

**WYROK**

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

Przewodnicząca: Aleksandra Kot  
Członkowie: Ernest Klauziński  
M.S.  
Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 lipca 2025 r. przez wykonawcę MAN Truck & Bus Polska sp. z o.o. z siedzibą w Nadarzyniu (dalej: „Odwołujący”) w postępowaniu prowadzonym przez „Koleje Małopolskie” sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (dalej: „Zamawiający”)

**orzeka:**

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia prowadzonego postępowania w ramach zadania nr 1 oraz dokonanie badania i oceny złożonych ofert.

2. Kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 48 zł 00 gr (słownie: czterdzieści osiem złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem dojazdu na posiedzenie i rozprawę oraz kwotę 17 zł 00 gr (słownie: siedemnaście złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa;

2.2. zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz 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:.....

Członkowie:.....

.....

**Sygn. akt KIO 2902/25**

**Uzasadnienie**

„Koleje Małopolskie” sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (dalej: „Zamawiający” lub „KM”) prowadzi 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”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Dostawa 15 sztuk autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą ładowania z podziałem na zadania” (Nr referencyjny: DZ.26.37.2025, dalej: „Postępowanie”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 11 marca 2025 r. pod numerem: 156642-2025.

Wartość wskazanego zamówienia przekracza progi unijne.

14 lipca 2025 r. wykonawca MAN Truck & Bus Polska sp. z o.o. z siedzibą w Nadarzyniu (dalej: „Odwołujący” lub „MAN”) wniósł odwołanie od czynności Zamawiającego polegającej na unieważnieniu Postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp z uwagi na bezpodstawne przyjęcie, że Postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp przez unieważnienie Postępowania, w sytuacji, gdy Postępowanie nie jest obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W związku z powyższym Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i w konsekwencji nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienie czynności unieważnienia Postępowania;
- 2) przeprowadzenie badania i oceny ofert.

20 sierpnia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęła odpowiedź na odwołanie, w której Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

**Krajowa Izba Odwoławcza, rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, ustaliła, co następuje.**

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania, o których stanowi przepis art. 528 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia, kwalifikowanego możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, o czym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba ustaliła, że w terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp żaden wykonawca nie zgłosił swojego przystąpienia do niniejszego postępowania odwoławczego.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp) z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§ 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą).

Izba ustaliła następujące okoliczności jako istotne:

Przedmiotem zamówienia jest: „1. dostawa 4 sztuk autobusów o długości 9,00 – 10,50 m; 2. dostawa 11 sztuk autobusów o długości 11,50 – 12,50 m; 3. dostawa, montaż i uruchomienie kompletnej infrastruktury ładowania autobusów elektrycznych wraz z systemem dynamicznego zarządzania ładowaniem pojazdów oraz systemem monitoringu stacji ładowania” (vide: Rozdział II ust. 2 pkt 2.1. Specyfikacji Warunków Zamówienia – dalej: „SWZ”).

Zgodnie z postanowieniem Rozdziału VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ:

„1. O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się Wykonawcy, którzy nie podlegają wykluczeniu oraz którzy spełniają następujące warunki:

(...)

1.4. zdolności technicznej lub zawodowej.

1.4.1. DOTYCZY ZADANIA 1 – Niniejszy warunek zostanie uznany za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, należycie wykonał dostawy co najmniej 5 szt. fabrycznie nowych autobusów zasilanych energią elektryczną będących pojazdami kategorii M3”.

Pismem z dnia 3 lipca 2025 r., Zamawiający działając na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp poinformował wykonawców, którzy złożyli oferty o unieważnieniu Postępowania w zadaniu nr 1, podając następujące uzasadnienie:

„Uzasadnienie prawne:

Na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Uzasadnienie faktyczne:

Zamawiający w dniu 10.03.2025 r. wszczął postępowanie pn.: „Dostawa 15 sztuk autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą ładowania z podziałem na zadania”, którego przedmiotem zamówienia jest: 1. dostawa 4 sztuk autobusów o długości 9,00 – 10,70 m; 2. dostawa 11 sztuk autobusów o długości 11,50 – 12,50 m; 3. dostawa, montaż i uruchomienie kompletnej infrastruktury ładowania autobusów elektrycznych wraz z systemem dynamicznego zarządzania ładowaniem pojazdów oraz systemem monitoringu stacji ładowania.

