Sygn. akt: KIO 1657/25

WYROK

Warszawa, dnia 23 maja 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Odrzywolska

Protokolant:Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie z udziałem stron w dniu 21 maja 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu28 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę TDZ Technika dla Zdrowia Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Uniwersytecki Dziecięcy Szpital Kliniczny im. L. Zamenhofa w Białymstoku z siedzibą w Białymstoku

orzeka:

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia postępowania;

2.kosztami postępowania obciąża zamawiającego Uniwersytecki Dziecięcy Szpital Kliniczny im. L. Zamenhofa w Białymstoku z siedzibą w Białymstoku, i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę TDZ Technika dla Zdrowia Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie,tytułem wpisu od odwołania;

2.2.zasądza od zamawiającego Uniwersyteckiego Dziecięcego Szpitala Klinicznego im. L. Zamenhofa w Białymstoku z siedzibą w Białymstokuna rzecz wykonawcy TDZ Technika dla Zdrowia Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

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 1657/25

U z a s a d n i e n i e

Uniwersytecki Dziecięcy Szpital Kliniczny im. L. Zamenhofa w Białymstoku z siedzibą w Białymstoku (dalej: „zamawiający") prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320) - dalej: „ustawa Pzp" postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym, którego przedmiotem jest: „Dostawa zautomatyzowanego mobilnego systemu elektronicznej dokumentacji parametrów funkcji życiowych pacjenta"; znak sprawy: PN - 14/25/10 (dalej „postępowanie" lub „zamówienie"), o wartości szacunkowej powyżej progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej numer publikacji ogłoszenia: 79993-2025, numer wydania: Dz.U S: 25/2025 w dniu 5 lutego 2025 r.

W dniu 17 kwietnia 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp wskazując, że postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W dniu 28 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę TDZ Technika dla Zdrowia Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie (dalej „odwołujący" lub „TDZ") zostało wniesione odwołanie na czynności podjęte przez zamawiającego polegające na unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 255 ust. 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne zastosowanie ww. przepisów, skutkujące naruszeniem art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu: unieważnienia czynności unieważnienia postępowania, przystąpienia do oceny ofert a także obciążenie zamawiającego kosztami postępowania.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, a także po wysłuchaniu stanowisk stron, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania uznając, że jego interes we wniesieniu odwołania przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący złożył swoją ofertę w postępowaniu i ubiega się o zamówienie. Jego oferta nie została odrzucona, a odwołujący nie został wykluczony z postępowania.

W ocenie odwołującego, w toku badania i oceny ofert, oferta złożona przez odwołującego winna zostać uznana za najkorzystniejszą w postępowaniu. W przypadku uwzględnienia odwołania i nakazania zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania, odwołujący miałby szansę uzyskać zamówienie, zawrzeć umowę i osiągnąć zysk z tytułu jego realizacji. Powyższe stanowi wystarczającą przesłankę do skorzystania przez odwołującego ze środków ochrony prawnej przewidzianych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, przesłanej przez zamawiającego do akt sprawy.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że w Rozdziale IV specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ") zamawiający opisał przedmiot zamówienia: przedmiotem zamówienia jest Dostawa zautomatyzowanego mobilnego systemu elektronicznej dokumentacji parametrów funkcji życiowych pacjenta do Uniwersyteckim Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Białymstoku im. L. Zamenhofa w Białymstoku, ul. J. Waszyngtona 17. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia określony został w załączniku nr 6 do SWZ.

Dalej Izba ustaliła, że w punkcie 11 Załącznika 6 do SWZ (OPZ) zamawiający wskazał parametry pierwszego ekranu kolorowego: Rozdzielczość ekranu graficznego Szkic wymiarowy 103,8 cm (szer.) x 164,9 cm (wys.) x 3,40 cm (gł.) (6,5 cala (szer.) x 4,1 cala (wys.) x 0,13 cala (wys.)) Obszar czynny 154,08 mm (szer.) x 85,92 mm (wys.) (6,1 cala (szer.) x 3,4 cala (wys.)). Rozdzielczość 800 x 480 pikseli Układ pikseli RGB (czerwony, zielony, niebieski). Rozmiar piksela 63,2 pm (Szer.) x 179 pm (Wys.) Luminancja 530 cd/m2.

W treści Rozdziału IV SWZ zawarto następujące postanowienia dotyczące dopuszczalności rozwiązań równoważnych. Zaoferowany przedmiot zamówienia musi spełniać wymagania funkcjonalne i użytkowe takie same lub wyższe jak opisane w załączniku nr 6. Jeżeli w opisie przedmiotu zamówienia wskazano jakikolwiek znak towarowy, patent lub pochodzenie, źródło lub szczególny proces, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę - należy przyjąć, że zamawiający podał taki opis w celu określenia minimalnych parametrów, jakim muszą odpowiadać produkty, aby spełnić wymagania stawiane przez zamawiającego i stanowią one wyłącznie wzorzec jakościowy przedmiotu zamówienia. Ilekroć w SWZ zostały użyte nazwy własne/marki produktów lub producenta, normy, certyfikaty lub inne odniesienia, na podstawie których zamawiający opisał przedmiot zamówienia, a o których mowa w przepisach art. 99-101 ustawy Pzp, oznacza to, że zamawiający dopuszcza zastosowanie rozwiązań równoważnych. Wykonawca oferując przedmiot równoważny do opisanego w specyfikacji jest zobowiązany zachować równoważność w zakresie parametrów użytkowych, funkcjonalnych i jakościowych, które muszą być na poziomie nie gorszym od parametrów wskazanych przez zamawiającego. Wykonawcy mogą zaproponować rozwiązania równoważne o takich samych parametrach lub je przewyższające, jednak ich obowiązkiem jest udowodnienie równoważności. W przypadku braku dokumentów udowadniających równoważność, zamawiający przyjmie, że oferta nie spełnia wymagań SWZ i zostanie odrzucona. W przypadku wątpliwości związanych
z równoważnością zamawiający będzie mógł poprosić o dodatkowe wyjaśnienia
do wykonawcy i/ lub niezależnych jednostek badawczych mogących potwierdzić spełnienie wymagań. Na etapie realizacji należy umożliwić weryfikację dostarczanego sprzętu
i w przypadku stwierdzenia niezgodności, możliwe jest wstrzymanie całej dostawy wraz
z nakazem natychmiastowej wymiany na koszt i odpowiedzialność wykonawcy. Wykonawca, który powołuje się na rozwiązania równoważne opisywanym przez zamawiającego, jest obowiązany wykazać, że oferowane przez niego dostawy, spełniają wymagania określone przez zamawiającego. Równoważność pod względem parametrów technicznych, użytkowych oraz eksploatacyjnych ma w szczególności zapewnić uzyskanie parametrów technicznych nie gorszych od założonych w niniejszej SWZ. W przypadku zastosowania sprzętu równoważnego zamawiający: (a) wymaga od wykonawcy złożenia wraz z ofertą zestawienia sprzętów zamiennych w stosunku do dokumentacji. Nie złożenie takiego zestawienia oznacza,
że wykonawca zastosuje sprzęt i rozwiązania podane w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia; (b) nie dopuszcza zastosowania przez wykonawcę rozwiązań równoważnych innych, niż określonych w ofercie wykonawcy.

Izba ustaliła także, że treść SWZ była przedmiotem wyjaśnień zamawiającego, w tym w zakresie dotyczącym OPZ. Zamawiający odpowiadając na pytanie nr 4 w piśmie z dnia 11 marca 2025 r. o treści: „Pkt. 11 Czy Zamawiający dopuści następujące wymiary ekranu kolorowego dotykowego? Maksymalne wymiary: 160 mm (szer.) x 265 mm (wys.) x 170 mm (gł.) Obszar czynny wyświetlacza 8-calowy kolorowy TFT, obsługa poprzez ekran dotykowy, Rozdzielczość min: 800x600, Bez konieczności prezentacji danych o rozmiarach piksela i luminacji", udzielił następującej odpowiedzi: „Zamawiający dopuszcza".

W przedmiotowym postępowaniu swoje oferty złożyło trzech wykonawców: odwołujący, MDS Cardio Sp. z o.o. i Paramedica Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Sp. k., którzy jako parametry oferowanego monitora wskazali poniższe parametry: „TAK. Pierwszy ekran kolorowy, dotykowy, Rozdzielczość ekranu graficznego Szkic wymiarowy 103,8 cm (szer.) x 164,9 cm (wys.) x 3,40 cm (gł.) (6,5 cala (szer.) x 4,1 cala (wys.) x 0,13 cala (wys.)) Obszar czynny 154,08 mm (szer.) x 85,92 mm (wys.) (6,1 cala (szer.) x 3,4 cala (wys.)). Z kolei odwołujący zadeklarował spełnienie wymagania w następujący sposób: „TAK , pierwszy ekran kolorowy , dotykowy Maksymalne wymiary: 160 mm (szer.) × 265 mm (wys.) × 170 mm (gł.). Obszar czynny wyświetlacza 8-calowy kolorowy TFT, obsługa poprzez ekran dotykowy. Rozdzielczość min: 800×600. Bez konieczności prezentacji danych o rozmiarach piksela i luminacji - Zamawiający dopuścił odpowiedziami na zapytanie".

