

Sygn. akt: KIO/W 46/26

POSTANOWIENIE
z dnia 26 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 lutego 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 25 lutego 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze zgłoszonego przez Zamawiającego: **Powiat Żyrardowski (ul. Limanowskiego 45, 96-300 Żyrardów)** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dostawa i wdrożenie systemu bezpieczeństwa SIEM/SOAR w ramach projektu grantowego „Cyberbezpieczny Samorząd”, numer sprawy: ZP.272.5.29.2025, dalej jako „Postępowanie”. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 31 października 2025 r. pod numerem: 2025/BZP 00509036.

postanawia:

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

Uzasadnienie

Zamawiający - **Powiat Żyrardowski** we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze podał: (...) wnoszę o uchylenie przez Izbę zakazu zawarcia umowy w Postępowaniu, jako że zaistniała przesłanka warunkująca uchylenie zakazu, określona w art. 578 ust. 2 pkt 1 Ustawy, tj. 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.
(...)

W uzasadnieniu wniosku wskazał na następujące okoliczności: (...)

1. Ostatnia czynność Zamawiającego w Postępowaniu miała miejsce 17 grudnia 2025 r. i polegała na wyborze oferty najkorzystniejszej, złożonej przez wykonawcę TK-MED Sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie.

2. Wybór ten został zakwestionowany przez Odwołującego, który zarzucał naruszenie przepisów Ustawy: art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 16 pkt 1) - 3) Ustawy; art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 Ustawy; art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) Ustawy; art. 239 ust. 1 i 2 Ustawy; ewentualnie: art. 239 ust. 1 i 2 Ustawy; art. 255 pkt 6) w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1) w zw. z art. 99 ust. 1 i 4 i w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) ustawy.

3. W dniu 18 lutego 2026 r. miała miejsce rozprawa przed Krajową Izbą Odwoławczą, która została odroczone do 13 marca 2026 r. godz. 10:00.

4. W tych okolicznościach Zamawiający zmuszony jest podjąć działania, aby uchylić wynikający z art. 577 Ustawy czasowy zakaz zawarcia umowy w sprawie zamówienia, bowiem z zamówieniem związany jest istotny interes publiczny, który wymaga, aby natychmiast rozpocząć realizację zamówienia. Dlatego też niezawarcie umowy w sprawie tego zamówienia, jak również zawarcie jej za ok. kilka tygodni, kiedy Izba merytorycznie rozpozna środek ochrony prawnej Odwołującego, spowoduje 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 toku postępowania, co wypełnia przesłankę uchylenia przez Izbę zakazu zawarcia umowy z art. 578 ust. 2 pkt 2 Ustawy.

5. W dalszej części niniejszego wniosku Zamawiający szczegółowo odniesie się do powyższych twierdzeń i wykaże, że:

1) z zamówieniem związany jest istotny interes publiczny, który wymaga bezzwłocznego zawarcia umowy oraz przystąpienia do jej realizacji,

2) niezawarcie umowy w sprawie zamówienia mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do której zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu.

6. Powiat Żyrardowski jako jednostka samorządu terytorialnego, na mocy obowiązujących przepisów (w szczególności ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym), realizuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, które zmierzają do bezpiecznego i ciągłego funkcjonowania osób i instytucji tam funkcjonujących. Powiat nie jest wyłącznie podmiotem administracyjnym – to na nim spoczywa realizacja zbiorowych potrzeb obywateli,

obejmujących takie obszary jak ochrona zdrowia, edukacja, pomoc społeczna, wsparcie pieczy zastępczej, transport zbiorowy, porządek publiczny czy zarządzanie kryzysowe.