Dodatkowo w dokumentacji zamówienia, Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej dla zadania nr 1 o następującym brzmieniu:

“Niniejszy warunek zostanie uznany za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, należycie wykonał dostawy co najmniej 5 szt. fabrycznie nowych autobusów zasilanych energią elektryczną będących pojazdami kategorii M3”.

Zgodnie z art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1320 z późn.zm.), Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób proporcjonalny. Ta zasada znajduje odzwierciedlenie w wielu przepisach szczegółowych Pzp – m.in. w regulacjach dotyczących ustalania warunków udziału w postępowaniu. Jak stanowi art. 112 ust. 1 Pzp Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności Wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je, jako minimalne poziomy zdolności. Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie w swoich wyrokach wskazywała, że zasada proporcjonalności ma odnosić się do tego, co jest

konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Jak podkreśla się w orzecznictwie, powyższy przepis ma na celu wpływanie na sytuację, w której Zamawiający formułowałby nadmierne warunki udziału w postępowaniu, czyli takie, których spełnienie nie jest niezbędne do należytego wykonania zamówienia (tak wyrok KIO z dnia 28 września 2022 r., KIO 2390/22). Wskazując na orzecznictwo warto podkreślić także, iż zgodnie z zasadą proporcjonalności opisane przez Zamawiającego warunki udziału w postępowaniu muszą być uzasadnione wartością zamówienia, charakterystyką, zakresem, stopniem złożoności lub warunkami realizacji zamówienia. Na konieczność przestrzegania zasady proporcjonalności zwracał również uwagę Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w wyroku z 23 grudnia 2009 r., C376/08, w którym wskazano, że przy określaniu, jacy Wykonawcy nie mogą wziąć udziału w postępowaniu, niezbędne jest zachowanie zasady proporcjonalności, a więc ograniczenia konkurencji gwarantowanej w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską w stopniu jak najmniejszym i jedynie niezbędnym dla osiągnięcia celów. Proporcjonalność warunku udziału w postępowaniu należy rozumieć, jako opisanie warunku na poziomie, który jest usprawiedliwiony dbałością o jakość i rzetelność wykonania przedmiotu zamówienia, nie zaś wprowadzanie nieuzasadnionego z punktu widzenia wykonywania przyszłej umowy ograniczenia w dostępie do udziału w postępowaniu. Proporcjonalność oznacza zatem zachowanie równowagi pomiędzy interesem Zamawiającego w uzyskaniu rękopmi należytego wykonania zamówienia, a interesem Wykonawców, którzy przez sformułowanie nadmiernych wymagań mogą zostać wyeliminowani z postępowania. Nieproporcjonalność warunku zachodzi w sytuacji, gdy równowaga ta zostanie zachwiana, uniemożliwiając ubieganie się o zamówienie Wykonawcom mającym doświadczenie dające rękopmię jego prawidłowej realizacji.

W ramach zadania nr 1, Zamawiający oczekuje dostawy 4 szt. autobusów o długości 9,00 – 10,70 m jednocześnie wymagając (w wyniku omyłki), aby w ramach warunku udziału w postępowaniu Wykonawca wykazał, że należyście wykonał dostawy co najmniej 5 szt. fabrycznie nowych autobusów zasilanych energią elektryczną będących pojazdami kategorii M3. Jest to warunek nieproporcjonalny i nieuzasadniony potrzebami Zamawiającego, do uzyskania rękopmi należytego wykonania zamówienia, w tym wymóg wykazania się należytą dostawą co najmniej 5 szt. fabrycznie nowych autobusów nie znajduje żadnego uzasadnienia technicznego.

Zamawiający wskazuje, że zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp uzasadniającym konieczność unieważnienia przetargu doszło do ziszczenia się łącznie trzech okoliczności w nim wymienionych:

1. Po pierwsze, musi wystąpić naruszenie przepisów ustawy regulujących udzielenie zamówienia (wada postępowania) – doszło do naruszenia art. 16 ustawy Pzp;
2. Po drugie, wada ta ma skutkować niemożnością zawarcia ważnej umowy o udzielenie zamówienia publicznego – naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 16 Pzp) w toku postępowania jest tak poważne, że uniemożliwia skuteczne zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, która byłaby ważna i niepodlegająca późniejszemu unieważnieniu na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 1);
3. Po trzecie, wada ta musi być niemożliwa do usunięcia – Zamawiający dostrzegł swój błąd już po upływie terminu składania ofert, tym samym usunięcie wady nie jest już możliwe na tym etapie postępowania.

Zamawiający wskazuje, że teza ta jest wyrażona m.in. w wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej z 28 lutego 2022 r. (KIO 423/23) oraz z 24 marca 2022 r. (KIO 667/22). Łączne spełnienie wymienionych przesłanek oznacza, że nieziszczenie się choć jednej z nich uniemożliwia unieważnienie postępowania. Konieczne jest przy tym wystąpienie związku przyczynowo-skutkowego między zaistniałą wadą, a niemożnością zawarcia umowy, co też Zamawiający powyżej wykazał. Do unieważnienia postępowania dochodzi wyłącznie wtedy, gdy Zamawiający nie może dokonać czynności sanującej popełnione uchybienie, która umożliwiłaby mu kontynuowanie postępowania w sposób wolny od wad. Tylko bowiem w takim przypadku zawarcie umowy nastąpi zgodnie z art. 17 ust. 2 pzp. Artykuł ten wskazuje, że zamówienia udziela się wyłącznie Wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. W związku z powyższym następuje co na wstępie.

(...)"

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Tytułem wstępu należy wskazać, że zgodnie z art. 16 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny.

W myśl art. 255 pkt 6 ustawy Pzp „Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli:(...); 6) postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego; (...)"

Stosownie do brzmienia art. 260 ustawy Pzp:

„1. 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.

2. Zamawiający udostępnia niezwłocznie informacje, o których mowa w ust. 1, na stronie internetowej prowadzonego postępowania”.

Art. 457 ustawy Pzp stanowi:

„1. 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.

2. Umowa nie podlega unieważnieniu, jeżeli:

- 1) w przypadku określonym w ust. 1 pkt 1, zamawiający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta odpowiednio po upływie 5 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych albo po upływie 10 dni od dnia publikacji takiego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
- 2) w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 4 i 5 zamawiający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta po upływie terminu określonego w art. 264 ust. 1 lub art. 308 ust. 2 lub art. 421 ust. 1.

3. Unieważnienie umowy wywołuje skutek od momentu jej zawarcia, z zastrzeżeniem art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. b.

4. Z przyczyn, o których mowa w ust. 1 oraz art. 458, nie można żądać stwierdzenia nieważności umowy na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, z późn. zm.).

5. Przepis ust. 1 nie wyłącza możliwości żądania unieważnienia umowy na podstawie art. 70<sup>5</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny”.

Przechodząc do rozpoznania zarzutu odwołania tytułem wstępu zasadne jest wskazanie, że z uwagi na to, iż 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 (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2025, art. 255 ustawy Pzp oraz wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 lutego 2024 r. o sygn. akt KIO 88/24; por. „Prawo zamówień publicznych” – komentarz pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, str. 776, art. 254 ustawy Pzp).

Odnosząc się do przesłanki unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, o której mowa w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp konieczne jest podkreślenie, że samo wskazanie na przywołany przepis bez wykazania spełnienia się występujących w nim przesłanek, nie jest wystarczające dla wykazania zasadności podjętej czynności (zob. m.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 marca 2023 r. o sygn. akt KIO 637/23). Jak bowiem wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, dopiero łączne wystąpienie wskazanych w nim okoliczności skutkuje obowiązkiem zastosowania tego przepisu. Konieczne jest zatem kumulatywne zaistnienie po pierwsze, naruszenia przepisów ustawy Pzp regulujących udzielenie zamówienia (wada postępowania); po drugie, wada musi być niemożliwa do usunięcia; po trzecie, wada ma skutkować niemożliwością zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Oznacza to, że nie wystarczy dla zaistnienia wskazanej przesłanki stwierdzić, że mamy w danym postępowaniu do czynienia z wadą, ale należy wykazać dodatkowo, że jest ona niemożliwa do usunięcia, a ponadto, że skutkuje niemożliwością zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego (zob. m.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 marca 2022 r. o sygn. akt KIO 667/22). Zauważenia wymaga, że art. 255 pkt 6 ustawy Pzp pozostaje w związku z art. 457 ustawy Pzp, w zakresie, w jakim wada postępowania może prowadzić do zawarcia umowy podlegającej unieważnieniu. I tak, art. 457 ust. 1 ustawy Pzp zawiera zamknięty katalog pięciu kategorii okoliczności związanych z naruszeniem konkretnie wskazanych tam przepisów ustawy Pzp dotyczących prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w przypadku których zajścia umowa w sprawie zamówienia

publicznego podlega unieważnieniu. Przesłanki te nie mogą być rozszerzane w drodze interpretacji, a postępowanie zamawiającego w tym zakresie powinno być pozbawione jakichkolwiek cech uznaniowości. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający z naruszeniem przepisów ustawy Pzp 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. W doktrynie przyjmuje się, że zważywszy na zakaz wykładni rozszerzającej przepisów szczególnych, sankcję unieważnienia wynikającą z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp należy odnosić tylko do wspomnianych zaniechań wykonania obowiązków publikacyjnych (tak: P. Machnikowski (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz [w:] Zobowiązania. Tom V. Przepisy pozakodexowe. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 457 ustawy Pzp; por.: J. Jerzykowski [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, M. Kittel, M. Stachowiak, J. Jerzykowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 457 ustawy Pzp oraz M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 457 ustawy Pzp). Ponadto za wąską interpretacją art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, wedle której przepis ten obejmuje tylko jedną przesłankę unieważnienia umowy związaną z naruszeniem obowiązków publikacyjnych, opowiedział się również Sąd Zamówień Publicznych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 czerwca 2022 r. (sygn. akt XXIII Zs 39/22) Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych stwierdził bowiem, że „(...) Zgodnie z ust. 1 pkt 1 tego przepisu, umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający 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. Wszystkie te naruszenia dotyczą zaniechania obowiązku ogłoszenia. Wbrew wywodom odwołującego, będącego przeciwnikiem skargi, zmiana brzmienia tego przepisu w toku prac legislacyjnych i „dopisanie przecinka” nie oznacza, że „udzielenie zamówienia z naruszeniem ustawy” stało się odrębną, oddzielną od pozostałych, podstawą unieważnienia umowy. Nie twierdziła tak zresztą KIO, dlatego poszukiwała innej podstawy unieważnienia. Owo dopisanie przecinka ma związek tylko z wprowadzeniem do przepisu wyliczenia odnoszącego się do innych postępowań – początkowo przepis odnosił się tylko do udzielenia zamówienia publicznego, ale ostatecznie rozciągnięto jego zakres także na zawarcie umowy ramowej lub ustanowienie dynamicznego systemu zakupów. W języku polskim kolejne elementy wyliczenia są łączone przecinkiem, aż do połączenia elementu przedostatniego z ostatnim, kiedy to stosuje się odpowiedni spójnik (w omawianym przepisie jest to „lub”). Podsumowując, wszystkie naruszenia, o których mowa w art. 457 ust. 1 pkt 1 Pzp dotyczą zaniechania dokonania określonego ogłoszenia (...)” (zob. też wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 31 maja 2023 r. o sygn. akt XXIII Zs 32/23). Jak już wskazano powyżej, unieważnienie postępowania stanowi czynność o charakterze wyjątkowym, która definitywnie kończy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i zamyka drogę wykonawcom do uzyskania zamówienia, tym samym nie zostaje osiągnięty cel postępowania, jakim jest udzielenie zamówienia. Co niezwykle istotne, dla spełnienia przesłanek z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp konieczne jest wystąpienie związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy zaistniałą wadą postępowania a niemożnością zawarcia ważnej umowy. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że podstawą do unieważnienia postępowania z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp jest obarczenie postępowania wadą, przez którą należy rozumieć wyłącznie takie uchybienia proceduralne, które nie mogą być skorygowane przez zamawiającego w toku postępowania poprzez unieważnienie lub powtórzenie nieprawidłowej czynności. Nadto, wada taka musi uniemożliwić zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Tym samym błędy w postępowaniu o marginalnym znaczeniu, pozostające bez wpływu na możliwość zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy, nie są wystarczającą podstawą do unieważnienia postępowania (zob. wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z dnia 12 kwietnia 2022 r. o sygn. akt KIO 881/22 oraz z dnia 3 marca 2023 r. o sygn. akt KIO 425/23; por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 marca 2023 r. o sygn. akt KIO 582/23).