W dniu 17 kwietnia 2025 r. zamawiający dokonał czynności unieważnienia postępowania, wskazując jako podstawę prawną dokonanej czynności art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.

Uzasadniając czynność unieważnienia postępowania zamawiający, jako powód podał: „Wada, którą obarczone jest postępowanie jest bezwzględnie nieusuwalna i negatywnie rzutująca na ważność umowy w sprawie zamówienia publicznego. W myśl art. 99 ustawy PZP Zamawiający jest zobligowany do opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny
i wyczerpujący za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń. Zamawiający opisując Monitor funkcji życiowych - 18 sztuk. w punkcie 11 wskazał, iż: Pierwszy ekran kolorowy, dotykowy, Rozdzielczość ekranu graficznego Szkic wymiarowy 103,8 cm (szer.)
x 164,9 cm (wys.) x 3,40 cm (gł.) (6,5 cala (szer.) x 4,1 cala (wys.) x 0,13 cala (wys.)) Obszar czynny 154,08 mm (szer.) x 85,92 mm (wys.) (6,1 cala (szer.) x 3,4 cala (wys.)) Rozdzielczość 800 x 480 pikseli Układ pikseli RGB (czerwony, zielony, niebieski) Rozmiar piksela 63,2 um (Szer.) x 179 um (Wys.) Luminancja 530 cd/m2. Powyższe parametry ekranu zostały podane błędnie i wskazują na Monitor, który nie istnieje. Opisane wymiary ekranu podano w cm zamiast mm, tak sporządzony opis wskazuje na produkt, którego nie ma, a co za tym idzie takiego zamówienia nie można zrealizować. Takie działanie może stanowić naruszenie ustawy, które prowadzić powinno do unieważnienia umowy i tym samym do unieważnienia postępowania przez zamawiającego. Podstawą unieważnienia ewentualnej zawartej umowy mógłby być art. 457 ust. 1 pkt 1 Pzp, gdyż zamówienie zostałoby udzielone
z naruszeniem ustawy, tj. art. 16 Pzp. Powyższe wynika z nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia, co z kolei prowadzi do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a także jest sprzeczne z zasadą przejrzystości. Przede wszystkim rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 99 ust. 1 Pzp, który ustanawia wymóg jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia".

Z powyższą decyzją nie zgodził się odwołujący, składając swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej

w dniu 28 kwietnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy a także stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie konieczne jest przypomnienie treści przepisów, które znajdą zastosowanie w niniejszej sprawie.

I tak, zgodnie z art. 16 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz przejrzysty.

Art. 99 ustawy Pzp stanowi, że (ust. 1) Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. (ust. 2) Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy dostaw, usług lub robót budowlanych. Cechy te mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub
do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów. (ust. 3) Do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień. (ust. 4)Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów. (ust. 5) Przedmiot zamówienia można opisać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny". (ust. 6) Jeżeli przedmiot zamówienia został opisany w sposób, o którym mowa w ust. 5, zamawiający wskazuje w opisie przedmiotu zamówienia kryteria stosowane w celu oceny równoważności. (ust. 7) Zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia konieczność przeniesienia praw własności intelektualnej lub udzielenia licencji.

W myśl art. 135 ust. 1 ustawy Pzp wykonawca może zwrócić się do zamawiającego
z wnioskiem o wyjaśnienie treści SWZ. Ust. 6 tego przepisu stanowi, że treść zapytań wraz
z wyjaśnieniami zamawiający udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania, a w przypadkach, o których mowa w art. 133 ust. 2 i 3, przekazuje wykonawcom, którym przekazał SWZ, bez ujawniania źródła zapytania.

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 260 ust. 1 ustawy Pzp, o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający zawiadamia równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub zostali zaproszeni do negocjacji
- podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

W myśl art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający: (1) z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków
o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert; (2) zawarł umowę z naruszeniem
art. 264 lub art. 308 ust. 2 lub 3 lub art. 421 ust. 1 lub 2 albo art. 577, jeżeli uniemożliwiło
to Krajowej Izbie Odwoławczej uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy; (3) zawarł umowę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 216 ust. 2; (4) z naruszeniem art. 314 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i 4, art. 315 lub art. 422 ust. 2 lub 3 udzielił zamówienia objętego umową ramową; (5) z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.

