

Sygn. akt: KIO 1409/26

**POSTANOWENIE**  
z dnia 29 kwietnia 2026 roku

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

**Przewodniczący:** Justyna Tomkowska  
**Członkowie:** Joanna Stankiewicz-Baraniak  
Ryszard Tetzlaff

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym bez udziału Stron w dniu **29 kwietnia 2026 roku** w **Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **27 marca 2026 roku** przez wykonawcę **DECESOFT Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie** (Odwołujący)

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – **Skarb Państwa, w imieniu którego postępowanie prowadzi Minister Finansów**

**przy udziale Przystępujących:**

- zgłaszającego przystąpienie po stronie Odwołującego: wykonawcy **SEVENET Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku**;
- zgłaszającego przystąpienie po stronie Zamawiającego: wykonawcy **IT Solution Factor Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie**

**postanawia:**

1. Umorzyć postępowanie odwoławcze;
2. nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych kwoty **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnastu tysięcy złotych zero groszy) na rzecz **Odwołującego - DEESOFT Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie** i uszczonę tytułem wpisu od odwołania;
3. znieść w pozostałym zakresie koszty między Stronami.

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:**

.....

**Członkowie:**

.....

.....

Sygn. akt KIO 1409/26

**UZASADNIENIE**

Zamawiający: Skarb Państwa, w imieniu którego postępowanie prowadzi Minister Finansów, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp”) pn. *„Dostawa, instalacja i uruchomienie Systemu typu sandbox służącemu ochronie przed atakami typu ATP (Advanced Persistent Threat) w ramach realizacji projektu Cyberbezpieczny Rząd”*. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wydanie S: 53/2026 w dniu 17.03.2025 r. pod numerem 184133-2026.

Dnia 27 marca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 i pkt 2 ustawy Pzp odwołanie złożył wykonawca DEESOFT Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, dalej jako „Odwołujący”.

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 17 marca 2026 roku (informacja o ogłoszeniu postępowania), zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uścił wpis w wymaganej wysokości.

Odwołanie złożono wobec czynności i zaniechań Zamawiającego, w szczególności

w zakresie treści specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) wraz z załącznikami.

W ocenie Odwołującego wypełnione zostały przesłanki dla wniesienia odwołania określone w art. 505 ustawy PZP, tj. posiadanie przez Odwołującego interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP. Obecna treść warunków zamówienia,

w szczególności treść opisu przedmiotu zamówienia, uniemożliwia Odwołującemu złożenia oferty, gdyż wprowadza nieproporcjonalne warunki zamówienia, w szczególności w zakresie wskazania konkretnych rozwiązań technicznych właściwych dla jednego produktu, lub wąskiej grupy produktów, który eliminuje z udziału wykonawców zdolnych do wykonania zamówienia. Odwołujący może zatem ponieść szkodę w postaci utraconych korzyści, które mógłby uzyskać,

w przypadku udzielenia mu zamówienia.

Odwołujący zarzucał Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy PZP:

1. art. 99 ust. 4 ustawy PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy PZP poprzez określenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję,

w szczególności przez wskazanie cech produktu oraz procesów właściwych do jednego wykonawcy co prowadzi do uprzywilejowania tego wykonawcy, a w efekcie wyeliminowania innych wykonawców w tym Odwołującego, mimo, że jest on zdolny do wykonania przedmiotu zamówienia w sposób gwarantujący osiągnięcie wszystkich założeń i funkcjonalności

w takim samym stopniu jak wymagany w opisie przedmiotu zamówienia, stosując odmienne, ale równie efektywne rozwiązania.

Odwołujący wnosił o nakazanie Zamawiającemu dokonanie modyfikacji opisu przedmiotu zamówienia w sposób określony w uzasadnieniu odwołania.

W uzasadnieniu zarzutów podano, że Sandboxing to technika izolowania aplikacji, procesów lub plików w specjalnym, odseparowanym środowisku, tak aby nie miały one pełnego dostępu do systemu operacyjnego, danych użytkownika ani innych programów. Chodzi o to, by móc uruchomić potencjalnie niebezpieczny kod i jednocześnie nie dopuścić, by wyrządził on realne szkody. Dobrą analogią jest wirtualna klatka: podejrzany plik działa pozornie normalnie, ale wszystko, co robi, dzieje się w kontrolowanej przestrzeni. Jeśli spróbuje usunąć pliki, zaszyfrować dysk, przejąć kamerę lub mikrofon – te akcje są albo blokowane, albo wykonywane wyłącznie w środowisku testowym, bez wpływu na prawdziwy system.

**Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej, wyznaczony do rozpoznania niniejszej sprawy odwoławczej ustalił i zważył, co następuje:**

Odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Odwołanie nie zawierało braków formalnych.

Zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego złożyli następujący wykonawcy:

- po stronie Odwołującego: wykonawcy SEVENET Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku;
- po stronie Zamawiającego: wykonawcy IT Solution Factor Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie.

Izba potwierdziła skuteczność zgłoszeń i dopuściła Wykonawców jako Przystępujących.

W dniu 16 kwietnia 2026 roku Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wskazał, że:

a) uwzględni odwołanie w zakresie zarzutów i żądań wskazanych w pkt 3, 6, 7 i 8 odwołania w całości. Przy czym Zamawiający zobowiązał się do zmiany treści SWZ, która to zmiana skonsumentuje w całości żądania wskazane w odwołaniu w pkt 3, 6, 7 i 8;

b) uwzględni odwołanie w zakresie zarzutów i żądań, wskazanych w pkt 4 i 5 odwołania, w części, zobowiązując się jednocześnie do zmiany treści SWZ, zgodnie z Tabelą zamieszczoną w odpowiedzi. Zamawiający wskazał, że zmiana ta wpływa i ma bezpośredni związek z zarzutami sformułowanymi przez Odwołującego.

W dniu 17 kwietnia 2026 roku Przystępujący po stronie Zamawiającego został wezwany do złożenia sprzeciwu wobec uwzględnienia zarzutów w całości i w części. Do dnia wydania niniejszego postanowienia, Przystępujący IT Solution Factor Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie nie zajął stanowiska merytorycznego.

Zamawiający w dniach 22 i 24 kwietnia 2026 roku dokonał zmian SWZ zapowiadanych w odpowiedzi na odwołanie.

Dnia 28 kwietnia 2026 roku Odwołujący złożył pisemne stanowisko, w którym wnosił o umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie wszystkich zarzutów.

W stanowisku podano, że Zamawiający uwzględnił odwołanie w zakresie zarzutów i żądań wskazanych w pkt 3, 6, 7 i 8 odwołania. Dwa zarzuty (w zakresie zarzutów i żądań, wskazanych w pkt 4 i 5 odwołania), zostały uwzględnione w części, a Zamawiający dokonał już zmian SWZ.

Niezależnie od powyższego Zamawiający dokonał już zmian SWZ, we wszystkich obszarach objętych odwołaniem. Pierwsza zmiana została opublikowana na stronie internetowej prowadzonego postępowania dnia 22 kwietnia 2026 r., kolejna dnia 24 kwietnia 2026 r.

W tej sytuacji Odwołujący wnosił o umorzenie postępowania odwoławczego w całości.

W zakresie zarzutów i żądań wskazanych w pkt 3, 6, 7 i 8 uzasadnienia odwołania postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu na podstawie art. 568 pkt 3) ustawy PZP, z uwagi na ich uwzględnienie w całości.

Ponieważ jednak po stronie Zamawiającego przystąpił wykonawca IT Solution Factor sp. z o.o., który może wnieść sprzeciw wobec uwzględnienia odwołania, Odwołujący wskazuje, że w jego ocenie gdyby Przystępujący do

postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wniósł sprzeciw postępowanie odwoławcze w tym zakresie i tak podlega umorzeniu na podstawie art. 568 pkt 2) ustawy PZP jako bezprzedmiotowego (z uwagi na zmiany SWZ, które w sposób istotny zmieniły brzmienie SWZ, co spowodowało, że odpadł substytut zaskarżenia w postaci kwestionowanych postanowień SWZ).

