

POSTANOWIENIE
z 1 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Bartosz Stankiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 1 września 2025 r. w Warszawie wniosku z 26 sierpnia 2025 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, wniesionego przez zamawiającego Komendę Główną Policji z siedzibą w Warszawie przy ul. Puławskiej 148/150 (02-624 Warszawa) w postępowaniu, którego przedmiotem jest *Zawarcie umowy ramowej na dostawę urządzeń pełniących rolę Mobilnych Terminali Noszonych oraz licencji MDM*

postanawia:

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

UZASADNIENIE

Komanda Główna Policji z siedzibą w Warszawie (zwany dalej: „zamawiającym”) działając na podstawie art. 577 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, zwanej dalej: „Pzp”), 26 sierpnia 2025 r. złożyła, na podstawie art. 578 ust. 1 Pzp, do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy w postępowaniu którego przedmiotem jest *Zawarcie umowy ramowej na dostawę urządzeń pełniących rolę Mobilnych Terminali Noszonych oraz licencji MDM*, o numerze 87/BŁil/24/AL/DG (zwane dalej: „postępowaniem”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 16 lipca 2024 r., pod numerem 426874-2024.

Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

Wniosek został złożony w związku z wniesieniem odwołania 25 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę Enigma Systemy Ochrony Informacji spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w Warszawie przy ul. Jutrzenki 116 (02-230 Warszawa), zwanego dalej: „odwołującym”.

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku zamawiający wskazał, że 26 lipca 2024 r. zostały wniesione dwa odwołania na postanowienia SWZ. Krajowa Izba Odwoławcza częściowo uwzględniła te odwołania, nakazując zamawiającemu dokonane zmian w SWZ. Następnie w 26 sierpnia 2024 r i 16 września 2024 r. wpłynęły kolejne odwołania na zapisy SWZ, w których Izba umorzyła postępowanie i oddaliła odwołanie. Dokonanie zmian wymagało znaczącego zmodyfikowania postanowień SWZ, zamawiający zakończył te prace w 24 stycznia 2025 r., jednocześnie publikując zmiany na stronie zamówienia. Na przedmiotowe zmiany wpłynęły dwa odwołania, w których Izba ponownie częściowo umorzyła postępowanie, a w części oddaliła odwołanie. Następnie zamawiający po otwarciu ofert i przeprowadzeniu testów, w 6 czerwca 2025 r. poinformował o wynikach postępowania. Na rozstrzygnięcie zamawiającego wpłynęły dwa odwołania, z których jedno zostało uwzględnione w całości, a jedno częściowo. Zamawiający wykonał wyrok i 13 sierpnia 2025 r. dokonał ponownego wyboru najkorzystniejszych ofert. Na tę czynność w 25 sierpnia 2025 r, wykonawca Enigma Sp. z o. o. wniósł odwołanie, które stanowiło przedmiot wniosku zamawiającego.

W dalszej kolejności zamawiający wskazał, że podstawą prawną wniosku był art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp. W odniesieniu do przesłanki określonej w 578 ust. 2 pkt 1 Pzp zamawiający wskazał, że doktryna i orzecznictwo posiłkuje się także uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r., zgodnie z którą interes publiczny stanowią 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. Zamawiający wskazał, na zadania ustawowe Policji, które wynikają z art. 1 ust 2 i 3 z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145), m.in. przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości, wymagają korzystania z narzędzi szybkiego pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji w zasobach informatycznych Policji wykorzystywanych przez funkcjonariuszy w całej Polsce, jak również poza jej granicami. Wobec powyższego, zdaniem zamawiającego, zapewnienie efektywnych narzędzi telekomunikacyjnych i teleinformatycznych, które jednocześnie zapewnią bezpieczne przetwarzanie danych, w szczególności gdy mowa o informacji prawnie chronionej np. w rozumieniu zgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych np. na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o ochronie danych osobowych, przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2023 r., 1206) lub informacji stanowiących tajemnicę służbową na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy o Policji, jest najwyższym priorytetem i wyznacznikiem już na etapie projektowania, wdrażania i ostatecznie użytkowania, a nawet