Na wstępie należy przypomnieć, że unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp możliwe jest w przypadku łącznego wykazania po pierwsze,
że postępowanie jest obarczone wadą, po drugie, że jest to wada niemożliwa do usunięcia,
po trzecie, że wada ta uniemożliwia zawarcie umowy, która nie podlegałaby unieważnieniu. Wszystkie one muszą wystąpić łącznie, aby zamawiający był uprawniony do podjęcia decyzji w tym przedmiocie. Podkreślić należy bowiem, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone jest w celu wyboru najkorzystniejszej oferty i zawarcia umowy, a unieważnienie postępowania ma charakter wyjątkowy i może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie, przy czym przesłanki tego unieważnienia nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

W konsekwencji należy zaznaczyć, że nie każde uchybienie przepisom i zasadom postępowania może być podstawą unieważnienia umowy, a jedynie wada, którą uznać można za istotną. Ocena czy w danym postępowania wada taka wystąpiła dokonywana będzie każdorazowo przez zamawiającego, przed podjęciem decyzji o unieważnieniu postepowania. Ponadto, aby unieważnienie postępowania było możliwe pomiędzy jego wadą, a niemożnością zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy musi zachodzić adekwatny związek przyczynowy. Poszukując kryteriów oceny czy zachodzi opisana w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp podstawa unieważnienia postepowania, jaką jest brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy, sięgnąć należy do regulacji art. 457 ustawy Pzp, określającego przesłanki unieważnienia umowy. Przy czym, z uwagi na podstawę unieważnienia postępowania wskazaną przez zamawiającego w decyzji z dnia 17 kwietnia 2025 r.,
w rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie ma treść art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp,
w myśl którego umowa podlega unieważnieniu jeżeli zamawiający udzielił zamówienia
z naruszeniem ustawy. Przy tym naruszenie to musi być kwalifikowane (rażące).

Następnie zaznaczyć należy, że ciężar udowodnienia przesłanek unieważnienia postępowania, zarówno w zakresie okoliczności faktycznych, jak i prawnych, zawsze spoczywa na zamawiającym (tak też M. Jaworska w „ Prawo zamówień publicznych. Komentarz.”, red. Marzena Jaworska, Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak, wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2023 r.).

Zgodnie z art. 260 ust. 1 ustawy Pzp, o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający

zawiadamia równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub zostali zaproszeni do negocjacji
- podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Powyższy przepis wskazuje, że zamawiający ma obowiązek wykazać i wyczerpująco uzasadnić wystąpienie okoliczności faktycznych
i prawnych powodujących obowiązek unieważnienia postępowania. Przywołany przepis, służący realizacji zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak jawność postępowania, równe traktowanie wykonawców i zachowanie uczciwej konkurencji, nakłada na zamawiającego obowiązek zakomunikowania wykonawcom, dlaczego uznał,
że postępowanie nie zakończy się wyborem najkorzystniejszej oferty i zawarciem umowy.

Wykonawca, na podstawie informacji przekazanej zgodnie z art. 260 ust. 1 ustawy Pzp, podejmuje decyzję, czy skorzystać ze środków ochrony prawnej, a jeśli na to się zdecyduje
na podstawie uzasadnienia faktycznego decyduje jakie zarzuty sformułować w odwołaniu
i w jaki sposób polemizować ze stanowiskiem zamawiającego. Uzasadnienie faktyczne informacji o unieważnieniu postępowania powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca, gdy oceny zamawiającego
nie podziela, mógł się do wskazanych przez zamawiającego uchybień ustosunkować.
O ile niektóre z przesłanek unieważnienia postępowania mają charakter oczywisty, niewymagający szczególnie rozbudowanego uzasadnienia faktycznego i prawnego
(np. w sytuacji gdy nie złożono żadnej oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone), o tyle
w przypadku nieusuwalnej wady postępowania w każdej takiej sprawie konieczne staje się wykazanie i przeanalizowanie wszystkich okoliczności leżących u podstaw takiej oceny.

Z kolei w sytuacji wniesienia odwołania na decyzję zamawiającego w zakresie unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, kognicja Izby ogranicza się
do zbadania zasadności tej decyzji, w kontekście podanych w zawiadomieniu powodów faktycznych i prawnych jej podjęcia. Szczegółowo odniósł się do tej kwestii Sąd Okręgowy
w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy w uzasadnieniu wyroku z dnia
11 sierpnia 2022 r. o sygn. akt XXIII Zs 27/22 który w orzeczeniu zwrócił uwagę na doniosłe znaczenie jakie ma informacja o unieważnieniu, kierowana do wykonawców wskazując,
co następuje: „(…) Zgodnie bowiem z art. 260 Pzp w zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania Zamawiający zobowiązany jest podać uzasadnienie faktyczne i prawne unieważnienia postępowania. Obowiązek ten realizowany jest przez podanie okoliczności faktycznych i podstawy prawnej podjętej decyzji w zakresie wystarczającym dla oceny prawidłowości jej podjęcia. Zatem nie jest wystarczające samo wskazanie podstawy prawnej, na której oparta jest decyzja Zamawiającego o unieważnieniu postępowania. Konieczne jest dokładne powołanie okoliczności faktycznych, wyczerpujących przesłankę powodującą unieważnienie postępowania lub uprawniającą do jego unieważnienia. Wskazanie podstawy prawnej i przyczyn faktycznych unieważnienia postępowania warunkuje zakres wnoszenia i rozpoznania środków ochrony prawnej. Powołanie okoliczności faktycznych powinno być dokonane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Powinno być przy tym na tyle wyczerpujące, by pozwalało wykonawcom na pełne zidentyfikowanie okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę podjęcia czynności unieważnienia, oraz ich ewentualne zakwestionowanie w odwołaniu, a także przedstawienie w postępowaniu odwoławczym stosownych dowodów. Podanie uzasadnienia faktycznego i prawnego unieważnienia postępowania nie jest jedynie dopełnieniem wymagania formalnego art. 260 ust. 1 Pzp, lecz stanowi element konstytutywny decyzji o unieważnieniu postępowania i z normy tej wynika,
że Zamawiający ma obowiązek podać wykonawcom uzasadnienie faktyczne podejmowanej czynności w taki sposób, aby zagwarantować im możliwość skutecznej weryfikacji jej prawidłowości (…)". Ponadto z uwagi na to, że celem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia jest wybór najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowanie postanowień umowy (por. art. 7 pkt 18 ustawy Pzp) instytucja unieważnienia postępowania ma charakter wyjątkowy. Przesłanki unieważnienia postępowania opisane w art. 255 ustawy Pzp powinny być więc wykładane z dużą ostrożnością i w sposób zawężający. Podkreślić przy tym należy, że ciężar udowodnienia zaistnienia przesłanki unieważnienia postępowania zarówno w zakresie okoliczności faktycznych jak i prawnych, zawsze spoczywa na zamawiającym (zob. M. Jaworska [w:] Prawo zamówień publicznych. Komentarz red. Marzena Jaworska, Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak, Warszawa 2023, art. 255 ustawy Pzp; por. „Prawo zamówień publicznych" – komentarz pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, str. 776, art. 254 ustawy Pzp).

W rozpoznawanej sprawie zamawiający w uzasadnieniu unieważnienia postępowania (pismo z 17 kwietnia 2025 r.) wskazał na treść art. 99 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający jest zobligowany do opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny
i wyczerpujący za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń. Dalej wyjaśnił, że zamawiający opisując Monitor funkcji życiowych - 18 sztuk. w punkcie 11 błędnie opisał parametry ekranu, wskazując na Monitor, który nie istnieje. Opisane wymiary ekranu podano w cm zamiast mm. Z kolei tak sporządzony opis wskazuje na produkt, którego nie ma, a co
za tym idzie takiego zamówienia nie można zrealizować. Zamawiający argumentował,
że podstawą unieważnienia ewentualnej, zawartej umowy, mógłby być art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, gdyż zamówienie zostałoby udzielone z naruszeniem ustawy, tj. art. 16 ustawy Pzp. Powyższe wynika z nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia, co z kolei prowadzi do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a także jest sprzeczne z zasadą przejrzystości. Przede wszystkim rozwiązanie takie jest sprzeczne z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, który ustanawia wymóg jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia.

Tym samym zamawiający w treści uzasadnienia unieważnienia postępowania wskazał na jego wady, które dostrzegł w samym opisie zawartym w dokumentach zamówienia. Wyjaśnił także dlaczego owe wady są na tyle istotne, że uniemożliwiają zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Nie jest sporne w niniejszej sprawie, przyznał to bowiem odwołujący na rozprawie,
że pierwotne brzmienie SWZ w zakresie, w jakim zamawiający opisał parametry Monitora funkcji życiowych, nie pozwalały na realizację zamówienia przez żadnego wykonawcę, gdyż opisane zostały w taki sposób, że nie istnieje na rynku produkt spełniający przedmiotowe wymagania.

Zamawiający jednak całkowicie pominął, także w treści uzasadnienia faktycznego unieważnienia postępowania, że zamieszczony w SWZ opis był przedmiotem wyjaśnień. Odwołujący, który jak wskazał, dostrzegł wady opisu przedmiotu

zamówienia we wskazywanym wyżej zakresie, zwrócił się z następującym pytaniem: „Pkt. 11 Czy Zamawiający dopuści następujące wymiary ekranu kolorowego dotykowego? Maksymalne wymiary: 160 mm (szer.) x 265 mm (wys.) x 170 mm (gł.)". Zamawiający, na tak zadane pytanie udzielił odpowiedzi: „Zamawiający dopuszcza".

Jak wynika ze stanowiska zamawiającego, prezentowanego w piśmie procesowym z 16 maja 2025 r. (Odpowiedzi na odwołanie) udzielone wyjaśnienia nie powodują, że uległy zmianie parametry Monitora, gdyż wcześniejszy opis zawarty w SWZ nie został usunięty, a dopuszczono jedynie rozwiązanie równoważne. Zamawiający wskazał również na okoliczność, że nie została zmieniona treść załącznika nr 6 do SWZ - opis przedmiotu zamówienia w zakresie, w jakim wskazane zostały parametry w pkt 11. Podkreślał również, że wykonawcy, w tym odwołujący, złożyli załącznik nr 6 z niezmienionym opisem.

Istota sporu sprowadza się zatem w niniejszej sprawie do tego jak należy traktować treść wyjaśnień udzielonych przez zamawiającego w piśmie z 11 marca 2025 r. w sytuacji, gdy powyższe skutkują zmianą opisu przedmiotu zamówienia.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że nie budzi wątpliwości, że wykonawcy składając w postępowaniu oferty zobligowani są kierować się treścią SWZ. Jednakże jej treść należy interpretować z uwzględnieniem wyjaśnień udzielonych przez zamawiającego, zawartych w odpowiedzi na pytania wykonawców. Obowiązkiem każdego wykonawcy jest, i to niezależnie od tego czy treść udzielonych odpowiedzi prowadzi do zmian pierwotnych zapisów SWZ czy też nie, śledzić czynności zamawiającego dokonywane przez niego w postępowaniu a w przypadku gdy treść wyjaśnień prowadzi do zmian czy też uszczegółowienia opisu zawartego w SWZ, obowiązkiem wykonawcy jest brać je pod uwagę przy sporządzaniu oferty (patrz: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2016 Sygn. akt II CSK 197/15, wyrok SąduApelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 kwietnia 2019 roku, sygn. akt V ACa 41/18).

Jak trafnie wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt: KIO 1479/18: „odpowiedzi udzielane w ramach wyjaśnień treści specyfikacji zamówienia są bezwzględnie wiążące dla wykonawców (tak np. wyrok z 16 sierpnia 2011 r., sygn. akt KIO 1648/11; wyrok z 7 marca 2012 r., sygn. akt KIO 388/12). Odpowiedź na pytanie związane ze specyfikacją staje się częścią SIWZ i może zmieniać jej pierwotną treść. W takim przypadku zamawiający nie musi dokonywać żadnych dodatkowych czynności, ponieważ zarówno on, jak i wykonawcy, są związani treścią pytań i odpowiedzi. A zatem, oceniając konsekwencje udzielonej przez zamawiającego odpowiedzi, Krajowa Izba podkreśla, że odpowiedziom na pytania dotyczące treści s.i.w.z. przypisywane są doniosłe skutki. Odpowiedzi te są bowiem uznawane za rodzaj wykładni autentycznej, wiążącej zarówno zamawiającego jak i wykonawców (tak np. w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt KIO 2412/15)". Powyższe stanowisko zachowuje aktualność na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy Pzp i przesądza, wbrew temu co twierdzi zamawiający, że możliwe jest dokonanie zmiany treści SWZ poprzez udzielenie odpowiedzi na zadane przez wykonawcę pytanie.
W razie dokonania rzeczonej zmiany, nie ma przy tym konieczności np. zastępowanie poprzedniego opisu przedmiotu zamówienia nowym, gdyż ten poprzedni doznaje modyfikacji poprzez fakt udzielenia odpowiedzi.

Tak też stało się w okolicznościach niniejszej sprawy. Zamawiający dokonał stosownej modyfikacji treści SWZ, udzielając odpowiedzi na pytanie nr 4, dotyczące opisywanych w pkt 11 OPZ wymagań dla Monitora, w tym w zakresie parametrów ekranu (jego szerokości, wysokości i głębokości). W tym miejscu należy przypomnieć, że to te właśnie parametry, zdaniem zamawiającego zostały opisane w sposób, który miał być wadliwy w takim stopniu, że prowadził do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. Jeśli taka wada w istocie istniała w pierwotnym opisie, to odpowiedź na pytanie odwołującego, udzielona 11 marca 2025 r., która stała się dla wykonawców wiążąca, spowodowała modyfikację treści dokumentów zamówienia w taki sposób, że pierwotne wymaganie pkt 11 w zakresie parametrów ekranu (szerokość, wysokość i głębokość) uległy uchyleniu a w ich miejsce zamawiający wprowadził nowe, maksymalne parametry 160 mm (szer) x 265 mm (wys.) x 170 mm (gł). Przy czym parametry te wskazują na urządzenia, które istnieją na rynku i możliwe jest ich zaoferowanie przez wykonawców w postępowaniu.

W konsekwencji nie sposób jest twierdzić, że parametry, które opisują przedmiot zamówienia (po zmianach) stoją w sprzeczności z wymaganiem opisanym w art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, który wymaga od zamawiającego aby ten opisał przedmiot zamówienia w sposób precyzyjny.

Nie sposób także zgodzić się z takim stanowiskiem zamawiającego, które prezentuje w odpowiedzi na odwołanie, zgodnie z którym poprzez udzielenie odpowiedzi dopuścił on parametry Monitora, dopuszczając w tym zakresie rozwiązania równoważne.

W istocie zasada wyrażona w art. 99 ust. 4 ustawy Pzp wskazuje, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów. Wyjątek od powyższej zasady przewiduje art. 99 ust. 5 ustawy Pzp, zgodnie z którym przedmiot zamówienia można opisać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny". W takiej sytuacji zamawiający wskazuje w opisie przedmiotu zamówienia kryteria stosowane w celu oceny równoważności.

Tym niemniej zamawiający, dokonując opisu wymagań w zakresie Monitora funkcji życiowych w punkcie 11 Załącznika 6 do SWZ (OPZ) wskazał wyłącznie na parametry ekranu kolorowego, nie posługując się przy tym znakiem towarowym, patentem lub wskazaniem pochodzenia, źródła lub procesu charakteryzującego wyrób lub wykonawcę. Wskazał wprawdzie w treści Rozdziału IV SWZ, że dopuszcza rozwiązania równoważne, lecz uczynił towyłącznie informacyjnie, w kontekście uregulowań zawartych w art. 99 ust. 5 ustawy Pzp. Powyższe miałoby zatem zastosowanie jedynie, gdyby zamawiający zdecydował się na wskazanie określonej nazwy własnej/ marki produktu lub wskazanie producenta, norm, certyfikatów lub innych odniesień, na podstawie których zamawiający opisał przedmiot zamówienia. Jeśli jednak wskazywana część OPZ nie zawiera nazwa własnych, nie sposób jest też twierdzić, że zamawiający dopuścił w tym zakresie rozwiązania równoważne do tych, które wynikały z pierwotnego opisu w OPZ.

Jakkolwiek skład orzekający rozumie intencje zamawiającego, który dąży do tego, aby w kolejnym postępowaniu naprawić popełnione przez siebie błędy, opisać przedmiot zamówienia w sposób, który od początku będzie prawidłowy, jednakże nie może przy tym zapominać, że instytucja unieważnienia postępowania ma charakter wyjątkowy, zaś jej zastosowanie możliwe jest w ściśle określonych przypadkach.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy Izba nie dopatrzyła się, we wskazanych przez zamawiającego okolicznościach podstaw do stwierdzenia, że uzasadniają one unieważnienie postępowania.

Zgodnie z przepisem art. 255 pkt 6 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z przepisu tego wynika zatem, że konieczną przesłanką dla unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest stwierdzenia istnienia wady, która z jednej strony jest niemożliwa do usunięcia, a z drugiej wada ta musi być tego rodzaju, że uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Przy czym aby unieważnienie postępowania było dopuszczalne obie przesłanki muszą wystąpić łącznie.

W niniejszej sprawie nie można twierdzić, że mamy do czynienia z jakąkolwiek „wadą". Jeśli nawet taka istniała w pierwotnym opisie przedmiotu zamówienia, to na mocy wyjaśnień treści SWZ, zamawiający dokonał zmiany treści OPZ w taki sposób, że możliwe jest złożenie oferty na przedmiot zamówienia, który spełnia wymagania wynikające z udzielonej odpowiedzi. Jeśli tak jest to nawet jeśli przyjąć stanowisko zamawiającego, że odpowiedź na pytanie stanowiła dopuszczenie rozwiązania równoważnego, nie sposób twierdzić iż wady wzorcowego opisu przedmiotu zamówienia przesądzają o wadliwości postępowania, istnieje bowiem takie rozwiązanie równoważne, dopuszczone przez zamawiającego, które wykonawca może zaoferować i dostarczyć w ramach zamówienia.

Nawet jeśli inne podmioty, które ubiegały się o przedmiotowe zamówienie nie dostrzegły popełnionego przez zamawiającego błędu, powieliły go, wbrew treści udzielonej odpowiedzi na pytanie nr 4 z 11 kwietnia 2025 r. - pozostaje to bez wpływu na możliwość rozstrzygnięcia postępowania.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że każdy podmiot, zanim złoży swoją ofertę powinien szczegółowo przeanalizować wszystkie zapisy zawarte w dokumentach zamówienia, gdyż tylko to stanowi gwarancję, że możliwe będzie złożenie przez niego oferty ważnej i niepodlegającej odrzuceniu. Ponadto na etapie przed złożeniem ofert, każdemu wykonawcy przysługuje uprawnienie w postaci zwrócenia się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści dokumentów zamówienia, w tym jeśli uzna, że zapisy SWZ są skonstruowane nieprawidłowo. Jeśli tego nie uczyni, ponosi konsekwencję swoich zaniechań, a SWZ staje się wiążąca dla wszystkich ubiegających się o zamówienie, na równych zasadach (na obowiązek w tym zakresie zwrócił uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 28 marca 2024 r., sygn. akt ZS 7/24).

W okolicznościach tej sprawy odwołujący wystąpił do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści dokumentów zamówienia, zwracając się z pytaniem czy zamawiający dopuści określone przez niego, wskazane parametry Monitora. Zamawiający taką zgodę wyraził i odwołujący złożył swoją ofertę deklarując spełnienie tych parametrów. Bez znaczenia jest okoliczność, że inni wykonawcy nie uwzględnili w treści oferty zmian OPZ tj., że pozostali dwaj wykonawcy skopiowali wymaganie punktu 11 Załącznika 6 do SWZ, bez dokonywania korekty wynikającej z treści udzielonej odpowiedzi (na powyższe wskazywał zamawiający w odpowiedzi na odwołanie).

Jeśli nawet tylko odwołujący dostrzegł wadliwość wymagania i wystąpił z pytaniem do zamawiającego i tylko on uwzględnił zmianę wynikającą z udzielonej odpowiedzi, pozostaje to bez wpływu na możliwość rozstrzygnięcia postępowania. Przy tym nie sposób też podzielić twierdzeń zamawiającego, że odwołujący w jakikolwiek sposób treścią swojego pytania „wprowadził zamawiającego w błąd". To zamawiający, jako gospodarz postępowania, odpowiedzialny za jego prawidłowe i zgodne z przepisami ustawy Pzp przeprowadzenie, powinien w pierwszej kolejności przeanalizować pierwotny opis przedmiotu zamówienia, przed tym jak wyraził zgodę na dopuszczenie proponowanego przez odwołującego rozwiązania.
To nie wykonawca jest odpowiedzialny za sporządzenie prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia, ale ten spoczywa na zamawiającym. Nie istnieje też obowiązek, wynikający z przepisów ustawy Pzp, aby wykonawca wskazywał zamawiającemu czy wręcz wytykał popełnione błędy. Przy tym nie budzi wątpliwości Izby, że udzielona w ten sposób odpowiedz, modyfikująca treść OPZ, błędy popełnione przez zamawiającego, poprawiała.

Izba ponownie pragnie wskazać, że art. 255 ustawy Pzp statuuje wyjątek od zasady zakończenia postępowania przetargowego poprzez wybór oferty najkorzystniejszej. Jako wyjątek winien być zatem interpretowany rygorystycznie i zawężająco. Umożliwienie unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp z powodu błędów popełnionych w SWZ, bez wskazania w jaki sposób wpływają one na możliwość zawarcia przez zamawiającego niepodlegającej unieważnieniu umowy - stanowiłby istotne zagrażania dla rynku zamówień publicznych i działającym na nim podmiotów prywatnych. Podmioty te bowiem pozbawione byłoby jakiejkolwiek pewności co do zakończenia postępowania i uzyskania zamówienia. Zamawiający bowiem na każdym etapie postępowania, zależnie od okoliczności i subiektywnych przekonań, mogliby unieważniać postępowania wskazując na rzekome błędy czy nieścisłości w opisie swoich wymagań argumentując, że postępowanie obarczone jest wadą. Takie działanie jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zamawiający, bezpodstawnie unieważniając postępowanie, naruszył przepisy ustawy w stopniu mającym wpływ na wynik postępowania, zatem odwołanie, stosownie do art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, podlegało uwzględnieniu.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437).

Przewodnicząca:……..……