7. W dobie powszechnej cyfryzacji usług publicznych, realizacja tych zadań jest w całości uzależniona od funkcjonowania systemów teleinformatycznych. W systemach tych centralizowane i przetwarzane są znaczne ilości danych mieszkańców, w tym dane wrażliwe z obszaru ochrony zdrowia, ale też dane finansowe, socjalne i ewidencyjne. Powiat Żyrardowski ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za teleinformatyczne bezpieczeństwo tych rejestrów. Zbiorowe interesy osób wymagają zapewnienia ciągłości działania infrastruktury informatycznej, bowiem każdy, nawet krótkotrwały przestój, oznacza realne zagrożenie dla stabilności, zdrowia i mienia mieszkańców (np. wstrzymanie koordynacji służb zarządzania kryzysowego). Tym samym, czasowy zakaz możliwości zawarcia umowy na wdrożenie systemu bezpieczeństwa SIEM/SOAR godzi w zbiorowy interes osób. W braku zapewnienia cyfrowego bezpieczeństwa mieszkańców i płynność usług publicznych stanowi ryzyko, które jest nieadekwatne i nieproporcjonalne do interesu Odwołującego.

8. Rola cyberbezpieczeństwa w aktualnych realiach geopolitycznych i technologicznych uległa redefinicji: z funkcji pomocniczej stała się fundamentem suwerenności i funkcjonowania państwa na każdym jego szczeblu. Jak wprost akcentuje prawodawca unijny w motywie 3 dyrektywy NIS2, wraz z postępującą transformacją cyfrową i powszechnym usieciowieniem społeczeństwa, ewoluował również krajobraz zagrożeń. Liczba, skala, zaawansowanie, częstotliwość oraz wpływ incydentów zyskały nowy wymiar, stanowiąc bezpośrednie zagrożenie dla funkcjonowania państw, gospodarek i bezpieczeństwa obywateli. W obecnych czasach dane stanowią jeden z najcenniejszych zasobów o znaczeniu gospodarczym i społecznym. Współczesne ataki na publiczne systemy teleinformatyczne nie polegają jedynie na ich uszkodzeniu, ale są ukierunkowane w pierwszej kolejności na masową kradzież. Wykradane od podmiotów publicznych informacje osobowe, finansowe, zdrowotne czy geolokalizacyjne podlegają zorganizowanemu, przestępczemu obrotowi – są one przedmiotem nielegalnej sprzedaży na forach tzw. darknetu. Ich nabywcy wykorzystują je do celów stricte sprzecznych z prawem: zaciągania zobowiązań finansowych na tożsamość ofiar, szantażu, a także prowadzenia ataków opartych na inżynierii społecznej.

9. Gwałtowny wzrost liczby cyberataków, wyraźnie wyróżnionym w motywie 54 dyrektywy NIS2, są ataki z użyciem oprogramowania typu ransomware. Cyberprzestępcy, wykorzystując każdą lukę i brak zautomatyzowanych narzędzi analitycznych w sieciach, szyfrują całe środowiska teleinformatyczne i żądają zapłaty za przywrócenie dostępu. Ewentualny, skuteczny atak na infrastrukturę Zamawiającego – przy braku systemu, którego dotyczy zamówienie – skutkowałby nie tylko naruszeniem poufności danych, ale całkowitą i długotrwałą utratą możliwości wykonywania zadań publicznych. Oznaczałoby to w praktyce

wstrzymanie obrotu prawnego, leczniczego, brak możliwości obsługi osób wymagających pomocy czy utratę kontroli nad infrastrukturą podległych jednostek edukacyjnych czy ochrony zdrowia.

10. Co więcej, zgodnie z motywem 37 dyrektywy NIS2, współczesne podmioty funkcjonują w gęstej sieci infrastrukturalnych współzależności. Skuteczny atak na węzeł powiatowy wywołuje efekt kaskadowy, który może skutkować awarią powiązanych systemów szczebla gminnego, wojewódzkiego, a nawet scentralizowane rejestry państwowe.

11. W okolicznościach zaistniałej sytuacji, utrzymanie czasowego zakazu zawarcia umowy sprowadza się do doprowadzenia Powiatu Żyrardowskiego do funkcjonowania w warunkach ryzyka naruszenia ciągłości działania i wycieku danych. Skutki ewentualnego paraliżu opisanej infrastruktury przewyższają interes Odwołującego, generując opisane ryzyko.

12. W nawiązaniu do powyżej opisanych roli Zamawiającego oraz istoty cyberbezpieczeństwa, należy podkreślić, że zakup i wdrożenie systemu bezpieczeństwa klasy SIEM/SOAR nie stanowi wyłącznie partykularnego interesu Zamawiającego. Interes publiczny, o którym mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 Ustawy, nie jest co do zasady tożsamy z interesem faktycznym (w szczególności interesem ekonomicznym) lub prawnym samego zamawiającego, ani tym bardziej wykonawcy, któremu zamówienie miałyby zostać ostatecznie udzielone. Interes publiczny to kategoria o znaczeniu uniwersalnym, nadrzędna wobec doraźnych celów samorządowych.

13. Interes publiczny definiowany jest jako realna korzyść lub zbiór korzyści otrzymywanych w efekcie realizacji przedsięwzięć służących ogółowi społeczeństwa. Wdrożenie narzędzia SIEM/SOAR, wykorzystującego mechanizmy uczenia maszynowego i orkiestracji do obsługi cyberzagrożeń, nie służy usprawnieniu pracy Zamawiającego. Jego wyłącznym i bezpośrednim beneficjentem jest ogół osób obsługiwanych przez Zamawiającego, których wrażliwe dane są w tych systemach gromadzone i przetwarzane. Poczucie bezpieczeństwa i ochrona tych danych zależą od ciągłości świadczenia dotychczasowych i planowanych usług publicznych. Zamawiający nie jest beneficjentem zamówienia, a jest jedynie operatorem zamawianego systemu.

14. Z tego względu interes publiczny jest pojęciem szerszym i donioślejszym prawnie niż interes Zamawiającego, Odwołującego czy Przystępującego. W analizowanym stanie faktycznym, po jednej stronie znajduje się prywatny, stricte gospodarczy interes Odwołującego, dążącego – jak każdy przedsiębiorca – do uzyskania zysku z tytułu realizacji kontraktu. Po drugiej stronie stoi natomiast cyfrowe bezpieczeństwo osób, ochrona przed atakami np. typu ransomware, oraz zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania infrastruktury teleinformatycznej. Utrzymanie w mocy zakazu zawarcia umowy chroniłoby zatem interes majątkowy przedsiębiorcy, narażając jednocześnie na szkodę opisany wyżej interes publiczny

ogółu. Odstąpienie od realizacji zamówienia stanowi bezpośrednie zagrożenie dla zbiorowego bezpieczeństwa danych osób, co w realiach rosnącej skali ataków na administrację powinno zostać ocenione wyżej aniżeli interes majątkowy Odwołującego.

15. Niezależnie od wykazanego wyżej interesu publicznego w zakresie ochrony danych teleinformatycznych, Zamawiający pragnie przybliżyć okoliczności związane ze środkami przeznaczonymi na sfinansowanie zamówienia. Utrzymanie w mocy zakazu zawarcia umowy doprowadzi do sytuacji, w której nawet ewentualne uwzględnienie odwołania przez Krajową Izbę Odwoławczą będzie miało nikły wpływ na losy udzielenia zamówienia jako takiego. Ustanie zakazu zawarcia umowy w dacie ogłoszenia wyroku, tj. po dniu 13 marca 2026 r., spowoduje unieważnienie postępowania z uwagi na utratę środków celowych pochodzących z dofinansowania zewnętrznego.

16. Powiat Żyrardowski (Grantobiorca) realizuje przedmiotowe zamówienie w programie „Cyberbezpieczny Samorząd”. Inwestycja ta jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 – FERC, Priorytet II: Zaawansowane usługi cyfrowe, Działanie 2.2. – Wzmocnienie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa). Kwota przyznanego, dedykowanego dofinansowania wynosi 849 892,89 zł, przy całkowitej wartości projektu szacowanej na ponad 1 000 000 zł. Środki te nie stanowią budżetu własnego Zamawiającego, lecz są warunkowane terminami realizacji, wynikającymi z umowy o powierzenie grantu Nr FERC.02.02-CS.01-001/23/1683/FERC.02.02-CS.01-001/23/2024, obowiązującej od 26 czerwca 2024 r.

