sygn. akt: **KIO 3501/25**

WYROK

Warszawa, 30 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Emil Kuriata

Protokolantka:Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 18 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę Szwajcarka sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Raszyn - Szkołę Podstawową im. C.G. w Raszynie,

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, ponowne badanie i ocenę ofert.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Gminę Raszyn - Szkołę Podstawową im. C.G. w Raszynie i:
   2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Szwajcarka sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę Szwajcarka sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
   2.2. zasądza od zamawiającego Gminy Raszyn - Szkoły Podstawowej im. C.G. w Raszyniena rzecz wykonawcy Szwajcarka sp. z o.o. z siedzibą
   w Warszawie łącznie kwotę 11 100 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę Szwajcarka sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, stanowiącą koszty postępowania odwoławczego.

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.

Przewodniczący:……

sygn. akt: **KIO 3501/25**

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Raszyn - Szkoła Podstawowa im. C.G. w Raszynie - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, pn. *„Przygotowanie, dostarczenie i wydanie obiadów dla uczniów ze Szkoły Podstawowej im. C.G. w Raszynie w okresie roku szkolnego 2025/2026”.*

18 sierpnia 2025 roku, wykonawca Szwajcarka sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej „*Odwołujący*”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w związku z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z art. 260 ustawy Pzp przez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na stwierdzenie, że postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, pomimo że przyczyny wskazane przez Zamawiającego nie są wadami postępowania i nie uniemożliwiają zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, a także Zamawiający nie wykazał, że wskazane w uzasadnieniu przyczyny unieważnienia - uniemożliwiają zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania, dokonanie badania i oceny ofert oraz wyboru najkorzystniejszej oferty.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania w myśl art. 505 ust. 1 ustawy, jest bowiem podmiotem w pełni zdolnym i realnie zainteresowanym wykonaniem przedmiotu zamówienia w postępowaniu, złożył ofertę, która spełnia wymagania SWZ. Odwołujący w świetle działań dokonanych przez zamawiającego z naruszeniem przepisów ustawy, może utracić możliwość pozyskania zamówienia. W przypadku, gdyby zamawiający nie unieważnił postępowania, oferta odwołującego podlegałaby ocenie, mogła zostać uznana za najkorzystniejszą ofertę a Odwołujący mógłby uzyskać zamówienie.

Powyższe okoliczności narażają odwołującego na poniesienie szkody majątkowej wynikającej z braku możliwości uzyskania zamówienia oraz braku możliwości wykonania przedmiotu potencjalnie zawartej z zamawiającym umowy, z czym wiązałaby się utrata potencjalnego zysku a wręcz strata wynikająca z poniesionych kosztów przygotowania oferty.

Odwołujący uzasadniając zarzuty odwołania wskazał, że zamawiający jako przyczyny unieważnienia wskazał: źle obliczoną szacunkową wartość zamówienia; brak wskazania,

że mamy do czynienia z usługą społeczną; brak dokładnych instrukcji w zakresie obliczenia ceny całkowitej - wskazanie liczby dzieci bez wskazania liczby dni i cen oraz jakie ilości posiłków należy wziąć pod uwagę przy obliczeniu ceny; literówkę w Rozdziale XIX pkt 19

o tym, że przedmiotem umowy ma być przygotowanie obiadu trzydaniowego zamiast dwudaniowego. Wskazane przyczyny nie mogą być podstawą do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.

Zamawiający oprócz wskazania pewnych mankamentów dotyczących postępowania przetargowego powinien wykazać, że owe niedociągnięcia skutkują brakiem możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy. W ocenie odwołującego, żadna ze wspomnianych wskazanych w uzasadnieniu unieważnienia okoliczności nie stanowi przyczyny unieważnienia umowy, o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp. Zamawiający, mimo że to na nim spoczywał ciężar dowodu nie wykazał, że którakolwiek z rzekomych wad postępowania skutkuje nieważnością umowy na podstawie art. 457 ust. 1 ustawy Pzp.