wycofywania systemów teleinformatycznych Policji. Sporne postępowanie dotyczy realizacji zadań związanych z modernizacją mobilnego dostępu do systemów informacyjnych Policji, ma na celu doposażenie Policji w urządzenia typu Mobilne Terminale Noszone (będące przedmiotem zamówienia) oraz rozszerzenie funkcjonalności już zakupionych urządzeń. Wyposażenie funkcjonariuszy w nowoczesne urządzenia pozwoli na sprawne prowadzenie sprawdzeń w systemach policyjnych, poza policyjnych jak również międzynarodowych, co przyczyni się bezpośrednio na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa publicznego. Każdy policjant wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze bądź administracyjno-porządkowe ma prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości. Legitymowane ma na celu identyfikację osoby podejrzewanej o popełnienie przestępstwa bądź wykroczenia a także wskazanej jako jego sprawca, ustalenie świadków określonego zdarzenia, przed wykonaniem polecenia wydanego przez sąd, prokuratora, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Sprawdzenie może także dotyczyć np. pojazdu, telefonu komórkowego czy dokumentu, pozwalając funkcjonariuszom na zdalny dostęp do baz danych wykorzystywanych w Policji. Można zatem przyjąć, że posiadanie przez Policję nowoczesnych i sprawnych terminali ma wpływ na każdy rodzaj przestępczości. Optymalizacja i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, w szczególności Policji, jest niezwykle istotna w kontekście poprawienia sprawności Państwa w zakresie norm ustawowych, określających jej zadania i obowiązki. Zakup nowoczesnych MTN przełoży się na możliwość elastycznego reagowania w sytuacjach kryzysowych związanych z koniecznością szybkiej, niezakłóconej i bezpiecznej wymiany informacji, w momencie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej na terenie kraju (pościg, poszukiwanie zaginionej osoby). Istotne jest wówczas to aby pozyskanie nowych istotnych dla sprawy faktów, okoliczności było w sposób natychmiastowy przekazywane do każdego zaangażowanego w sprawę funkcjonariusza w zakresie zadań zleconych w rejonie służbowym. Wpływ projektu na zdolność państwa w zakresie odporności na kryzys jest związany z zapewnieniem niezawodnego i zdalnego dostępu funkcjonariuszom Policji do krajowych i międzynarodowych baz danych.

Niezależnie od powyższego zamawiający wyjaśnił, że środki finansowe na zabezpieczenie znacznej części prowadzonego postępowania zostały uwzględnione Krajowym Planie Odbudowy. Termin rozliczenia tych środków upływa 31 grudnia 2025 r. Biorąc pod uwagę obecny stan realizacji postępowania przetargowego, a także zakładany w projekcie umowy termin dostawy MTN (Termin realizacji Umowy wykonawczej nie będzie krótszy niż 70 dni roboczych w przypadku dostaw powyżej 250 szt. danego rodzaju urządzeń) realizacja projektu w terminie do 31 grudnia 2025 r. jest zagrożona. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że na dzień dzisiejszy faktyczny termin rozstrzygnięcia sprawy przed Izbą wynosi około 1,5 miesiąca. Zawarcie umowy w takim przypadku mogłoby nastąpić dopiero na początku

października 2025 r. Realny czas na realizację zamówienia wykonawczego dla tak dużej ilości sprzętu zamawiający powinien ustalić na okres nie krótszy niż 3 miesiące. Tym samym konieczne jest uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania, z uwagi na niemożliwość jej zawarcia w terminie umożliwiającym wykorzystanie środków z KPO. Brak możliwości zawarcia umowy będzie miał negatywny skutek dla interesu publicznego w dziedzinie bezpieczeństwa – brak wyposażenia jednostek Policji w odpowiedni sprzęt znacznie osłabi możliwość reagowania na sytuacje zagrożenia zdrowia i życia wszystkich obywateli. W przedmiotowej sprawie uszczerbku mógłby doznać jedynie interes ekonomiczny odwołującego, przy czym należy tu zwrócić uwagę, iż przedmiotowe postępowanie prowadzone jest na zawarcie umowy ramowej, w której odwołujący pozostanie stroną niezależnie od rozstrzygnięcia odwołania. Tym samym należy stwierdzić, że negatywny skutek dla interesu publicznego w dziedzinie bezpieczeństwa znacznie przewyższa korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego.

