego Ośrodka Sportu: halach Torwar I i Torwar II (lodowisko) w Warszawie przy ul. Łazienkowskiej 6a wraz z terenami zewnętrznymi wokół tych obiektów w okresie 24 miesięcy, wewnętrzny identyfikator NZ/P/11/2025

**postanawia:**

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

Przewodnicząca: .....

## Uzasadnienie

Zamawiający, Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie prowadzi, w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług utrzymania czystości i świadczenie usług porządkowych w obiektach sportowych Centralnego Ośrodka Sportu: halach Torwar I i Torwar II (lodowisko) w Warszawie przy ul. Łazienkowskiej 6a wraz z terenami zewnętrznymi wokół tych obiektów w okresie 24 miesięcy, wewnętrzny identyfikator NZ/P/11/2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 13 października 2025 r., pod nr: 2025/S 196-669060. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

Zamawiający, dnia 3 marca 2026 r. złożył wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z wniesieniem dnia 27 lutego odwołania przez wykonawcę Spektra sp. z o.o.

Na uzasadnienie wniosku o uchylenie zakazu wskazał, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w niniejszym przedmiocie wszczął z odpowiednim wyprzedzeniem, tj. 13 października 2025 r. Założeniem Zamawiającego było, aby świadczenie usług rozpoczęło się z dniem 1 stycznia 2026 r. Jak podał we wniosku, w dniu 1 grudnia 2025 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez wykonawcę, Spektra sp. z o.o. Od ww. czynności w dniu 11 grudnia 2025 r. odwołanie złożył wykonawca, Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” Sp. z o.o., zaś rozprawa w sprawie ww. odwołania odbyła się dopiero w dniu 27 stycznia 2026 r., a wyrok został wydany w dniu 29 stycznia 2026 r.

W związku z powyższym, jak podniósł Zamawiający, z uwagi na zakończenie umowy na świadczenie usług utrzymania czystości i świadczenia usług porządkowych w obiektach sportowych Centralnego Ośrodka Sportu: z dniem 31 grudnia 2025 r., Zamawiający zmuszony został do zawarcia umowy zlecenia na świadczenie ww. usług na styczeń 2026 r., a następnie na luty 2026 r., zaś z uwagi na fakt, iż wartość ww. usług wyniosła łącznie w styczniu 2026 r. i lutym 137.160,00 zł netto, umowy zostały zawarte poza rygorem ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”).

Zamawiający wskazał na dalsze czynności, podejmowane w postępowaniu po ww. wyroku Izby z 29 stycznia 2026 r., które doprowadziły do podjęcia w dniu 18 lutego 2026 r. decyzji o odrzuceniu oferty Spektra sp. z o.o.

Biorąc pod uwagę, dalszy brak rozstrzygnięcia ww. postępowania, Zamawiający w dniu 27 lutego 2026 r. zawarł Umowę z Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” Sp. z o.o. na świadczenie usług utrzymania czystości i świadczenia usług porządkowych na okres 1-3 marca 2026 r. za wynagrodzeniem 6.668,61 zł netto, poza rygorem PZP.

Jak wskazał Zamawiający, z uwagi na opóźnienie w wydaniu wyroku przez Izbę, zmuszony był do zlecenia usług w trybie pozaustawowym, za łącznym wynagrodzeniem 143.828,61 zł netto, zaś aby nie przekroczyć progu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1) PZP, może zlecić te usługi jeszcze do kwoty 26.171,39 zł, co wystarczy na ok. 10 dni świadczenia usługi. W ocenie Zamawiającego, w tym okresie najprawdopodobniej Krajowa Izba Odwoławcza nie rozstrzygnie złożonego odwołania przez Spektra sp. z o.o.

Centralny Ośrodek Sportu podkreślił, że koniecznym jest stałe utrzymywanie czystości w ww. obiektach, jako obiektach użyteczności publicznej, gdyż brak zlecenia usług sprzątania mógłby wywołać szereg negatywnych skutków dla interesu publicznego, zarówno w wymiarze zdrowotnym, społecznym, jak i ekonomicznym. Podniósł, że budynki Torwar są miejscem intensywnie użytkowanym, co oznacza, że codzienna eksploatacja lodowiska, szatni, sanitariatów i trybun prowadzi do gromadzenia się zanieczyszczeń, potu, wilgoci oraz drobnoustrojów, a zatem brak regularnego sprzątania i dezynfekcji mógłby skutkować pogorszeniem warunków sanitarnych, zwiększonym ryzykiem rozwoju bakterii i grzybów oraz wzrostem zagrożenia chorobami zakaźnymi. Co więcej, wg Zamawiającego, taka sytuacja stwarza niebezpieczeństwo dla użytkowników również z uwagi na ryzyko poślizgnięcia upadków oraz innych urazów z powodu zalegającego brudu, kurzu czy wilgoci, a to z kolei rodzi ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej. „Dodatkowo, brak bieżącego utrzymania czystości przyspiesza proces degradacji infrastruktury – nawierzchni, wyposażenia oraz instalacji sanitarnych. (...) Podsumowując, zaniechanie zlecenia usług sprzątania może prowadzić do zagrożeń zdrowotnych i bezpieczeństwa, ograniczenia dostępności infrastruktury, wzrostu kosztów publicznych oraz osłabienia zaufania społecznego. Tym samym miałoby realnie negatywny wpływ na interes publiczny, który obejmuje zapewnienie bezpiecznych, higienicznych i funkcjonalnych warunków korzystania z obiektów użyteczności publicznej.” Zamawiający podniósł również, że nie ma możliwości zlecenia tych usług w trybach uregulowanych w PZP, gdyż przeprowadzenie tych postępowań nie doprowadziłoby do niezwłocznego wyłonienia wykonawcy bowiem trwałoby to co najmniej kilka tygodni. Tym samym, w ocenie Zamawiającego konieczne jest niezwłoczne zawarcie umowy z wybranym wykonawcą, tj. Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” sp. z o.o. celem ochrony słusznego interesu publicznego, zaś interes ten przewyższa korzyści związane z ochroną interesów Odwołującego, zwłaszcza że jedyny interes tego wykonawcy, według Zamawiającego, to w tym przypadku niezyskanie zamówienia. Niezależnie od powyższego, w ocenie Zamawiającego zachodzi również druga przesłanka uchylenia zakazu zawarcia umowy, bowiem – jak twierdzi Centralny Ośrodek Sportu – Odwołujący złożył odwołanie wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, skoro wykonawca Spektra sp. z o.o. świadczył dotąd nieprzerwanie usługi na rzecz Zamawiającego od kilku lat, a dodatkowo w styczniu i w lutym 2026 roku zamawiający zlecił temu wykonawcy dalsze świadczenie usług

poza trybem PZP. Niewątpliwie świadczy to, wg Zamawiającego o tym, że Spektra sp. z o.o. dąży do uniemożliwienia zawarcia umowy z innym wykonawcą, tj. Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” Sp. z o.o., w sytuacji gdy oferta Odwołującego jest dla Zamawiającego niewątpliwie sprzeczna z treścią SWZ, a zatem prawidłowość czynności odrzucenia oferty tego wykonawcy, zaskarżona niniejszym odwołaniem, nie powinna budzić wątpliwości.

### **Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.**

Przedmiot zamówienia został szczegółowo opisany w Załączniku nr 7 do Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”). Przedmiot zamówienia wykonywany będzie pracownikami Wykonawcy z użyciem jego sprzętu i środków. W tabelach, Zamawiający określił powierzchnie, rodzaj, zakres prac, częstotliwość i ilość wymaganych od wykonawcy prac, z uwzględnieniem podziału na powierzchnie biurowe, tereny zewnętrzne, hale oraz pomieszczenia zajmowane przez ochronę. Określił, jakie czynności powinny obejmować utrzymanie letnie terenów zewnętrznych, a jakie – utrzymanie zimowe. Wskazał na szczegółowy zakres czynności, wymaganą ilość pracowników w ciągu dnia oraz minimalne wymagania sprzętowe.