Wniesione w dniu 27 marca 2026 r. odwołanie za przedmiot ma czynności Zamawiającego polegającą sporządzeniu SWZ niezgodnie z przepisami ustawy PZP

w zakresie:

Pkt 3 uzasadnienia odwołania – Rozdział I pkt 2 Specyfikacji technicznej – opis przedmiotu zamówienia (załącznika do SWZ, dalej jako „OPZ”);

Pkt 4 uzasadnienia odwołania – Rozdział I pkt 6 lit b, f ppkt i oraz g OPZ;

Pkt 5 uzasadnienia odwołania – Rozdział I pkt 6 lit c OPZ;

Pkt 6 uzasadnienia odwołania – Rozdział I pkt 7 lit b OPZ;

Pkt 7 uzasadnienia odwołania – Rozdział I pkt 7 lit g OPZ;

Pkt 8 uzasadnienia odwołania – Rozdział I pkt 13 OPZ.

Zmiana treści SWZ w tym zakresie (obejmująca wszystkie ww. pkt w warstwie merytorycznej nie redakcyjnej) powoduje, że czynności zaskarżone przez Odwołującego utraciły swój byt prawny. Z tego też względu odpadł substrat zaskarżenia, którym były czynności Zamawiającego objęte zarzutami odwołania. W tych okolicznościach w ocenie Odwołującego postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP, zgodnie z którym Izba umarza postępowanie odwoławcze w przypadku stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne. Do okoliczności objętych dyspozycją wskazanego przepisu należy sytuacja, w której zamawiający dokonał czynności objętych zarzutami odwołania. Wówczas spór staje się bezprzedmiotowy, jako że podstawa faktyczna zarzutów przestaje istnieć (tak np. Postanowienie KIO z 12.02.2026 r., KIO 162/26).

Mając na uwadze powyższe, Izba zważyła co następuje:

W ocenie Izby nie budzi wątpliwości, iż w przedmiotowej sprawie, w związku z dokonanymi czynnościami Zamawiającego może znaleźć zastosowanie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym Izba umarza postępowanie odwoławcze w przypadku stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny *Podstawą do umorzenia postępowania jest również stwierdzenie przez Izbę, że postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne. Ustawodawca nie doprecyzował, o jakie sytuacje chodzi. Z pewnością dyspozycją przepisu objęte będą sytuacje utraty bytu prawnego przez stronę odwołania, na skutek likwidacji lub śmierci odwołującego. Wydaje się również, że podstawa umorzenia zaistnieje, jeśli zamawiający przed zakończeniem rozprawy unieważni postępowanie, wówczas spór stanie się bezprzedmiotowy, a ewentualnemu zaskarżeniu w drodze odwołania będzie podlegała nowa czynność zamawiającego.* (Komentarz Prawo Zamówień Publicznych, pod red. Marzeny Jaworskiej, Wydawnictwo C. H. Beck, W-wa 2021, str. 1236).

W ocenie Izby do takich sytuacji zalicza się również sytuacja, która zaistniała w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowaniu odwoławczym.

Zamawiający dokonał modyfikacji dokumentów postępowania, zgodnie z żądaniami odwołania i powyższe zmiany uwzględnił zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak również w treści SWZ. Wprowadzone zmiany dotyczyły także zarzutów uwzględnionych przez Zamawiającego, co do których Przystępujący po stronie Zamawiającego nie złożył sprzeciwu.

Tym samym przed wyznaczeniem posiedzenia i rozprawy przed Izbą nie istniały już czynności, do których odnosiły się zarzuty odwołania i których prawidłowość kwestionował Odwołujący. Dla składu orzekającego Izby oznacza to weryfikację (autokontrolę) wszystkich czynności, które dotychczas podjął w postępowaniu Zamawiający.

Dalej dostrzeżenia wymaga, że w momencie orzekania przez Izbę nie istniał substrat odwołania, będący podstawą korzystania ze środków ochrony prawnej przez Odwołującego.

A jednocześnie z dniem anulowania określonych czynności, otwierał się wykonawcom ponownie termin na wniesienie odwołania odnoszącego się do nowych czynności Zamawiającego.

Aby Izba mogła rozpoznać wniesione odwołanie – musi ono dotyczyć czynności Zamawiającego (art. 513 pkt 1 ustawy Pzp). Zatem na moment wniesienia odwołania musi istnieć substrat zaskarżenia, będący podstawą dla wykonawcy do wniesienia środka ochrony prawnej. W niniejszej sprawie niewątpliwie substratem zaskarżenia była czynność Zamawiającego polegająca na ustaleniu warunków udziału w postępowaniu i sformułowaniu treści ogłoszenia o zamówieniu.