W zakresie drugiej przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy, zamawiający argumentował, że przedmiotowe odwołanie dotyczyło zarzutów niezgodności oferty wykonawcy Konsorcjum: Axians IT Solutions Poland Sp. z o.o. z Opisem Przedmiotu Zamówienia. Zamawiający zwrócił uwagę, że już w 6 czerwca 2025 r. dokonał rozstrzygnięcia postępowania, w którym uznał, że oferta Axians jest zgodna z OPZ (dokonał jej odrzucenia z innych powodów). Ponadto 16 czerwca 2025 r. w ramach odwołania na wybór jeden z wykonawców podniósł zarzuty niezgodności oferty Axians z OPZ (w innym zakresie niż przedmiotowe odwołanie). Zarzuty te zostały rozstrzygnięte przez Izbę i oddalone w całości. Tym samym zamawiający wskazał, że termin na składanie zarzutów co do niezgodności oferty Axians z OPZ upływał w 16 czerwca 2025 r. W ocenie zamawiającego obecnie podnoszone zarzuty są więc składane po terminie, tym samym podlegają odrzuceniu. Odwołujący, jako profesjonalny podmiot – reprezentowany przez renomowaną kancelarię prawną – musi wiedzieć o bezskuteczności podnoszonych zarzutów.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 578 ust. 1 Pzp *Zamawiający może złożyć do Izby wnioszek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577.*

Z kolei stosownie do treści przepisu art. 578 ust. 2 Pzp *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.

Zamawiający we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy z 26 sierpnia 2025 r. wskazał na podstawy uchylenia zakazu zawarcia umowy określone w art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp.

Izba zwróciła uwagę, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu przez Izbę orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Zamawiający powinien zatem wykazać, że istnieje potrzeba niezwłocznego zawarcia umowy, bez przewidzianego prawem oczekiwania na orzeczenie Izby w przedmiocie rozstrzygnięcia odwołania.

Rozpoznając wniosek, Izba stwierdziła, że wskazane przez zamawiającego okoliczności nie uzasadniały uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp.

W odniesieniu do przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp, Izba stwierdziła, że przywołany przepis wymaga ustalenia po pierwsze, czy niezawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, spowoduje negatywne skutki dla interesu publicznego. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, wówczas należy zbadać, czy negatywne skutki przewyższają korzyści związane z ochroną wszystkich interesów zagrożonych uszczerbkiem skutkiem czynności podjętych przez zamawiającego.

Składając wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy, zamawiający musi w sposób szczegółowy i za pomocą precyzyjnych twierdzeń wykazać wpływ wykonania danego zamówienia na ochronę słusznego interesu publicznego, którego niewykonanie w sposób ewidentny przekracza potrzebę ochrony praw odwołującego się wykonawcy. Ponadto, Izba stoi na stanowisku, że powody dla których zamawiający sięga po tę wyjątkową instytucję nie mogą być wywołane działaniem zamawiającego, lecz powinny wynikać z okoliczności od niego niezależnych, a zamawiający powinien wyczerpać wszelkie inne dostępne mu środki aby osiągnąć cel w postaci udzielenia zamówienia w pożądanym terminie.

Z przedstawionego przez zamawiającego w sposób dość ogólnikowy stanu sprawy, w żaden sposób nie wynikało, aby niezawarcie umowy mogło 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.

Zamawiający uzasadniając konieczność uchylenia zakazu zawarcia umowy na podstawie przesłanki określonej w art. 578 ust. 2 pkt 1 Pzp powołał się w pierwszej kolejności na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r. i w tym kontekście wskazał na wartości związane z bezpieczeństwem prawnym oraz porządkiem publicznym, jako uzasadniające w tej sytuacji interes publiczny, który miał przewyższać interes odwołującego. Skład orzekający oczywiście nie deprecjonował znaczenia związanego z zakupem Mobilnych Terminali Noszonych i z pewnością ich zakup ma swoje uzasadnienie, natomiast nie oznaczało to, że można było uchylić zakaz bez adekwatnego wyjaśnienia. Tymczasem zamawiający odniósł się w początkowym fragmencie swojego stanowiska do ww. uchwały oraz wskazał kilka swoich zadań, które wynikały z aktów prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie Izby to za mało, aby uchylić zakaz zawarcia umowy, który jest wyjątkiem od zasady i jako taki musi być oceniany zawężająco.