Dnia 18 lutego 2026 r. Zamawiający ponownie zawiadomił o wyborze najkorzystniejszej oferty, w tym wypadku oferty wykonawcy Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” sp. z o.o. w Warszawie i jednocześnie o odrzuceniu oferty poprzednio wybranego wykonawcy, tj. Spektra sp. z o.o.

Na powyższe czynności, wykonawca Spektra sp. z o.o. wniósł odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 16 pkt 1-2 PZP w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, poprzez bezpodstawne i nieuprawnione uznanie, że oferta Odwołującego podlega odrzuceniu jako niezgodna z treścią SWZ, w szczególności z załącznikiem nr 7 do SWZ (Opis Przedmiotu Zamówienia), polegające na przyjęciu przez Zamawiającego, że usługa objęta zamówieniem ma być realizowana przez dokładnie 9 osób na pełnych etatach - liczba ta stanowi sztywny, zamknięty katalog (maksymalny limit zatrudnienia) – a zadeklarowanie przez Odwołującego większej liczby etatów (w tym dwóch etatów sezonowych) stanowi niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, podczas gdy: (i) SWZ ani OPZ nie zawierały zakazu zwiększenia obsady kadrowej, (ii) Zamawiający określił wyłącznie wymaganą (minimalną) liczbę pracowników, (iii) Odwołujący zapewnił pełną realizację wszystkich wymagań kadrowych Zamawiającego, w tym wymagane 9 etatów, (iv) dodatkowe etaty miały charakter sezonowy i zabezpieczający, nie zmieniały zakresu ani sposobu realizacji zamówienia i nie prowadziły do zaoferowania świadczenia odmiennego od wymaganego, a tym samym oferta

Odwołującego była ofertą prawidłową, kompletną i zgodną z SWZ, a w konsekwencji Zamawiający dokonał niedopuszczalnej, rozszerzającej wykładni dokumentacji przetargowej na niekorzyść Odwołującego,

- 2) art. 16 pkt 1-2 PZP w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 PZP w zw. z załącznikiem nr 7 do SWZ poprzez błędne i rażąco nieprawidłowe uznanie, że oferta Odwołującego obarczona jest błędem w obliczeniu ceny, polegającym – według Zamawiającego – na przyjęciu w kalkulacji kosztów większej liczby etatów (11) niż wskazana w SWZ liczba 9 etatów, podczas gdy Odwołujący prawidłowo określił cenę oferty w formularzu ofertowym zgodnie z wymaganiami SWZ, jak i w późniejszych wyjaśnieniach, cena oferty została skalkulowana w sposób spójny, kompletny i matematycznie poprawny, a Zamawiający nie wykazał żadnej omyłki rachunkowej, błędu arytmetycznego ani sprzeczności matematycznej, mimo to Zamawiający zakwalifikował jako „błąd w obliczeniu ceny” odmienny model organizacyjny realizacji zamówienia, utożsamiając przyjęcie dodatkowych, sezonowych etatów z błędem rachunkowym oraz uznając, że kalkulacja oparta na 11 etatach oznacza błędne rozpoznanie stanu faktycznego, w konsekwencji doprowadzenia do niedopuszczalnego rozszerzenia pojęcia „błąd w obliczeniu ceny”, które odnosi się wyłącznie do omyłek rachunkowych i oczywistych sprzeczności matematycznych, a nie do przyjęcia odmiennych założeń kosztowych lub organizacyjnych. Spór dotyczy wyłącznie modelu realizacji zamówienia, który – przy braku zakazu w SWZ – pozostaje w sferze autonomii wykonawcy i nie może stanowić podstawy odrzucenia oferty,
- 3) art. 224 ust. 1 PZP poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji jeśli Zamawiający powziął wątpliwości co do treści kosztorysu ofertowego i uznał, że zawiera on nieprawidłowości lub niespójności, to nie wezwał Odwołującego do złożenia dalszych wyjaśnień i nie umożliwił uzupełnienia lub doprecyzowania treści oferty, a w konsekwencji nie zastosował procedur naprawczych przewidzianych ustawą, lecz od razu sięgnął po sankcję w postaci odrzucenia oferty, co stanowi naruszenie zasady proporcjonalności i pierwszeństwa środków mniej dolegliwych
- 4) art. 16 pkt 1 i 2 PZP w zw. z art. 17 ust. 1 pkt a) PZP, poprzez przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w sposób nieprzejrzysty, nieproporcjonalny i naruszający zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, polegający na skrajnie formalistycznym podejściu do oceny oferty Odwołującego, dowolnej i nieuprawnionej zmianie znaczenia pojęć „cena”, „cena oferty” oraz „kalkulacja kosztów”, zastosowaniu niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej SWZ, wyeliminowaniu z postępowania oferty realnej, wykonalnej i zabezpieczonej organizacyjnie, podczas gdy wskazana przez Zamawiającego przyczyna odrzucenia nie ma żadnej podstawy faktycznej, nie wpływa na realizację zamówienia oraz nie służy

- realizacji celu postępowania, jakim jest wybór oferty najlepiej realizującej zamówienie,
- 5) art. 18 ust. 2 i 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz art. 239 w zw. z art. 16 i 17 PZP poprzez zaniechanie odtajnienia wyjaśnień sposobu kalkulacji/wyliczenia ceny ofertowej oraz jej istotnych części składowych złożonych przez wybranego wykonawcę oraz wybór jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” sp. z o.o., której utajnienie zostało bezpodstawnie uznane przez Zamawiającego za skuteczne, skutkiem czego Odwołujący został bezprawnie pozbawiony możliwości weryfikacji tej oferty,
  - 6) art. 226 ust. 1 pkt 8 i 9 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA” sp. z o.o., która zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu, polegający na realizacji zamówienia przy liczbie 9 etatów niewystarczających do pokrycia minimalnego zapotrzebowania godzinowego wynikającego z OPZ, co prowadzi do zaoferowania ceny, która nie pokrywa rzeczywistych kosztów realizacji zamówienia i nie zapewnia jego prawidłowego wykonania,
  - 7) art. 239 w zw. z art. 16 i 17 PZP, poprzez wybór jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty podlegającej odrzuceniu i zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego, która jest ofertą ważną i niepodlegającą odrzuceniu, a nadto zawiera najkorzystniejszy bilans z oceny kryteriów ustalonych w postępowaniu.

Krajowa Izba Odwoławcza, mając na uwadze argumentację podniesioną we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz przesłanki wskazane w art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 PZP uznała, iż wniosek Zamawiającego nie zasługuje na uwzględnienie.

Po pierwsze, zgodnie z art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP, Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli 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.

Warto podkreślić, że stosownie do art. 577 PZP, w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze – co jest zasadą, zaś dopuszczalność uchylenia zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze jest wyjątkiem od tej zasady. Przesłanki określające ten wyjątek powinny być zatem badane szczegółowo i wnikliwie, tak by możliwie najpełniej zapewnić poszanowanie wartości, których ochronę zasada ta ma na celu.

Mając na względzie argumentację przedstawioną we wniosku przez Zamawiającego, Izba uznała, że w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt

1 PZP. Zamawiający nie udowodnił bowiem, że niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. Jakkolwiek, tak jak wskazał Zamawiający we wniosku – brak regularnego sprzątnięcia i dezynfekcji ma niewątpliwie negatywny wpływ na warunki sanitarne, a przez to na warunki użytkowania obiektu i bezpieczeństwo użytkowników – to jednak Zamawiający w żaden sposób nie wykazał, że obiekty sportowe Centralnego Ośrodka Sportu: halach Torwar I i Torwar II (lodowisko) w Warszawie przy ul. Łazienkowskiej 6a wraz z terenami zewnętrznymi są użytkowane i w jaki sposób, w tym z jakim natężeniem. Innymi słowy, zaistnienie opisanych przez Zamawiającego negatywnych skutków dla interesu publicznego z pewnością byłoby poważne, lecz Zamawiający nie wykazał, że ich wystąpienie jest możliwe. Zamawiający przedstawił liczne dowody na fakt wszczęcia postępowania z odpowiednim wyprzedzeniem oraz przewlekanie się postępowania o udzielenie zamówienia i postępowań odwoławczych wszczynanych w jego toku oraz dowody na próby zabezpieczenia ciągłości usługi, lecz nie przedstawił żadnych dowodów na sposób i intensywność wykorzystania obiektów, które wymagają utrzymania czystości, w szczególności nie wiadomo, w jakich godzinach obiekty są wykorzystywane, jak często odbywają się tam imprezy itd. Kwestie te nie wynikają również z SWZ, wskazano tam jedynie, że lodowisko jest czynne przez cały rok. Zamawiający nie wykazał również, że nie ma możliwości kontynuowania ciągłości usług poprzez zawarcie umowy w trybach niekonkurencyjnych PZP – wskazał tylko lakonicznie, że „nie zachodzi również żadna z podstaw, uregulowanych w art. 214 ust. 1 PZP do udzielenia zamówienia z wolnej ręki.”