Następnie dostrzeżenia wymaga, iż zgodnie z treścią art. 552 ust. 1 ustawy Pzp Izba wydając orzeczenie bierze pod uwagę stan rzeczy ustalony na moment zamknięcia postępowania odwoławczego. Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której może dojść do zmian w toku postępowania o udzielenie zamówienia – co Izba zobowiązana jest

uwzględnić wydając orzeczenie w sprawie w toku postępowania przed Izbą. Zauważenia również wymaga, że przepisy ustawy nie zobowiązują Zamawiającego do zawieszenia postępowania o udzielenie zamówienia, wobec wniesionego odwołania.

Izba wskazuje, że treść art. 552 ust. 1 ustawy Pzp, podobnie jak w przypadku art. 316 § 1 kpc, w myśl którego podstawą wydania przez sąd wyroku jest stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy – nakazuje uwzględnienie aktualnego stanu faktycznego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Ponadto stan rzeczy - o którym mowa jest w przepisie art. 552 ust. 1 ustawy Pzp - należy analogicznie - jak w art. 316 § 1 kpc - interpretować jako okoliczności faktyczne ustalone przed zamknięciem rozprawy oraz stan prawny, tj. obowiązujące przepisy, które mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia (wyrok SN z 25.06.2015 r., sygn. akt: V CSK 535/14, wyrok Sądu Apelacyjnego ze Szczecina z 13.09.2018 r., sygn. akt: I Aga 159/18).

Rolą ustalenia stanu rzeczy na moment zamknięcia postępowania odwoławczego jest uwzględnienie aktualnego stanu faktycznego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Izba jest więc w takim przypadku zobowiązania uwzględnić czynności Zamawiającego, które miały miejsce po wniesieniu odwołania, do czasu wydania orzeczenia w sprawie. Skoro Zamawiający dokonał nowych czynności, tym samym czynność stanowiąca podstawę wniesienia środka ochrony prawnej przestała istnieć. Zaskarżenie czynności, która w kształcie wskazanym w odwołaniu już nie istnieje, nie daje podstaw Izbie do stwierdzenia naruszenia przepisów przez Zamawiającego i nie może być podstawą do wydania orzeczenia merytorycznego. Uznać w takiej sytuacji w ocenie składu orzekającego Izby należy, iż prowadzenie dalszego postępowania odwoławczego jest bezcelowe, czyli jak stanowi przepisu ustawy Pzp – zbędne. Jest to przesłanka umożliwiająca umorzenie postępowania odwoławczego i zdaniem Izby może być ona wykorzystywana właśnie w podobnych sytuacjach. W innym wypadku bowiem odwołanie podtrzymywane przez Odwołującego podlegałoby oddaleniu jako bezzasadne wobec nieistniejącej czynności Zamawiającego. Orzekanie przez Izbę wobec nowych czynności Zamawiającego nie może mieć miejsca, gdyż wykraczałoby poza ramy postępowania odwoławczego, które wyznacza treść wniesionego odwołania. Jednocześnie wynik czynności ponowionych przez Zamawiającego będzie stanowił podstawę do korzystania ze środków prawnych przez Wykonawców po jego ogłoszeniu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W konsekwencji mając na względzie okoliczności niniejszej sprawy, orzeczono jak w sentencji, na podstawie przepisu art. 568 pkt 2 ustawy Pzp, umarzając postępowanie odwoławcze.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 Pzp w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2437) z którego wynika, że w przypadku umorzenia postępowania odwoławczego przez Izbę w całości na skutek stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne, koszty o których mowa w § 5 pkt 2, znosi się wzajemnie.

Na podstawie art. 574 Pzp Izba orzekła o dokonaniu zwrotu Odwołującemu uiszczzonego wpisu, o czym orzeczono w pkt 2 sentencji orzeczenia.

W tym stanie rzeczy Izba na podstawie art. 568 pkt 2) ustawy Pzp umorzyła postępowanie odwoławcze, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 553 zd. 2 ustawy Pzp.

**Przewodnicząca:**

.....

**Członkowie:**

.....

.....