Główny i właściwie jedyny konkretny argument zamawiającego dotyczący tej przesłanki wskazywał na to, że *środki finansowe na zabezpieczenie znacznej części prowadzonego postępowania zostały uwzględnione Krajowym Planie Odbudowy. Termin rozliczenia tych środków upływa w dniu 31 grudnia 2025 r. Biorąc pod uwagę obecny stan realizacji postępowania przetargowego, a także zakładany w projekcie umowy termin dostawy MTN (Termin realizacji Umowy wykonawczej nie będzie krótszy niż 70 dni roboczych w przypadku dostaw powyżej 250 szt. danego rodzaju urządzeń) realizacja projektu w terminie do 31 grudnia 2025 r. jest zagrożona*. Powyżej opisany argument nie przekonał składu orzekającego. Po pierwsze zamawiający nawet nie wskazał w jakim zakresie środki na sfinansowanie tego zamówienia mają pochodzić z Krajowego Planu Odbudowy (zwanym dalej jako: „KPO”). Sformułowanie wskazujące, że środki te w znacznej części zostały uwzględnione w KPO należało uznać za nieostre i nie mogło ono potwierdzać zasadności wniosku zamawiającego. To czy coś stanowi znaczną część jakiejś całości zależy od indywidualnych okoliczności danej sprawy i w tej sytuacji z uwagi na niedookreślone stanowisko zamawiającego nie można było stwierdzić czy rzeczywiście środki finansowane z KPO stanowiły znaczną część budżetu zamawiającego. Po drugie, i co najistotniejsze, zamawiający nie wykazał, ani nawet nie uprawdopodobnił, że w przypadku niedotrzymania terminu 31 grudnia 2025 r. zamówienie nie zostanie wykonane. Tym samym Izba potraktowała stanowisko zamawiającego jako odnoszące się do źródeł finansowania zamówienia, a nie do niemożliwości jego wykonania po upływie ww. terminu. Po trzecie argument wskazujący na źródło finansowania z KPO pośrednio podważał stanowisko zamawiającego zmierzające do uwypuklenia znaczenia negatywnych skutków nie zawarcia umowy dla interesu publicznego. Skoro przedmiotowe zamówienie było tak istotne dla interesu publicznego to zastanawiające było finansowanie go ze środków zewnętrznych czy też niepochodzących bezpośrednio z budżetu państwa.

Tym samym Izba doszła do przekonania, że tej sprawie miała miejsce sprzeczność interesów ekonomicznych stron postępowania odwoławczego, a to było niewystarczające do stwierdzenia, że 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.

W zakresie drugiej przesłanki skład orzekający uznał, że uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp jest możliwe w sytuacji, w której zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. Należy podkreślić, że w tym przypadku wymagane jest uprawdopodobnienie przez zamawiającego zaistnienia tej przesłanki.

Izba stwierdziła, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy zamawiający nie uprawdopodobnił, że odwołanie wniesione zostało wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. W tym kontekście Izba stwierdziła, że przepis art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp odnosi się jedynie do przypadków oczywistych, które nie wymagają szczegółowej analizy odwołania. Natomiast skorzystanie przez wykonawcę w toku postępowania o udzielenie zamówienia ze środków ochrony prawnej nie jest sytuacją nadzwyczajną i z pewnością jest to okoliczność, która przez zamawiającego powinna być wzięta pod uwagę np. przy planowaniu ryzyka wpływającego na czas potrzebny na udzielenie zamówienia.

Ponadto argumentacja przedstawiona przez zamawiającego we wniosku w zakresie konieczności odrzucenia odwołania, w ocenie Izby, nie mogła być uznana za skuteczne wykazanie spełnienia powyższej przesłanki. Na etapie rozpatrywania wniosku zamawiającego o uchylenie zakazu zawarcia umowy, Izba nie dokonuje bowiem formalnej oceny dopuszczalności odwołania, ponieważ ocena taka ma miejsce dopiero w toku postępowania odwoławczego.

Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, Izba postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 3 i 4 Pzp, uznając, że przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp nie zostały spełnione, co skutkowało odmową uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

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

Przewodniczący: