Sygn. akt: KIO 4256/26

WYROK

Warszawa, 2 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Anna Chudzik

Monika Banaszkiewicz

Marek Bienias

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 28 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę WORKS 11 Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach,

w postępowaniu prowadzonym przez Jednostkę Wojskową nr 2305 w Warszawie

orzeka:

1)Oddala odwołanie;

2)Kosztami postępowania obciąża wykonawcę WORKS 11 Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:……

……

……

Sygn. akt: KIO 4256/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Jednostka Wojskowa nr 2305 – prowadzi w trybie przetargu ograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Zawarcie umowy ramowej na dostawę środków bojowych z podziałem na 23 części w latach 2026-2030*. Wartość zamówienia jest większa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 21 listopada 2026 r. nr 775493-2025.

Wykonawca WORKS 11 Sp. z o.o. wniósł 28 sierpnia 2026 r. odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1.art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 405 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 405 ust. 6 ustawy Pzp, poprzez wadliwe uznanie Odwołującego za nieposiadającego wiarygodności niezbędnej do wykluczenia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, z uwagi na otrzymanie przez Zamawiającego pisemnego zawiadomienia od instytucji właściwej w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa i bezzasadne wykluczenie Odwołującego z postępowania i odrzucenie złożonych przez niego ofert;

2.art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, poprzez przeprowadzanie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz nieprzejrzysty i zastosowanie wobec Odwołującego, podstawy prawnej z art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, pomimo:

a)posiadania przez Odwołującego wiarygodności niezbędnej do wykluczenia zagrożenia dla bezpieczeństwa lub obronności państwa;

b)posiadania przez Odwołującego stosownych koncesji i wszystkich niezbędnych pozwoleń umożliwiających tak produkcję jak i obrót wyrobami specjalnymi (koncesja B009/2014, WSK: 605/W/202, PN-EN ISO 9001:2015 605/S/2024, AQAP 2110:2016: 605/A/2024, NCAGE: 2741H);

c)spełnienia przez Odwołującego wszystkich warunków udziału w postępowaniu, szczegółowo określonych przez Zamawiającego.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

–unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie części 1-23 postępowania;

–unieważnienia czynności wykluczenia Odwołującego z postępowania i odrzucenia jego ofert w zakresie części 1-23;

–powtórzenia czynności badania i oceny ofert w zakresie części 1-23 postępowania z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Postępowanie prowadzone w trybie przetargu ograniczonego w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, którego celem jest zawarcie umowy ramowej na podstawie art. 311 ust. pkt 1 ustawy Pzp.

W punkcie 2.1.6 ogłoszenia o zamówieniu Zamawiający przewidział następującą przesłankę wykluczenia:

Zamawiający uzna, że Wykonawca podlega wykluczeniu z postępowania zgodnie z art. 405 ust. 2 pkt. 3 ustawy Pzp, w przypadku, gdy Wykonawcę uznano za nieposiadającego wiarygodności niezbędnej do wykluczenia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, także w inny sposób niż w drodze wydania decyzji o cofnięciu świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, o której mowa w art. 66 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Odwołujący złożył wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a następnie – po zaproszeniu do składania ofert – złożył oferty na wszystkie części zamówienia (23 części).

Pismem z 19 sierpnia 2026 r. Zamawiający poinformował o odrzuceniu ofert Odwołującego we wszystkich częściach postępowania, przedstawiając następujące uzasadnienie:

W toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający otrzymał w dniu 08.07.2026 r. bezpośrednio od instytucji właściwej w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa pisemne zawiadomienie dotyczące Wykonawcy wskazanego powyżej. Pismo oznaczone nr Z-495/KT/2026/ARCUS oznaczone klauzulą „zastrzeżone".

W granicach informacji, których ujawnienie jest prawnie dopuszczalne, Zamawiający wskazuje, że z otrzymanego zawiadomienia wynika wystąpienie wobec Wykonawcy okoliczności stanowiących podstawę do zastosowania przesłanki wykluczenia określonej w art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

Z uwagi na oznaczenie zawiadomienia klauzulą „zastrzeżone" jego szczegółowa treść, informacje źródłowe oraz okoliczności stanowiące podstawę dokonanej przez właściwą instytucję oceny mają charakter niejawny. Zamawiający nie jest zatem uprawniony do ich ujawnienia Wykonawcy ani do zamieszczenia ich w niniejszym zawiadomieniu.

Otrzymanie powyższego zawiadomienia uzasadnia stwierdzenie, że wobec Wykonawcy zachodzi przesłanka wykluczenia określona w art. 405 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 405 ust. 6 ustawy Pzp.

Uzasadnienie prawne

Zgodnie z art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, w postępowaniach o udzielenie zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zamawiający może wykluczyć wykonawcę:

„którego uznano za nieposiadającego wiarygodności niezbędnej do wykluczenia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, także w inny sposób niż w drodze wydania decyzji o cofnięciu świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, o której mowa w ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych"

Przedmiotowa podstawa wykluczenia została przewidziana przez Zamawiającego w 2.1.6. ogłoszenia o zamówieniu nr 775493-2025 opublikowanego 21.11.2025 r., w rozdziale XI ust. 6 SWZ.

Stosownie do art. 405 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych wykluczenie na podstawie art. 405 ust. 2 pkt 3 może nastąpić także w przypadku otrzymania przez zamawiającego, bezpośrednio lub pośrednio, pisemnego zawiadomienia od instytucji właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa, dysponujących informacjami w tym zakresie, o wystąpieniu zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa, w szczególności przekazania informacji o decyzji o cofnięciu świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, o której mowa w art. 66 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Otrzymane przez Zamawiającego pismo stanowi pisemne zawiadomienie, o którym mowa w art. 405 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Informacja pochodzi od instytucji ustawowo właściwej w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa i dysponującej informacjami w tym zakresie. Zamawiający nie jest uprawniony do zastępowania oceny właściwej instytucji własną oceną ani do dokonywania samodzielnej, merytorycznej weryfikacji niejawnych okoliczności, które legły u podstaw uznania Wykonawcy za nieposiadającego wymaganej wiarygodności.

Otrzymanie informacji na drugim etapie postępowania nie może zostać pominięte wyłącznie z tej przyczyny, że Wykonawca został wcześniej zakwalifikowany do złożenia oferty. Art. 110 ust. 1 ustawy Pzp wprost wyłącza możliwość przyjęcia, że wynik kwalifikacji podmiotowej dokonanej na pierwszym etapie ma charakter ostateczny w odniesieniu do okoliczności ujawnionych lub powstałych później. Zatem zgodnie z niniejszą normą prawną Wykonawca może zostać wykluczony przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia.

Otrzymanie przez Zamawiającego pisemnego zawiadomienia właściwej instytucji wymaga zatem uwzględnienia zawartej w nim oceny przy badaniu podstaw wykluczenia Wykonawcy. Zamawiający nie może zignorować informacji pochodzącej od organu ustawowo właściwego ani dokonywać jej merytorycznej rewizji.

Jednocześnie art. 405 ust. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi, że zamawiający odstępuje od uzasadnienia odrzucenia oferty, na podstawie art. 405 ust. 2 pkt 3, gdy uzasadnienie podstaw wykluczenia ma charakter niejawny lub gdy zastrzeżono brak zgody na przekazanie wykonawcy informacji o treści zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6, albo gdy przekazujący zawiadomienie nie wskazał zamawiającemu szczegółowych informacji w zakresie wystąpienia zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa.

W niniejszej sprawie zawiadomienie właściwej instytucji zostało oznaczone klauzulą „zastrzeżone". Tym samym szczegółowe okoliczności stanowiące podstawę wykluczenia mają charakter niejawny i nie mogą zostać ujawnione Wykonawcy w treści informacji o wykluczeniu i odrzuceniu jego oferty. Odstąpienie od przedstawienia szczegółowego uzasadnienia faktycznego znajduje więc bezpośrednią podstawę w art. 405 ust. 7 ustawy Pzp.

Wobec ziszczenia się przesłanki określonej w art. 405 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 405 ust. 6 w zw. z art. 110 ust. 1 ustawy Pzp Wykonawca podlega wykluczeniu z postępowania. Konsekwencją wykluczenia Wykonawcy jest odrzucenie jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę złożoną przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania.

Izba zważyła co następuje:

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania.

Stosownie do art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp w postępowaniach o udzielenie zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zamawiający może wykluczyć wykonawcę, którego uznano za nieposiadającego wiarygodności niezbędnej do wykluczenia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, także w inny sposób niż w drodze wydania decyzji o cofnięciu świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, o której mowa w ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Art. 405 ust. 6 ustawy Pzp stanowi, że wykluczenie, na podstawie ust. 2 pkt 3, może nastąpić także w przypadku otrzymania przez zamawiającego, bezpośrednio lub pośrednio, pisemnego zawiadomienia od instytucji właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa, dysponujących informacjami w tym zakresie, o wystąpieniu zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa, w szczególności przekazania informacji o decyzji o cofnięciu świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, o której mowa w ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Powyższe przepisy należy interpretować w ten sposób, że w przypadku otrzymania od właściwych służb pisemnego zawiadomienia, o którym mowa w art. 405 ust. 6 ustawy Pzp, zamawiający ma obowiązek wykluczyć z postępowania – na podstawie art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy – wykonawcę, którego to zawiadomienie dotyczy.

Zatem ocena zasadności wykluczenia Odwołującego z przedmiotowego postępowania wymagała odpowiedzi na pytania, czy Zamawiający w tym postępowaniu otrzymał pisemne zawiadomienie od instytucji właściwej w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa, czy zawiadomienie to dotyczy Odwołującego oraz czy zawiera ono informacje o okolicznościach objętych dyspozycją art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. Po zapoznaniu się z dokumentami otrzymanymi od Zamawiającego, w tym niejawnymi, Izba stwierdziła, że na wszystkie powyższe pytania należy udzielić odpowiedzi twierdzących. W tych okolicznościach Zamawiający nie mógł zignorować otrzymanej informacji i zobowiązany był wykluczyć Odwołującego na podstawie art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

Jednocześnie wskazać należy, że ani Zamawiający, ani Izba, nie dysponują podstawą prawną oraz narzędziami, które dawałyby uprawnienie i realną możliwość zweryfikowania prawidłowości informacji przekazanej przez służbę właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa – służby takie działają na podstawie szczególnych regulacji prawnych określających ich kompetencje, podległość i zasady działania oraz dokonują ustaleń m.in. w drodze czynności operacyjnych. Niezasadne zatem jest oczekiwanie, że Izba w postępowaniu odwoławczym ustali, czy działania właściwej służby, która przekazała informacje Zamawiającemu nie stoją w sprzeczności z działaniami innych instytucji państwowych i czy właściwie zostały ustalone podstawy faktyczne przekazanych informacji. Kompetencją Izby jest ocena czynności zamawiających podejmowanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i w rozpoznawanej sprawie Izba stwierdziła, że Zamawiający w związku z otrzymaniem zawiadomienia od właściwego organu prawidłowo ustalił zaistnienie przesłanki wykluczenia określonej w art. 405 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 405 ust. 6 ustawy Pzp ustawy Pzp. Izba nie może natomiast wykraczać poza zadania przypisane jej ustawą Pzp i bez podstawy prawnej dokonywać oceny działań innych podmiotów, w tym służb właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa.

Odnosząc się do wniosku Odwołującego o przeprowadzenie dowodu z koncesji i certyfikatów bezpieczeństwa posiadanych przez Odwołującego Izba wskazuje, że dokumenty te nie mogą być uznane za podważające informacje przedstawione przez właściwą służbę, zwłaszcza że przesłanka wykluczenia z art. 405 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp odnosi się do szeroko rozumianego braku wiarygodności niezbędnej do wykluczenia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Dysponowanie wydanymi wcześniej koncesjami czy certyfikatami nie wyklucza, że w czasie weryfikacji przez właściwą służbę i w zakresie podlegającym badaniu (w tym szerszym niż zakres niezbędny do uzyskania do uzyskania konkretnej koncesji czy certyfikatu) stwierdzono okoliczności, które nie pozwalają wykluczyć zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa.

Ponadto Izba stwierdziła, że czynność Zamawiającego nie naruszała zasad udzielania zamówień publicznych określonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, tj. zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasady przejrzystości.

Po pierwsze wskazać należy, że Zamawiający skierował do właściwej służby wnioski o weryfikację wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu, zatem jednakowo potraktował wszystkich wykonawców, a okoliczność, że tylko w stosunku do Odwołującego służba poinformowała o posiadaniu informacji, które stanowią podstawę wykluczenia go z postępowania, nie świadczy o naruszeniu zasady uczciwej konkurencji czy przejrzystości.

