

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 20 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 lutego 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 18 lutego 2026 roku r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego: Gmina Lublin – Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usługę wraz z dostawą 1700 urządzeń do teleopieki na rzecz osób powyżej 60 roku życia, finansowaną z budżetu miasta Lublin

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Lublin – Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem usługa wraz z dostawą 1700 urządzeń do teleopieki na rzecz osób powyżej 60 roku życia, finansowaną z budżetu miasta Lublin.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 18 lutego 2026 roku zamawiający wniósł o uchylenie przez Izbę zakazu zawarcia umowy w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający podniósł, że w sprawie zaistniały obie przesłanki, o których mowa w art. 578 ust. 2 ustawy P.z.p., a mianowicie:

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. odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Uzasadniając wystąpienie przesłanki pierwszej zamawiający zwrócił uwagę na fakt, że przedmiotem postępowania jest usługa wraz z dostawą 1700 urządzeń do teleopieki na rzecz osób powyżej 60 roku życia, finansowana z budżetu miasta Lublin. W grupie 1700 osób powyżej 60. roku życia statystycznie występuje wysokie ryzyko nagłych incydentów medycznych (zawały, udary, upadki). Brak systemu teleopieki wydłuża czas reakcji, co w przypadku seniorów mieszkających samotnie może prowadzić do nieodwracalnych uszczerbków na zdrowiu, a nawet zgonów. Stąd, niezwykle ważne jest zapewnienie seniorom możliwości korzystania z usług teleopieki. System teleopieki pozwala przy tym na odciążenie systemu opieki zdrowotnej dzięki temu, że wykonawca w ramach centrum monitoringu musi zapewnić seniorom możliwość połączenia z centrum teleopieki, w którym zatrudnione są osoby z wykształceniem medycznym. Urządzenia pozwalają na szybką weryfikację stanu podopiecznego bez konieczności angażowania zespołu ratownictwa medycznego w

sytuacjach nieuzasadnionych. Brak systemu wymusza na seniorach i ich rodzinach częstsze wzywanie karetek lub wizyty w szpitalnych oddziałach ratunkowych, co generuje wyższe koszty publiczne i blokuje zasoby potrzebne do ratowania innych pacjentów. Niezawarcie umowy może zatem zmusić seniorów do poszukiwania opieki stacjonarnej, co jest znacznie bardziej kosztowne dla budżetu państwa. Brak realizacji zadania może również stanowić podstawę utraty zaufania obywateli do organów administracji publicznej, które nie wywiązują się z obietnic zapewnienia opieki nad najsłabszymi grupami społecznymi. Zdrowie i życie seniorów powinno być przedkładane ponad interes jednostki, jednego podmiotu gospodarczego, w tym przypadku SiDLY Sp. z o.o., która to spółka wniosła odwołanie wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Zamawiający podkreślił, że zapewnia obecnie usługi teleopieki dla określonej grupy seniorów, jednakże znaczna część opasek wymaga już pilnej wymiany. Zamawiający zamierzał zawrzeć umowę już od 1 stycznia 2026r., jednakże z uwagi na przedłużające się postępowanie, umowa nadal nie została zawarta. Niezawarcie umowy i oczekiwanie na rozstrzygnięcie postępowania może rodzić negatywne skutki dla zdrowia i życia ludzkiego.

W uzasadnieniu drugiej przesłanki zamawiającego podniósł, że odwołanie wniesione w dniu 9 lutego 2026 r. przez SiDLY Sp. z o.o. zmierza wyłącznie do przedłużenia postępowania i uniemożliwienia zawarcia umowy. Podkreślił, że jest to czwarte odwołanie w prowadzonym przez zamawiającego postępowaniu. W trzecim odwołaniu, tj. odwołaniu z dnia 13 stycznia 2026 r. HRP Care Sp. z o.o. zarzuciła zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty Sidly Sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. oraz na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 226 ust. 4 ustawy P.z.p. Odwołanie zostało zarejestrowane pod sygnaturą akt KIO 200/26. Do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden z wykonawców, w tym również SiDLY Sp. z o.o.

Zamawiający dokonał analizy odwołania z dnia 13 stycznia 2026 r. i w całości uwzględnił zawarte w nim zarzuty. Wskutek uwzględnienia zarzutów zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty SiDLY Sp. z o.o. oraz po ponownej ocenie ofert dokonał wyboru oferty HRP Care Sp. z o.o., a także odrzucił ofertę SiDLY Sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. oraz na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 226 ust. 4 ustawy P.z.p. Ponowny wybór oferty ogłoszony został w dniu 3 lutego 2026 r. W dniu 9 lutego 2026 r. SiDLY Sp. z o.o. wniosła odwołanie zarzucając zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 226 ust. 4 ustawy P.z.p.