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy Izba wskazuje, że podejmując decyzję o unieważnieniu Postępowania w ramach zadania nr 1 Zamawiający powinien był przedstawić zarówno uzasadnienie faktyczne jak i prawne tej czynności w sposób wyczerpujący, rzetelny i przejrzysty, do czego też obliuguje go treść art. 260 ust. 1 ustawy Pzp. Podanie należytego, kompleksowego uzasadnienia faktycznego i prawnego unieważnienia postępowania, nie jest bowiem jedynie dopełnieniem wymagania formalnego z art. 260 ustawy Pzp, lecz stanowi element konstytutywny decyzji o unieważnieniu postępowania. Tymczasem ocena treści zawiadomienia z dnia 3 lipca 2025 r. dokonana przez skład orzekający prowadzi do wniosku, że uzasadnienie faktyczne i prawne tej czynności nie spełnia omówionych powyżej wymogów odnośnie wykazania przez KM kumulatywnego wystąpienia trzech przesłanek

umożliwiających unieważnienie Postępowania na podstawie przepisu art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Przede wszystkim należy wskazać, że Zamawiający nie wykazał, iż stwierdzona przez niego „omyłka” w treści warunku udziału w Postępowaniu, o którym mowa w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ stanowi istotne uchybienie proceduralne (wada postępowania), które nie może być skorygowane w toku Postępowania (nieusuwalność wady). Ponadto Zamawiający w swojej argumentacji nie wykazał, dlaczego dostrzeżony rzekomy błąd w dokumentach zamówienia polegający na wymaganiu, aby w ramach warunku udziału w Postępowaniu wykonawca wykazał, że należycie wykonał dostawy co najmniej 5 szt. fabrycznie nowych autobusów zasilanych energią elektryczną będących pojazdami kategorii M3, podczas gdy w ramach zadania nr 1 KM oczekuje dostawy 4 szt. autobusów o długości 9,00 – 10, 70 m, uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy z wykonawcą. W przypadku unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp należy bowiem wykazać związek przyczynowo – skutkowy pomiędzy zaistniałą, niemożliwą do usunięcia wadą postępowania a koniecznością unieważnienia umowy. Odnosząc się do lakonicznego stwierdzenia KM, że w zakresie zadania nr 1 doszło do naruszenia art. 16 ustawy Pzp, które jest tak poważne, iż uniemożliwia skuteczne zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, która byłaby ważna i niepodlegająca późniejszemu unieważnieniu na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, a ponadto usunięcie wady nie jest już możliwe na tym etapie Postępowania, należy wskazać, co następuje. W toku Postępowania żaden z wykonawców – zarówno tych, którzy złożyli oferty, jak i tych, którzy zadawali pytania na etapie Postępowania – nie zgłaszał wątpliwości co do treści wymagań związanych z warunkiem udziału w Postępowaniu z Rozdziału VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ. Ponadto – jak słusznie podniósł MAN w pkt 16 i 17 odwołania – KM określił warunek dotyczący dostawy, a nie produkcji autobusów, co umożliwiło udział w Postępowaniu również podmiotom zajmującym się pośrednictwem w dostawach, a także nie ograniczył możliwości powoływania się na zasoby podmiotów trzecich ani składania ofert wspólnych, co dodatkowo zwiększyło dostępność Postępowania dla potencjalnych wykonawców. Izba podziela stanowisko Odwołującego, zgodnie z którym warunek opisany w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ pozostaje w bezpośrednim związku z przedmiotem zamówienia i służy weryfikacji doświadczenia wykonawców w realizacji dostaw towaru o wysokim stopniu specjalizacji, jakim są autobusy elektryczne kategorii M3. Takie pojazdy charakteryzują się zaawansowaną technologią, złożonym układem zasilania, systemami bezpieczeństwa oraz wymagają odpowiedniego zaplecza logistycznego i serwisowego. Weryfikacja doświadczenia w dostawach co najmniej 5 szt. pojazdów tego typu ma zatem na celu uzyskanie realnej gwarancji, że wykonawca posiada nie tylko teoretyczne zdolności, ale także praktyczne doświadczenie pozwalające mu wykonać zamówienie należycie i w terminie. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy należy skupić się nie na wymaganiach ilościowych, jeśli chodzi o zakres posiadanego doświadczenia, ale przez pryzmat celu, dla jakiego został ustanowiony omawiany warunek udziału w Postępowaniu i czy cel ten czyni zadość wymaganiom wynikającym m.in. z art. 116 ust. 1 zdanie 1 ustawy Pzp. Wbrew ogólnikowym twierdzeniom Zamawiającego wyrażonym w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu Postępowania w zadaniu nr 1, warunek, o którym mowa w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ nie eliminuje z Postępowania wykonawców zdolnych do jego wykonania, o czym świadczy fakt, że w ramach zadania nr 1 złożono oferty przez więcej niż jednego wykonawcę, a konkretnie dwie oferty przez wiodące podmioty z branży, tj. producentów autobusów elektrycznych dostarczanych w wielu postępowaniach przetargowych w Polsce i w Europie, co potwierdza istnienie konkurencji oraz dostępność wykonawców zdolnych spełnić wskazany wymóg. Trudno zatem w tym przypadku mówić o warunku udziału w Postępowaniu, który w sposób nieuzasadniony ogranicza konkurencję. Przeciwnie, wykonawca, który zrealizował wcześniej co najmniej pięć dostaw pojazdów elektrycznych kategorii M3, udowadnia nie tylko znajomość wymagań technicznych i prawnych dotyczących takich pojazdów, ale także zdolność do współpracy z producentami, organizacji procesu logistycznego oraz skutecznego reagowania na ewentualne trudności operacyjne. To doświadczenie ma kluczowe znaczenie dla oceny wiarygodności wykonawcy i ryzyka związanego z potencjalnym niewykonaniem umowy. W ocenie Izby Zamawiający nie wykazał, aby warunek opisany w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ rzeczywiście doprowadził do istotnego ograniczenia dostępu do Postępowania. Samo twierdzenie o naruszeniu art. 16 ustawy Pzp nie jest wystarczające, gdyż konieczne jest wykazanie konkretnego naruszenia zasady proporcjonalności lub równego traktowania wykonawców, a taka sytuacja – w okolicznościach faktycznych tej sprawy – nie miała miejsca. Nawet bowiem gdyby działanie KM uznać za „omyłkę”, nie można automatycznie przyjąć, że każdy błąd Zamawiającego może powodować nieważność Postępowania, gdyż – jak już wskazano we wstępnej części uzasadnienia niniejszego wyroku – błąd o marginalnym znaczeniu, pozostający bez wpływu na możliwość zawarcia