17. Zgodnie z regulaminem projektu grantowego, maksymalny okres jego realizacji wynosi 24 miesiące, wobec czego rozliczenie całości zadania wypada 26 czerwca 2026 r. Należy podkreślić, że wyznaczona data nie jest terminem zakończenia samych prac wdrożeniowych, lecz terminem zamknięcia i rozliczenia projektu przed instytucją zarządzającą. Harmonogram postępowania, w którym ogłoszenie opublikowano 31 października 2025 r., został opracowany z uwzględnieniem czasu niezbędnego do wdrożenia. Zgodnie z dokumentacją zamówienia, czas wdrożenia systemów klasy SIEM/SOAR wynosi 90 dni. Mając jednak na względzie złożoną infrastrukturę Zamawiającego, szacowane minimum wdrożeniowe, przy założeniu niezakłóconej realizacji, wynosi 8 tygodni. Samo podpisanie protokołu odbioru systemu nie kończy jednak procesu uwarunkowanego grantem.

18. Po wdrożeniu zamawianego systemu, Zamawiający jest zobligowany do przeprowadzenia zewnętrznego audytu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI). Audyt ten, realizowany przez certyfikowanych audytorów zewnętrznych, musi weryfikować działanie nowo wdrożonych systemów. Raport z audytu jest załącznikiem do końcowego wniosku rozliczającego grant.

19. Brak uchylecia zakazu zawarcia umowy, biorąc pod uwagę odroczenie rozprawy do 13 marca 2026 r., oraz ryzyko utraty środków stanowiących dofinansowanie, doprowadzi do sytuacji, w której Zamawiający będzie zmuszony unieważnić postępowanie właśnie z uwagi na brak środków pochodzących z dofinansowania. Na marginesie Zamawiający podkreśla, że utrata grantu i unieważnienie postępowania ma dalsze konsekwencje. Dyrektywa NIS2 *expressis verbis* zalicza starostwa powiatowe do kategorii podmiotów kluczowych, wymagając od nich wdrożenia zaawansowanych, zautomatyzowanych środków zarządzania ryzykiem. W dniu 19 lutego 2026 r. Prezydent RP podpisał nowelizację ustawy o Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa, transponującą te wymagania do porządku krajowego. Niewdrożenie systemu SIEM/SOAR doprowadzi do naruszenia przez Zamawiającego przepisów z zakresu cyberbezpieczeństwa.

20. Opisane skutki w sposób oczywisty i istotny przewyższają potencjalne korzyści wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy w okresie standstill.

21. Zamawiający pragnie zastrzec, że ma pełną świadomość, iż środki ochrony prawnej przewidzianej w ustawie odgrywają doniosłe znaczenie dla funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Umożliwiają one bowiem kontrolę legalności czynności podejmowanych przez zamawiających w toku postępowania o udzielenie zamówienia oraz służą urzeczywistnieniu podstawowych zasad prawa zamówień publicznych, w szczególności zasady równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji. Mechanizmy te sprzyjają również wyborowi oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, tj. takiej, która przy najlepszym stosunku jakości do ceny zapewnia należyte wykonanie zamówienia realizowanego w interesie publicznym.

22. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że środki ochrony prawnej przewidzianej w Ustawie nie stanowią celu samego w sobie, lecz są narzędziem służącym eliminowaniu naruszeń prawa oraz przywracaniu stanu zgodnego z przepisami. Potwierdza to pośrednio również treść samego art. 578 Ustawy, który dopuszcza możliwość ograniczenia efektywnego korzystania ze środków ochrony prawnej w sytuacji, w której przemawia zatem inny istotniejszy interes wymagający ochrony (interes publiczny).

Krajowa Izba Odwoławcza (KIO lub Izba) zważyła, co następuje:

Izba - zgodnie z art. 578 ust. 2 ustawy Pzp - może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:

- 1) nie zawarcie 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.