W dniu 12 lutego 2026 r. do postępowania odwoławczego przystąpił wykonawca HRP Care Sp. z o.o. wnosząc o odrzucenie odwołania SiDLY Sp. z o.o. na podstawie art. 528 pkt 5 ustawy P.z.p.. W ocenie zamawiającego wniosek o odrzucenie oferty SiDLY Sp. z o.o. jest w pełni uzasadniony. SiDLY Sp. z o.o. powołuje się głównie na fakt, że zamawiający nie mógł skutecznie uwzględnić zarzutów, ponieważ odwołanie z dnia 13 stycznia 2026 r. podlega odrzuceniu. Nie jest to jednak stwierdzenie prawdziwe, albowiem Izba dokonała umorzenia postępowania odwoławczego KIO 200/26 właśnie z uwagi na uwzględnienie zarzutów. Tym samym, Izba uznała, że odwołanie z dnia 13 stycznia 2026 r. zostało wniesione w terminie, a zamawiający mógł skutecznie uwzględnić zarzuty. SiDLY Sp. z o.o. mogła przystąpić do postępowania odwoławczego KIO 200/26 i w owym postępowaniu podnosić zarzuty zawarte aktualnie w odwołaniu z dnia 9 lutego 2026 r. Spółka nie przystąpiła do odwołania rezygnując tym samym z możliwości ponownego kwestionowania decyzji zamawiającego. Po odwołaniu z dnia 13 stycznia 2026 r. zamawiający dokonał wszystkich czynności w związku z uwzględnieniem zarzutów, czemu dał wyraz w informacji o wyborze oferty z dnia 3 lutego 2026 r. Obecnie odwołanie SiDLY Sp. z o.o. zmierza – w ocenie zamawiającego - wyłącznie do przedłużenia postępowania i uniemożliwienia zawarcia umowy. Odwołujący próbuje zakwestionować wykonanie przez zamawiającego czynności wynikających z żądań uwzględnionego odwołania z dnia 13 stycznia 2026 r. Zamawiający nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że odwołanie z dnia 9 lutego 2026 r. powinno zostać odrzucone.

Izba ustaliła, że w dniu 9 lutego 2026 roku wykonawca SiDLY Sp. z o.o. w Warszawie (odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań zamawiającego, zarzucając naruszenie:

- art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. poprzez bezzasadne odrzucenie oferty odwołującego poprzez przyjęcie, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia (charakterystyka techniczna opaski),
 - art. 223 ust. 1 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie – przed odrzuceniem oferty – wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień w sprawie charakterystyki technicznej oferowanej opaski,
 - art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy P.z.p. poprzez bezzasadne odrzucenie oferty odwołującego poprzez przyjęcie, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz że złożone przez odwołującego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny oferty nie uzasadniają zaoferowanej ceny,
- i tym samym naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców wyrażonych w art. 16 ustawy P.z.p.

Odwołujący podniósł, że przysługuje legitymacja do wniesienia odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej, gdyż zgodnie z przepisem art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. ma interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Odwołujący jest przedsiębiorcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę w przedmiotowym postępowaniu. Wadliwe odrzucenie oferty odwołującego pozbawia go możliwości wykonywania zamówienia. Tym samym odwołujący posiada legitymację do wniesienia odwołania.

Biorąc pod uwagę powyższe, Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 577 ustawy P.z.p.: *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 ustawy P.z.p. stanowi, iż: *Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577. 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.*

Wynikający z art. 577 ustawy P.z.p. zakaz zawarcia umowy nie ma zatem charakteru kategorycznego. Zamawiający może złożyć do Izby wnioski o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a 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 i zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Pomimo wagi, jaką posiada zabezpieczenie interesów prywatnych, ustawodawca przewidział przypadki, w których interes publiczny zostanie postawiony wyżej, gdyż ryzyko ewentualnego naruszenia interesu prywatnego zostanie skompensowane przez uniknięcie strat spowodowanych odkładaniem zawarcia umowy i realizacji zamówienia publicznego. Dopuszczalność wprowadzenia takiego rozwiązania w polskim porządku prawnym wynika z art. 2 ust. 5

dyrektywy 89/665/EWG, zgodnie z którym Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że organ odpowiedzialny za procedury odwoławcze może wziąć pod uwagę prawdopodobne konsekwencje zastosowania środków tymczasowych dla wszystkich interesów, co do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku, a także dla interesu publicznego, i może podjąć decyzję o niestosowaniu takich środków, jeżeli ich negatywne konsekwencje mogłyby przewyższyć płynące z nich korzyści. Decyzja o niezastosowaniu środków tymczasowych pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich pozostałych roszczeń podmiotu wnoszącego o zastosowanie takich środków.

Z treści przepisu zawartego w art. 578 ust. 2 ustawy P.z.p. wynika, że uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze jest możliwe w przypadku spełnienia następujących przesłanek:

- 1) niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, i skutki te przewyższyłyby 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. W ocenie Izby zamawiający wykazał, że w rozpoznawanej sprawie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p.

Izba wskazuje, że 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.

W Konstytucji RP zagadnienie interesu publicznego ujęte jest w kilku zakresach. Począwszy od najpełniejszego, znajdującego odzwierciedlenie w art. 1 Konstytucji RP, który wspomina o Rzeczypospolitej jako "wspólnym dobru" wszystkich obywateli, poprzez inne ogólne ujęcia wskazane w art. 17 czy art. 22, aż do bardziej szczegółowego określenia już konkretnych jego przejawów w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Poza Konstytucją interes publiczny jest wymieniony w około 540 aktach prawnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do wartości ujętych przez ustawodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału, właśnie w tym przepisie wymienia się te wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Ogólnie rzecz ujmując można przyjąć, że mówiąc o działaniu w imię jakiegoś dobra ponadindywidualnego (tj. w interesie publicznym, społecznym) zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości:

- bezpieczeństwa prawnego,
- porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia publicznego,
- ochrony moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób.

Analogiczne kryteria zawiera art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który istnienie interesu publicznego uzasadnia względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.

A zatem, aby możliwe było uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, niezbędnym jest wykazanie możliwości zaistnienia negatywnych konsekwencji niezawarcia umowy przynajmniej w jednej ze wskazanych wyżej wartości.

Izba przeanalizowała treść złożonego przez zamawiającego wniosku i skonstatowała, że interes publiczny, na który powołał się zamawiający, dotyczy ochrony życia i zdrowia ludzkiego. W ocenie Izby zagrożenia, które wskazał zamawiający, wpisują się w katalog wartości interesu publicznego.

Drugą przesłanką, wskazaną w art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p., zaistnienie której jest konieczne dla uchylenia zakazu zawarcia umowy, jest wykazanie, iż negatywne dla interesu publicznego skutki zawarcia umowy przewyższyłyby 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.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2001 roku (sygn. V SA 3718/00) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Należy przypomnieć, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym wypadku organ orzekający ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu społecznego nad indywidualny, podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP.”

Z okoliczności sprawy wynika, że celem odwołującego, jako przedsiębiorcy, w realizacji przedmiotu umowy jest chęć osiągnięcia zysku. Jest on niewspółmierny w stosunku do wskazanego wyżej interesu publicznego.

Uwzględniając skutki, jakie może spowodować dalsze utrzymywanie zakazu zawarcia umowy, w ocenie Izby zachodzi podstawa do uwzględnienia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. W okolicznościach dotyczących rozpatrywanego wniosku należało przede wszystkim ustalić, czy ustawowy nakaz powstrzymania się przez zamawiającego od zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku kończącego postępowanie odwoławcze, może spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego. W ocenie Izby, wskazane okoliczności uzasadniają stwierdzenie zagrożenia dla interesu publicznego w takim stopniu, iż konieczne jest uchylenie zakazu zawarcia umowy.

Odnosząc się natomiast do wykazywanej przez zamawiającego przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 ustawy P.z.p. Izba wskazuje, że do dnia wydania niniejszego postanowienia, odwołanie SiDLY Sp. z o.o. w Warszawie nie zostało zarejestrowane i – tym samym – nie zostało przekazane składowi orzekającemu w celu jego sprawdzenia pod kątem formalnoprawnym. Tym samym skład orzekający nie mógł zweryfikować informacji zamawiającego pod kątem ewentualnego odrzucenia odwołania na podstawie art. 528 pkt 5 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na rozstrzygnięcie, jako że – jak to już wyżej wskazano – dla uchylenia zakazu zawarcia umowy wystarcza wykazanie jednej z przesłanek zawartych w art. 578 ust. 2 ustawy P.z.p., co zamawiający uczynił.

W związku z powyższym, Izba uznała, iż utrzymanie zakazu zawarcia umowy spowoduje negatywne skutków dla interesu publicznego, co prowadziło do uchylenia zakazu zawarcia umowy.

.....