Za zupełnie nieistotne należy uznać brak wskazania, że mamy do czynienia z usługą społeczną. W zakresie argumentacji zamawiającego o rzekomym braku dokładnych instrukcji w zakresie obliczenia ceny całkowitej - wskazanie liczby dzieci bez wskazania liczby dni i cen oraz jakie ilości posiłków należy wziąć pod uwagę przy obliczeniu ceny odwołujący wskazał, że nie zgadza się z oceną zamawiającego. Zamawiający w SWZ określił powyższe kwestie w sposób dość szczegółowy, nie odbiegający od dokumentacji przetargowej przygotowywanej przez innych zamawiających. Odwołujący podnosi, że zgodnie z OPZ – Załącznik nr 6, rozdział Przedmiot zamówienia, zamawiając w sposób precyzyjny wskazał liczbę dni w czasie realizacji umowy z podziałem na semestry. Odwołujący ani inni wykonawcy nie mieli wątpliwości w jaki sposób wypełnić formularz ofertowy. W szczególności, że zamawiający ustalił w sposób precyzyjny sposób rozliczania wynagrodzenia za realizowaną usługę. W świetle Załącznika nr 5 do SWZ projektowane postanowienia umowy w § 4 Wynagrodzenie Wykonawcy jest ukształtowane w sposób precyzyjny. Biorąc pod uwagę pozostałe postanowienia dokumentacji przetargowej w tym Wzór umowy, wykonawcy biorący udział w postępowaniu nie mieli wątpliwości jak wypełnić formularz cenowy.

Wreszcie nie jest wadą postępowania literówka w Rozdziale XIX pkt 19.1 o tym, że przedmiotem umowy ma być przygotowanie obiadu trzydaniowego zamiast dwudaniowego. W dokumentach postępowania w kilkunastu miejscach jest mowa o obiedzie dwudaniowym. Wobec tego omyłka, o której mowa wyżej nie może być traktowana jako wada postępowania (przykładowo załącznik nr 6 – OPZ rozdział „Wymagania w odniesieniu do posiłków" pkt 6).

W ocenie odwołującego, część z okoliczności mających uzasadnić unieważnienie postępowania w ogóle nie można traktować jako błędy zamawiającego czy wady postępowania. Nawet jeśli były jakieś mankamenty dokumentacji to nie stanowią one przeszkody do zawarcia ważnej umowy.

Nadto, zamawiający nie wykazał, że ziściły się okoliczności faktyczne i prawne do unieważnienia postępowania. Stanowi to naruszenie art. 260 ust. 1 ustawy Pzp. Uzasadnienie faktyczne informacji o unieważnieniu postępowania powinno wyczerpująco wskazywać, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca, w przypadku, gdy z oceną zamawiającego się nie zgadza, mógł się do wskazanych przez zamawiającego uchybień ustosunkować. Ciężar dowodu w tym zakresie leży na zamawiającym.

Zamawiający nie złożył pisemnej odpowiedzi na odwołanie, jednakże na rozprawie wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie kosztów zastępstwa.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia, kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła,

że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są zasadne. Krajowa Izba Odwoławcza podzielając w całości stanowisko odwołującego (za wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: „*Izba ma prawo podzielić zarzuty i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów*"), wskazuje, co następuje.

Zamawiający w informacji o unieważnieniu postępowania wskazał, co następuje, cyt.: „*Podstawa prawna: art. 255 pkt*

6 ustawy Pzp, który stanowi, iż: „Zamawiający unieważnia postępowanie, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego". Podstawa faktyczna: Zamawiający wszczął przedmiotowe postępowanie w dniu 11.07.2025 r. poprzez zmieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych UZP pod numerem 2025/BZP 00322124. Zamawiający dokonał ustalenia wartości szacunkowej zamówienia w oparciu o przyjęte założenia na kwotę: 544 894,31 zł. netto. Zamawiający obliczając wartość szacunkową zamówienia uwzględnił jedynie koszt dofinansowania Gminy Raszyn w postaci „pozostałe koszty przygotowania" jako swojego zobowiązania finansowego. Zamawiający w obliczeniu wartości szacunkowej zamówienia nie uwzględnił kosztów tzw. „wsadu do kotła", finansowanego w całości przez rodziców. Doprowadziło to do sytuacji, w której złożone przez Wykonawców oferty zawierały wycenę wszystkich kosztów zamówienia, zaś ustalona przez Zamawiającego wartość szacunkowa zamówienia zawierała tylko niektóre z elementów wyceny.