Przesłanki odpowiednio wskazane w punkcie 1 i punkcie 2 cytowanego artykułu mają charakter samodzielny, nie muszą być spełnione łącznie, są od siebie niezależne. Mając na uwadze okoliczności wskazane w treści wniosku, Izba uznała, że Zamawiający uprawdopodobnił, że w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka z pkt 1 wskazanego przepisu uzasadniająca uchylenie zakazu zawarcia umowy w przedmiotowej sprawie. Dla zastosowania tej przesłanki bowiem koniecznym jest, co najmniej uprawdopodobnienie istnienia powołanych przez zamawiającego we wniosku okoliczności. W ocenie Izby wskazane przez wnioskodawcę okoliczności uzasadniają w sposób dostateczny, że nie zawarcie 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 tym postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Przedmiot zamówienia - Dostawa i wdrożenie systemu bezpieczeństwa SIEM/SOAR - związany jest ze szczególnym charakterem zadania i jest realizowany w ramach w ramach projektu grantowego „Cyberbezpieczny Samorząd”.

We wniosku wskazano w szczególności, że:

- ✓ Powiat Żyrardowski, jako jednostka samorządu terytorialnego, na mocy obowiązujących przepisów (w szczególności ustawy o samorządzie powiatowym), realizuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, które zmierzają do bezpiecznego i ciągłego funkcjonowania osób i instytucji tam funkcjonujących i na którym spoczywa realizacja zbiorowych potrzeb obywateli, obejmujących takie obszary jak ochrona zdrowia, edukacja, pomoc społeczna, wsparcie pieczy zastępczej, transport zbiorowy, porządek publiczny czy zarządzanie kryzysowe;
- ✓ Realizacja wskazanych we wniosku zadań jest w całości uzależniona od funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w których to systemach centralizowane i przetwarzane są znaczne ilości danych mieszkańców, w tym dane wrażliwe z obszaru ochrony zdrowia, ale też dane finansowe, socjalne i ewidencyjne, a Powiat Żyrardowski ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za teleinformatyczne bezpieczeństwo tych rejestrów;
- ✓ Zbiorowe interesy osób wymagają zapewnienia ciągłości działania infrastruktury informatycznej, bowiem każdy, nawet krótkotrwały przestój, oznacza realne zagrożenie dla

stabilności, zdrowia i mienia mieszkańców (np. wstrzymanie koordynacji służb zarządzania kryzysowego).

Tak jak podkreślił wnioskodawca w pkt 15 wniosku *„Utrzymanie w mocy zakazu zawarcia umowy doprowadzi do sytuacji, w której nawet ewentualne uwzględnienie odwołania przez Krajową Izbę Odwoławczą będzie miało nikły wpływ na losy udzielenia zamówienia jako takiego. Ustanie zakazu zawarcia umowy w dacie ogłoszenia wyroku, tj. po dniu 13 marca 2026 r., spowoduje unieważnienie postępowania z uwagi na utratę środków celowych pochodzących z dofinansowania zewnętrznego”*.

Wymaga zaznaczenia, że przedłużające się obiektywnie postępowanie odwoławcze prowadzone w związku z odwołaniem wniesionym w dniu 22.12.2025 r. przez wykonawcę InfoSoftware Polska Sp. z o.o. z/s w Szczepańcowej jest okolicznością niezależną od Zamawiającego. Natomiast czasowy zakaz możliwości zawarcia umowy na wdrożenie systemu bezpieczeństwa SIEM/SOAR – tak jak wskazywał Zamawiający - godzi w zbiorowy interes osób. W braku zapewnienia cyfrowego bezpieczeństwa mieszkańców i płynności usług publicznych stanowi ryzyko, które jest nieadekwatne i nieproporcjonalne do interesu Odwołującego. Zważywszy na procedurę wdrożenia zamawianego systemu opisaną we wniosku istnieje realne ryzyko utraty środków stanowiących dofinansowanie, a w konsekwencji doprowadzi do unieważnienia przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Reasumując Izba stwierdza, że powoływane przez Zamawiającego okoliczności wskazują, że niezwłoczne nie zawarcie umowy rodzi znaczne ryzyko unieważnienia przedmiotowego postępowania. Skutki negatywne, które powołano we wniosku w sposób istotny przewyższają potencjalne korzyści wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy w okresie standstill. Tym samym nie zawarcie umowy może 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 przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia które to okoliczności są objęte przesłanką z pkt 1 art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Mając powyższe na uwadze, KIO postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w związku z jej art. 578 ust. 4 zdanie pierwsze.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie drugie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

.....