niepodlegającej unieważnieniu umowy, nie jest wystarczającą podstawą do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. Innymi słowy, drobne uchybienia, wątpliwości interpretacyjne czy też sytuacje, w którym Zamawiający z perspektywy czasu uznaje, że warunek udziału w Postępowaniu mógłby zostać inaczej określony, nie stanowią podstawy do zastosowania sankcji w postaci unieważnienia Postępowania w oparciu o przepis art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Kolejno odnosząc się do przesłanki unieważnienia umowy podanej przez KM w piśmie z dnia 3 lipca 2025 r. wymaga podkreślenia, że Zamawiający nie wykazał, aby w rozpoznawanej sprawie zaszła okoliczność, o której mowa w art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Regulacja ta dotyczy bowiem zupełnie innych sytuacji niż ta, która stanowiła podstawę faktyczną decyzji KM, o czym była już mowa w uzasadnieniu tego orzeczenia. Zamawiający w żadnym zakresie nie wykazał, że w ramach zadania nr 1 zachodzi niemożność zawarcia skutecznej i ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Należy zaznaczyć, że samo przekonanie KM, iż określony przez niego warunek udziału w Postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej jest zbyt wygórowany, nie stanowi samodzielnej przesłanki do zastosowania sankcji w postaci unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Przepis ten wymaga istnienia wady, która w sposób obiektywny i istotny uniemożliwia zawarcie skutecznej i zgodnej z prawem umowy, a nie jedynie subiektywnego przeświadczenia Zamawiającego o możliwości sformułowania warunków w sposób inny, mniej rygorystyczny lub bardziej dostępny dla szerszego grona wykonawców. Trafnie podniósł MAN w pkt 44 odwołania, że przyjęcie interpretacji przedstawionej przez KM prowadziłoby do nieakceptowalnej sytuacji, w której zamawiający publiczny mógłby w sposób dowolny, zależny wyłącznie od własnej oceny i bieżących potrzeb, dokonywać unieważnienia postępowań o udzielenie zamówienia. Każdorazowe uznanie, że warunki udziału w postępowaniu mogłyby zostać określone inaczej – czy to w kierunku ich złagodzenia, czy zaostrzenia – dawałoby podstawę do arbitralnego zakończenia procedury bez wyłonienia wykonawcy. Otwierałoby to drogę do sterowania wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia, poprzez kreowanie jego parametrów pod konkretny rezultat i rezygnację z jego finalizacji w sytuacji, gdy wybór wykonawcy nie odpowiadałby zamawiającemu. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, świadomy ryzyka nadużyć, celowo ograniczył katalog przesłanek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, formułując je w sposób jednoznaczny i wymagający obiektywnego wykazania ich zaistnienia. Celem było wykluczenie możliwości instrumentalnego traktowania przepisów i zapewnienie stabilności postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W przedmiotowym przypadku KM nie przedstawił żadnych argumentów ani dowodów wskazujących na zaistnienie rzeczywistej, istotnej wady Postępowania skutkującej nieważnością umowy, do jakiej miałyby dojść na podstawie przepisów ustawy Pzp. Nie udowodniono, a co najmniej nie uprawdopodobniono naruszenia przepisów ustawy Pzp, które realnie uniemożliwiłyby zawarcie zgodnej z prawem umowy. W szczególności Zamawiający w żaden sposób nie wykazał, że gdyby warunek udziału w Postępowaniu, o którym mowa w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ był mniej rygorystyczny, to w przetargu wzięłaby udział większa liczba wykonawców. Jest to okoliczność kluczowa dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 16 pkt 3 ustawy Pzp. KM opiera swoją decyzję o unieważnieniu Postępowania w zakresie zadania nr 1 wyłącznie na domniemaniach i własnym przekonaniu, które nie znajduje potwierdzenia w żadnych obiektywnych faktach ani analizach. Nie przedłożono żadnych danych potwierdzających, że warunek udziału w Postępowaniu opisany w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ realnie ograniczył konkurencję.