Zgodnie z art. 28 ustawy Pzp: „Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością". Wartość szacunkową zamówienia na przygotowywanie i dostarczanie posiłków dla dzieci i uczniów, gdzie koszty są częściowo pokrywane przez Gminę, a częściowo przez rodziców, należy szacować na podstawie całkowitego przewidywanego wynagrodzenia wykonawcy, bez podatku VAT obejmującego wsad do kotła oraz koszt przygotowania
i dostarczenia posiłków. Należy uwzględnić zarówno środki z budżetu Gminy, jak i wpłaty od rodziców, ponieważ stanowią one łączne wynagrodzenie dla wykonawcy. (…). Ponadto w toku analizy dokumentacji postępowania stwierdzono, że Zamawiający nie wskazał, iż przedmiot zamówienia stanowi usługę społeczną, mimo że spełnia on kryteria określone w załączniku XIV do dyrektywy 2014/24/UE oraz w przepisach krajowych, co skutkowało: niewłaściwym określeniem wartości progowej dla niniejszego zamówienia (zastosowano próg 221 000 euro zamiast 750 000 euro) oraz nieprawidłowym zakresem obowiązków informacyjnych
i proceduralnych. Wobec powyższego procedura o udzielenie zamówienia publicznego prowadzona w takich okolicznościach obarczona jest wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej (niepodlegającej unieważnieniu) umowy.

Ponadto Zamawiający wskazuje, iż wystąpiła rozbieżność pomiędzy elementami wyceny, które Zamawiający wskazał we wzorze formularza cenowo-ofertowego, stanowiącego Załącznik nr 7 do SWZ, których Zamawiający nie uwzględnił w wycenie wartości szacunkowej zamówienia (dot. posiłków uwzględniających diety specjalistyczne).

Zamawiający nie wskazał również w SWZ precyzyjnych wytycznych do obliczenia ceny (nie wskazał ilości dzieci i dni do zastosowanych podziałów w pkt 1 lit od a do e formularza oferty, tylko wskazał łączną liczbę dzieci 600, nie wskazując którą z cen oraz jakie ilości posiłków należy przyjąć do obliczenia łącznej ceny oferty, co mogło wprowadzić Wykonawców w błąd, co do tego w jaki sposób należy dokonać prawidłowego obliczenia ceny oferty. Zamawiający wskazał we wzorze formularza cenowo-ofertowego, stanowiącego Załącznik nr 7 do SWZ: „Łączna kwota za przygotowanie, dostarczenie i wydanie posiłków dwudaniowych dla 600 dzieci (kwota dla porównania ofert i najkorzystniejszego wyboru Wykonawcy)".

Ponadto w Rozdziale XIX pkt 19.1 SWZ Zamawiający wskazał: „W cenie przygotowania 1 obiadu 3-daniowego, należy uwzględnić wszystkie koszty przygotowania i podania dzieciom obiadów a także koszty związane z wyposażeniem i bieżącą eksploatacją kuchni oraz stołówki szkolnej w Raszynie wraz z jej zapleczem a także koszty opłat licznikowych, urządzeń
i wyposażenia stołówki znajdującej się w Szkole Podstawowej w Raszynie oraz kwoty ryczałtowej brutto za dzierżawę pomieszczeń; oraz: ceny wyposażenia stołówki szkolnej przy ul. Unii Europejskiej 1 (budynek dawnego Gimnazjum)".

Natomiast w we wzorze formularza cenowo-ofertowego, stanowiącego Załącznik nr 7 do SWZ oraz w Załączniku nr 6 do SWZ — Opis przedmiotu zamówienia Zamawiający odnosił się wyłącznie do posiłków dwudaniowych. Powyższa rozbieżność mogła doprowadzić do sytuacji, w której Wykonawcy mogli przyjąć różne założenia do wyceny kosztów realizacji zamówienia, a tym samym ostatecznej ceny oferty.

Powyższa rozbieżność doprowadziła do naruszenia przepisu art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, iż: „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".

Zamawiający wskazuje, iż powyższych rozbieżności pomiędzy SWZ oraz załącznikami, na tym etapie postępowania nie można poprawić. Zamawiający ponosi odpowiedzialność za prawidłowe dokonanie opisu przedmiotu zamówienia, element ten należy do etapu przygotowawczego postępowania i nie ma możliwości modyfikowania go po otwarciu ofert. Należy wskazać na aktualne orzecznictwo KIO: (…). Należy również wskazać, iż zgodnie
z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp jedną z podstaw powodującą konieczność unieważnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego jest udzielenie zamówienia z naruszeniem jej przepisów. Potwierdza to wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 21 marca 2023 sygn. akt KIO 610/23. Wskazano w nim, że: W ocenie składu orzekającego, z brzmienia art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, biorąc pod uwagę wykładnię systemową, ze względu na podstawowe zasady udzielania

zamówień, należy wyinterpretować normę, prowadzącą do unieważnienia umowy o udzielenie zamówienia publicznego w następujących sytuacjach: udzielenie zamówienia, zawarcie umowy ramowej lub ustanowienie dynamicznego systemu zakupów nastąpiło z naruszeniem ustawy (przy czym trzeba przyjąć, że chodzi o nie jakiekolwiek naruszenie, a naruszenie kwalifikowane - takie, które miało wpływ na przygotowanie ofert/wynik postępowania).

Zamawiający mając na uwadze powyższe, nie może doprowadzić do sytuacji, w której zawarta umowa obarczona byłaby sankcją nieważności. Nie mając podstaw do odrzucenia ofert, Zamawiający uznaje naruszenie przepisów postępowania, w tym w szczególności art. 28 oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp. Opisane powyżej uchybienia stanowią wadę niemożliwą do usunięcia, która uniemożliwia zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego.
W związku z tym, zgodnie z art. 255 pkt 6 Pzp, Zamawiający podjął decyzję o unieważnieniu postępowania".

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

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.

Przepis powyższy traktowany jako wyjątek od zasady zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawarciem umowy o udzielenie zamówienia publicznego, podlega ścisłej interpretacji i nie może być wykładany rozszerzająco, tzn. nie jest możliwe jego prawidłowe zinterpretowanie z oparciu o przesłanki nie wynikające bezpośrednio z przepisów ustawy Pzp. Tym samym konieczne jest ustalenie, czy w postępowaniu wystąpiła wada, która uniemożliwia zawarcie umowy, jest to wada nieusuwalna i czy zawarcie umowy w przypadku stwierdzenia określonej wady nie będzie powodowało obowiązku unieważnienia takiej umowy.

Powyższe oznacza, że wada musi mieć nieusuwalny charakter. Chodzi więc o takie uchybienia proceduralne, które nie mogą być skorygowane przez zamawiającego w toku postępowania poprzez unieważnienie lub powtórzenie nieprawidłowej czynności. Dopuszczalność usunięcia wady postępowania powoduje wyłączenie możliwości unieważnienia postępowania. Z uwagi na to, że celem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia jest wybór najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowanie postanowień umowy (por. art. 7 pkt 18 PZP) instytucja unieważnienia postępowania ma charakter wyjątkowy. Przesłanki unieważnienia postepowania opisane w art. 255 p.z.p. powinny być więc wykładane z dużą ostrożnością i w sposób zawężający. Podkreślić przy tym należy, że ciężar udowodnienia przesłanek unieważnienia postepowania, zarówno w zakresie okoliczności faktycznych, jak i prawnych, zawsze spoczywa na zamawiającym (tak np. M. Jaworska w „Prawo zamówień publicznych. Komentarz.", red. Marzena Jaworska, Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak, wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2023 r.).

Przesłanka z art. 255 pkt 6 ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych, która daje możliwość unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego występuje wówczas, gdy postępowanie obarczone jest taką wadą, która na danym etapie postępowania o udzielenie zamówienia jest niemożliwa do usunięcia, a stwierdzona wada uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Przesłanka unieważnienia postępowania określona tym przepisem składa się więc z koniunkcji dwóch okoliczności, których łączne wystąpienie warunkuje zastosowanie przepisu. Po pierwsze musi wystąpić naruszenie przepisów ustawy regulujących udzielanie zamówienia (wada postępowania) - w odróżnieniu od wady, którą można przypisać umowie. Po drugie, dopiero ta wada postępowania, ma skutkować niemożliwością zawarcia ważnej umowy w sprawie zamówienia. Wada zaistniała w postępowaniu musi być na tyle istotna, iż niemożliwe staje się zawarcie ważnej umowy. Nie może być to jakakolwiek wada, którą obarczone jest postępowanie. Konieczne jest więc wystąpienie związku przyczynowego pomiędzy zaistniałą wadą, a niemożnością zawarcia umowy. W dodatku wada ta musi być niemożliwa do usunięcia (vide: Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z 22 listopada 2022 roku, sygn. KIO/KD 32/22).

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z 28 marca 2024 roku, o sygn. XXIII Zs 7/24 wyraźnie wskazał, że „Przy tak zarysowanym przebiegu będącego przedmiotem oceny w niniejszej sprawie postepowania o udzielenie zamówienia publicznego nie do pogodzenia z zasadami logiki i doświadczenia życiowego jest stanowisko zamawiającego, że treść dokumentacji zamówienia mogła budzić jakiekolwiek wątpliwości wykonawców w zakresie wskazanym w decyzji o unieważnieniu zamówienia. Wątpliwości takich nie miał żaden z wykonawców, nie tylko przed złożeniem ofert, ale również później, mimo że w postępowaniu wzięło udział 11 wykonawców, z których każdy z uwagi na skalę prowadzonej działalności dysponuje rozbudowanymi działami kosztorysowania. Ich zadaniem jest dogłębna analiza dokumentacji przetargowej, tak by na jej podstawie przygotować ofertę nie tyko taką, która będzie miała na wygraną, ale przede wszystkim taką, która nie spowoduje wykluczenia wykonawcy z postępowania lub odrzucenia jego oferty. Wątpliwości takie powziął natomiast, niejako w imieniu wykonawców i zastępując ich aktywność w postępowaniu, zamawiający, dopatrując się wątpliwości tam, gdzie sami wykonawcy ich nie mieli. Co więcej wątpliwości takie zamawiający powziął nie od razu, nawet nie bezpośrednio po otwarciu ofert, ale wiele miesięcy później. Podkreślić

zaś należy, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest pewną całością, owszem składa się z pewnych etapów, ale na kolejnych nie można ignorować i pomijać tego co działo się wcześniej, tym działania lub bierności wykonawców. Dlatego zdaniem Sądu Okręgowego, w sytuacji, kiedy wykonawcy, mimo iż dysponują przewidzianymi w ustawie środkami prawnymi, nie zgłaszali żadnych wątpliwości co do dokumentacji przetargowej, w szczególności nie wskazywali na wariantowość sposobu wykonania przedmiotu zamówienia ani wadliwości przedmiaru, trudno sobie wyobrazić sytuację, w której zamawiający mógłby skutecznie unieważnić postepowanie na podstawach takich jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Podsumowując, jakkolwiek teoretycznie, hipotetycznie wskazane przez zamawiającego w decyzji o unieważnieniu postępowania mogłyby wywołać wątpliwości wykonawców i być przedmiotem kierowanych przez nich do zamawiającego wniosków o udzielenie wyjaśnień, to w rozpoznawanej sprawie tak się nie stało, a nie jest rolą zamawiającego doszukiwanie się wątpliwości tam, gdzie nie mieli ich wykonawcy. Tym bardziej, jeżeli wątpliwości te, nawet jeżeli w ogóle były, z całą pewnością nie miały charakteru istotnych (kwalifikowanych)".

W okolicznościach przedmiotowej sprawy, w ocenie Izby, nie zaistniały podstawy faktyczne do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wszystkie wskazywane przez zamawiającego wady nie mają charakteru istotnego, tj. takiego, który uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. W tym zakresie Izba w całości podziela argumentację przedstawioną przez odwołującego podkreślając, iż wszelkiego rodzaju mogące występować normy kolizyjne występujące w dokumentacji postępowania dają się wyjaśnić i ustalić w oparciu o prawidłową wykładnię oświadczenia woli wykonawcy. Nadto, w ugruntowanym już orzecznictwie Izby, Sądów Okręgowych oraz Sądu Najwyższego ustabilizował się pogląd, który nakazuje zamawiającemu rozstrzyganie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych wynikających
z dokumentacji przetargowej na korzyść wykonawców. W przedmiotowej sprawie, zdaniem Izby, nie występują takie rozbieżności czy wady, które kwalifikowałyby postępowanie do unieważnienia. Charakter zamówienia, jego specyfika, jak i sposób rozliczania z wykonanych zadań daje podstawy do twierdzenia, że wykonawcy nie mieli wątpliwości interpretacyjnych przy kalkulowaniu ceny ofertowej, w konsekwencji zachowana została możliwość porównywalności złożonych ofert.

Powyższe konstatacje potwierdził Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Zamówień Publicznych, który w wyroku z 02 kwietnia 2025 roku, w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 187/25 wyraźnie wskazał, że cyt.: „W pierwszej kolejności w przekonaniu Sądu Zamówień Publicznych należy podkreślić, że jak słusznie zauważyła KIO w zaskarżonym wyroku,
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 i muszą wystąpić ściśle określone okoliczności, aby można było ją zastosować. Przywołany przepis wskazuje na wadę, która pozostaje w ścisłym związku przyczynowym z niemożliwością zawarcia umowy niepodlegającej unieważnieniu. W przekonaniu Sądu Okręgowego nie każda nieścisłość zawarta w Specyfikacji Warunków Zamówienia czy w Opisie Przedmiotu Zamówienia świadczy o istnieniu takiej nieusuwalnej wady.

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy PZP wskazanym jako podstawa unieważnienia postępowania w niniejszej sprawie 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 przesłankami unieważnienia postępowania
o udzielenie zamówienia publicznego na jego podstawie, jest wada tego postępowania, 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. Innymi słowy sama wada postępowania, która da się wyeliminować w dalszym jego toku nie uzasadnia unieważnienia, nawet jeżeli wada ta uniemożliwiałaby zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Z drugiej zaś strony nawet jeżeli wada postępowania jest nieusuwalna, ale jest tego rodzaju, że nie uniemożliwia zawarcia umowy, jej wystąpienie nie uzasadnia unieważnienia postępowania. Oznacza to, 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. W dalszej zaś kolejności przez Krajową Izbę Odwoławczą i Sąd Zamówień Publicznych,
w ramach postępowania odwoławczego i skargowego. Oczywiście aby unieważnienie postępowania było możliwe pomiędzy jego wadą, a niemożnością zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy musi zachodzić adekwatny związek przyczynowy (wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28 marca 2024 roku, wydany w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 7/24). (…). Zasadność oparcia się we wskazanej sytuacji faktycznej o regułę interpretacyjną *in dubio contra proferentem* potwierdza w swoim orzecznictwie również Sąd Najwyższy, m.in. w wyroku z dnia 4 lipca 2019 roku, sygn. akt IV CSK 363/18 wskazując, że: „Jeżeli powstają wątpliwości co do jednoznaczności postanowień SIWZ (a szerzej: dokumentacji zamawiającego, w oparciu o którą wykonawcy składają oferty), muszą być one rozstrzygane na korzyść

wykonawcy. Przeciwny wniosek byłby sprzeczny z art. 29 ust. 1 Pzp.
W konsekwencji, jeżeli dokumentacja sporządzona przez zamawiającego zawiera nieścisłości, nie jest jednoznaczna, nie można negatywnymi skutkami obciążać oferentów (a więc potencjalnych wykonawców), ale zamawiającego - jako autora tej dokumentacji".

Sąd Okręgowy (XXIII Zs 187/24) podziela stanowisko przedstawione w uzasadnieniu wyroku tut. Sądu w sprawie XXII Zs 96/23 zgodnie, z którym w przypadku możliwej odmiennej interpretacji kryterium wszelkie wątpliwości dotyczące treści SWZ należy rozpatrywać na korzyść wykonawcy co wynika z zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wskazanych w art. 16 pkt 1 ustawy PZP. Wykonawca nie może bowiem ponosić negatywnych konsekwencji niedostatecznie precyzyjnego określenia warunku przez Zamawiającego, tj. niezastosowania się do niewłaściwie sformułowanych, niejasnych postanowień specyfikacji (wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. akt IC 2/15). To zamawiającego obciąża obowiązek takiego przygotowania postępowania, aby postanowienia SWZ były jednoznaczne i nie budziły wątpliwości w toku prowadzonej procedury (wyrok KIO z dnia 16 kwietnia 2012 r., sygn. akt KIO 643/12). Postulat wykładni niejasnych postanowień SIWZ na korzyść wykonawcy wynika z zasad uczciwej konkurencji
i równego traktowania wykonawców wskazanych w art. 7 ust. 1 p.z.p. (obecnie art. 16 pkt 1) pzp)."

Odnosząc się zaś do kwestii związanych z nieprawidłowym, zdaniem zamawiającego, oszacowaniem wartości zamówienia, to Izba stoi na stanowisku, biorąc pod uwagę stanowisko zamawiającego wyrażone w decyzji o unieważnieniu postępowania, tj. że postępowanie powinno być prowadzone jako zamówienie społeczne, że okoliczność ta nie wpływa na prawidłowe zastosowanie trybu udzielenia zamówienia jak i odpowiednio właściwych publikatorów. Izba uznała rozszerzenie argumentacji zamawiającego w tym zakresie, który na rozprawie prezentował stanowisko, że nie jest pewne zastosowanie instytucji „zamówienia społecznego", jako wykraczające poza uzasadnienie decyzji zamawiającego z 12 sierpnia 2025 roku, w związku z czym nie może być brane pod uwagę na obecnym etapie postępowania. Zamawiający w rzeczonym zawiadomieniu jednoznacznie wskazał,
że „przedmiot zamówienia stanowi usługę społeczną".

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:……