Odnosząc się do przesłanki konieczności ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, rację ma Zamawiający, że mowa w tym wypadku o interesach Odwołującego. Niemniej, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że „jedyny interes Odwołującego w tym przypadku to niezyskanie zamówienia.” Zakaz zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 PZP, chroni bowiem również interes zamawiającego, przejawiający się w konieczności zapewnienia, by zamówienie zostało udzielone wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami PZP, a zatem takiemu, którego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza. W wypadku uchylecia zakazu zawarcia umowy, korzyści związane z ochroną tych interesów powinny być mniejszej wagi, niż negatywne skutki dla interesu publicznego, spowodowane niezawarciem umowy.

Na gruncie niniejszej sprawy – zdecydowanie, opisane przez Zamawiającego negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają korzyści związane z ochroną interesów Odwołującego i Zamawiającego, są one bowiem poważniejsze i obejmują większą skalę. Niemniej, w ocenie Izby, w okolicznościach przedstawionych we wniosku, nie ma zagrożenia wystąpienia tych negatywnych skutków dla interesu publicznego, a bynajmniej przedstawione przez Zamawiającego okoliczności i dokumenty na to nie wskazują.

Izba uznała ponadto, że w zakresie drugiej przesłanki uchylenia zakaz zawarcia umowy, określonej w ust. 2 pkt 2 art. 578 PZP, również brak jest choćby prawdopodobieństwa, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Izba nie podziela braku wątpliwości Zamawiającego, że Spektra sp. z o.o. złożył ofertę niezgodną z treścią SWZ – kwestia ta zostanie dopiero oceniona przez Izbę poprzez rozpoznanie odwołania. Ponadto, fakt złożenia odwołania, jako środka ochrony prawnej – nie może świadczyć sam przez się, że wykonawca dąży do uniemożliwienia zawarcia umowy. Wykonawca korzysta w ten sposób z ustawowych uprawnień. Fakt, że Odwołujący świadczył dotychczas usługi na rzecz Zamawiającego przeciwnie – nie dowodzi, że wyłącznym celem Odwołującego jest udaremnienie zawarcia przez Zamawiającego umowy na świadczenie usług sprzątania. Skoro wykonawca ten ma doświadczenie w świadczeniu tożsamyh usług na rzecz Centralnego Ośrodka Sportu to niewątpliwie zależy mu na kontynuowaniu współpracy z Zamawiającym i dołożył należytej staranności składając i kalkulując ofertę. Złożenie zaś odwołania od czynności odrzucenia jego oferty, w sytuacji unieważnienia pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej tego wykonawcy, jest naturalną konsekwencją toku postępowania i nie dowodzi, że Odwołujący działa w ten sposób jedynie po to, by wprowadzić obstrukcję działalności Zamawiającego. Poza tym, sam fakt złożenia odwołania – nie jest skutecznym środkiem do uniemożliwienia zawarcia umowy w tym wypadku, może jedynie opóźnić jej zawarcie, a bynajmniej Zamawiający tego nie wykazał.

W efekcie, Izba uznała, że nie są spełnione przesłanki do uchylenia zakazu zawarcia umowy w niniejszej sprawie. Biorąc pod uwagę powyższe, Izba postanowiła jak w sentencji na podstawie art. 578 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 PZP, co skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy.

Przewodnicząca: .....