Po drugie, nie sposób Zamawiającemu przypisać naruszenia zasady przejrzystości postępowania, które to naruszenie Odwołujący wywodził z faktu nieprzedstawienia mu szczegółowego uzasadnienia wykluczenia. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 405 ust. 7 ustawy Pzp zamawiający odstępuje od uzasadnienia odrzucenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub oferty, na podstawie ust. 2 pkt 3, w przypadku gdy uzasadnienie podstaw wykluczenia ma charakter niejawny lub zastrzeżono, że nie wyraża się zgody na przekazanie wykonawcy informacji o treści zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6, albo przekazujący je nie wskazał szczegółowych informacji w zakresie wystąpienia zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa zamawiającemu. W rozpoznawanej sprawie pisemne zawiadomienie od instytucji właściwej w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa zostało opatrzone klauzulą „zastrzeżone". Zamawiający nie odstąpił od uzasadnienia czynności wykluczenia, ale sporządził je w sposób nieujawniający treści dokumentu niejawnego. Takie działanie Zamawiającego należy uznać za prawidłowe. Poinformowanie wykonawcy o treści takiego dokumentu stanowiłoby naruszenie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnym, mogłoby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz narażałoby osoby wykonujące czynności w postępowaniu na odpowiedzialność. Zaznaczyć należy, że stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych informacje takie mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych. Podkreślenia również należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnym, klauzulę tajności nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału, a stosownie do art. 6 ust. 3 tej ustawy, zniesienie lub zmiana klauzuli tajności są możliwe wyłącznie po wyrażeniu pisemnej zgody przez osobę, o której mowa w ust. 1, albo jej przełożonego w przypadku ustania lub zmiany ustawowych przesłanek ochrony, o których mowa w . Zatem decyzja o nadaniu zawiadomieniu klauzuli nie należała do Zamawiającego i nie był on uprawniony do podjęcia decyzji o zniesieniu tej klauzuli, nie mógł on również ujawnić Odwołującemu treści dokumentu objętego klauzulą.

Izba nie uwzględniła wniosku Odwołującego o zagwarantowanie pełnomocnikowi Odwołującego prawa wglądu do dokumentu stanowiącego podstawę wykluczenia.

Odnosząc się do tego wniosku wskazać należy, że Izba przy prowadzeniu postępowania odwoławczego

związana jest przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnym. Wskazać też należy, że zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą udostępnieniu w toku postępowania odwoławczym nie podlegają dokumenty zawierające informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną na podstawie odrębnych przepisów.

Odnosząc się natomiast do art. 56 ust. 10 , przepis ten stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby organy odpowiedzialne za procedury odwoławcze gwarantowały odpowiedni stopień poufności informacji niejawnych lub innych informacji zawartych w dokumentacji przekazanej przez strony oraz działały zgodnie z interesami obronności i bezpieczeństwa w ciągu całej procedury. Jednocześnie ww. przepis stanowi, że państwa członkowskie określają, w jaki sposób organy odwoławcze mają godzić poufność informacji niejawnych z poszanowaniem prawa do obrony oraz, w przypadku sądowego postępowania odwoławczego lub odwołania rozpatrywanego przez inny organ będący sądem lub trybunałem w rozumieniu art. 234 Traktatu, dokonują tego w sposób zapewniający, że w całej procedurze przestrzegane jest prawo do sprawiedliwego procesu. Z powyższego przepisu wynika konieczność zapewnienia przez organ odwoławczy poufności informacji niejawnych oraz działania zgodnie z interesami obronności i bezpieczeństwa przy jednoczesnym poszanowaniu prawa do obrony i sprawiedliwego procesu. Z przepisu tego nie można natomiast wywodzić konieczności zapewnienia stronie dostępu do dokumentów niejawnych w sposób niemający oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach krajowego. Niezależnie od tego Izba wzięła pod uwagę potrzebę ochrony interesu publicznego związanego z niezbędnością zachowania w poufności wiedzy oraz okoliczności towarzyszących jej zgromadzeniu przez instytucję właściwą w zakresie bezpieczeństwa państwa. Konieczność tej ochrony przewyższa – zdaniem Izby – interes Odwołującego związany z dostępem do niektórych dokumentów włączonych do materiału dowodowego. Jednocześnie stwierdzić należy, że z samego faktu braku dostępu do dokumentu niejawnego nie można wyprowadzić wniosku, że Odwołującemu odebrano prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej. Zaznaczenia przy tym wymaga, że biorąc pod uwagę zakres kognicji Izby oraz przypisane jej kompetencje, postępowanie odwoławcze nie może służyć kontroli działania instytucji właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa. Postępowanie odwoławcze nie jest właściwym środkiem ochrony prawnej do podważania ustaleń ww. instytucji, zatem nawet w przypadku zapoznania się przez Odwołującego z tym dokumentem, nie mógłby on w ramach postępowania odwoławczego skutecznie podważyć tych ustaleń.

Podsumowując należy stwierdzić, że Zamawiający w związku z otrzymaniem pisemnego zawiadomienia, o którym mowa w art. 405 ust. 6 ustawy, zobowiązany był wykluczyć Odwołującego z postępowania. Przedstawione przez Zamawiającego ogólne uzasadnienie tej czynności stanowi konsekwencję niejawnego charakteru ww. dokumentu, w związku z czym nie można Zamawiającemu przypisać naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych, w tym zasady przejrzystości postępowania.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 , stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Odwołującego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:……

……

……