Reasumując, w ustalonych powyżej okolicznościach rozpoznawanej sprawy, należało uznać, że Zamawiający nie sprostął spoczywającemu na nim ciężarowi wykazania, że prowadzone przez niego Postępowanie w ramach zadania nr 1 obarczone jest taką wadą, która powodowałaby, iż zawarta umowa podlegałaby unieważnieniu i w konsekwencji uzasadnione byłoby unieważnienie Postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. W ocenie składu orzekającego konstrukcja warunku udziału w Postępowaniu, o którym mowa w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.4.1 SWZ nie daje podstawy do stwierdzenia, że w zadaniu nr 1 zaistniała wada Postępowania w rozumieniu art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Powołane przez KM naruszenie przepisów ustawy Pzp, niezależnie od kwestii istotności i usuwalności, nie mieści się w zakresie zastosowania podstawy unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia uregulowanej w art. 255 pkt 6 w związku z art. 457 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż nie została spełniona przesłanka wystąpienia wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Tym samym nie zachodzą podstawy do zastosowania art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, a unieważnienie Postępowania w ramach zadania nr 1 w tych okolicznościach należało uznać za bezpodstawne i naruszające przepisy prawa.

W świetle powyższego – w ocenie składu orzekającego – rozpoznawane odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, Krajowa Izba Odwoławcza uwzględnia odwołanie w

całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. W analizowanej sprawie Izba stwierdziła, że sformułowane przez Odwołującego zarzuty znajdują potwierdzenie w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, więc odwołanie posiada uzasadnione podstawy i jako takie zostało uwzględnione, co skutkowało nakazaniem Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia prowadzonego postępowania w ramach zadania nr 1 oraz dokonanie badania i oceny złożonych ofert.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) 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), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....

Członkowie:.....

.....