Sygn. akt: KIO 3495/25

WYROK

Warszawa, 2 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Joanna Gawdzik-Zawalska
Protokolant:Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 18 sierpnia 2025 r.przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia
ABARO Sp. z o.o. Gdańsk (KRS : 0000624663) w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego:
Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Sp. z o.o.

orzeka:

Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnić czynność unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na Digitalizację sieci ciepłowniczej należącej do MPEC sp. z o.o. i dokonać badania i oceny ofert;

Kosztami postępowania odwoławczego w całości obciąża zamawiającego i:

2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego koszty: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania i 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków jednego pełnomocnika oraz poniesione przez zamawiającego koszty 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków jednego pełnomocnika i 48 zł 00 gr (czterdzieści osiem złotych zero groszy) dojazdu na posiedzenie;

2.2zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem kosztów 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:……..…...……..

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

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Sp. z o.o. w Olsztynie(dalej zamawiający) prowadzi na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U.2024.1320 t.j. z 30 sierpnia 2024 z zm.) (dalej Ustawa lub Pzp) w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na digitalizację sieci ciepłowniczej należącej do MPEC sp. z o.o., ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr OJ S 82/2025 271782-2025 z dnia 28/04/2025 r. (dalej Postępowanie). Przedmiot zamówienia, warunki udziału, kryteria oceny ofert oraz zasady prowadzenia Postępowania określa specyfikacja warunków zamówienia (dalej SWZ).

18 sierpnia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie wpłynęło odwołanie wykonawcy ABARO Sp. z o.o. Gdańsk (KRS : 0000624663) (dalej odwołujący) od niezgodnych z Ustawą czynności zamawiającego unieważnienia Postępowania z 8 sierpnia 2025 r.

Odwołujący zarzucał zamawiającemu naruszenie art. 16 pkt 1 - 3 Pzp poprzez naruszenie zasady nakazującej prowadzenie postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców oraz w sposób przejrzysty i proporcjonalny i art. 255 pkt 6 Pzp w zw. z art. 239 ust. 2 Pzp poprzez unieważnienie Postępowania w sytuacji, gdy przesłanki do zastosowania przepisu nie zostały spełnione, Postępowanie nie jest obarczone wadą uzasadniająca unieważnienie, nie doszło w toku Postępowania do naruszenia art. 239 ust. 2 Pzp, natomiast okoliczności opisane przez zamawiającego w uzasadnieniu czynności (związane z ustanowieniem kryteriów oceny ofert, określeniem wag kryteriów, rozkładu punktów) nie mogą być uznane za przejaw wady postępowania uzasadniającej unieważnienie postępowania z powodu uniemożliwienia zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, gdyż nie zaistniały jakiekolwiek podstawy wynikające z art. 457 ust. 1 pkt 1 Pzp lub wynikające z innych przepisów prawa, co doprowadziło do zaniechania wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu, pomimo że zamawiający miał obowiązek dokonania takiego wyboru.

Odwołujący żądał nakazania zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia Postępowania i dokonania badania i oceny ofert niepodlegających odrzuceniu.

Zamawiający wnosił o oddalenie odwołania.

Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 Ustawy, skutkujących

odrzuceniem odwołania. Izba oceniła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia szkody w związku z ewentualnym naruszeniem przez zamawiającego przepisów Ustawy, czym wypełnił materialnoprawną przesłankę dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 Ustawy. Izba uznała, że odwołujący wykazał sprzeczność zachowania zamawiającego z Ustawą i uwzględniła odwołanie. Izba oparła się na dokumentach zamówienia z uwzględnieniem stanowisk stron.

Izba ustaliła, że:

1.w Postępowaniu w terminie składania ofert 25 czerwca 2025 r. wpłynęło 5 ofert, w tym także oferta odwołującego;

2.zamawiający 8 sierpnia 2025 r. unieważnił Postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp z uwagi na ujawnioną istotną wadę Postępowania uniemożliwiającą zawarcie ważnej i zgodnej z przepisami umowy; Wady zamawiający upatrywał w nieprawidłowym określeniu w SWZ kryteriów oceny ofert (pkt 19 SWZ) w rozbiciu na 3 kryteria cenowe (cena ofertowa brutto za dostawę narzędzi 65 punktów, cena ofertowa za transmisję danych za kartę za miesiąc 15 punktów, cena ofertowa brutto za dostęp do systemu za miesiąc 15 punktów) i jedno jakościowe (okres gwarancji 5 punktów); zamawiający wskazywał, że waga jaką przyznał kryteriom cenowym prowadzi w praktyce do nieuzasadnionej, zarówno w świetle oczekiwań zamawiającego, jak i nadania wagi poszczególnym kryteriom konsekwencji zaburzających cel, jaki stoi w przesłance z art. 242 ust. 2 Pzp wyboru oferty z najkorzystniejszym stosunkiem jakości do ceny lub kosztu; Według zamawiającego podstawowy błąd w określeniu kryteriów oceny ofert w SWZ (który to dokument nie może podlegać zmianie na tym etapie Postępowania) sprowadza się do ukształtowania ich w sposób, który przy równej ocenie kryterium jakościowego ofert prowadzić może, na skutek punktacji kryteriów cenowych, do wyboru oferty, która nie będzie ofertą najniższą cenowo.

Izba stwierdza, że stan faktyczny nie był sporny pomiędzy stronami. Zamawiający dodatkowo przedłożył dowód w postaci uzyskanej od odwołującego, w ramach zapytań ofertowych służących rozpoznaniu rynku w innym Postępowaniu z 2023r. ofertę która zawierała wycenę świadczeń, których bilans cenowy stał się podstawą do ustalenia kryteriów cenowych w niniejszym Postępowaniu, który to bilans odbiega od tego z ofert w Postępowaniu. Izba wskazuje, że dowód ten wskazuje wyłącznie na motywy zamawiającego przy kreowaniu postanowień SWZ i pozostaje bez wpływu na ocenę czynności unieważnienia Postępowania.

Izba wskazuje, że dla rozstrzygnięcia istoty sporu w sprawie niezbędna była ocena tego, czy okoliczność ukształtowania kryteriów oceny ofert, w szczególności takiego, którego konsekwencje odbiegają od oczekiwanych przez zamawiającego, stanowić może przesłankę unieważnienia postępowania.

Izba stwierdza, że:

Zgodnie z art. 16 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 255 pkt. 6) 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. 457 ust. 1 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.

Izba wskazuje, że Ustawa nie przewiduje przesłanki unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w postaci wewnętrznej sprzeczności, niejasności, nieprzewidywalności, czy też po prostu nieprawidłowego określenia warunków zamówienia, w tym kryteriów oceny ofert. Izba stoi na stanowisku, że przesłanki unieważnienia postępowania intepretowane winny być ściśle a przesłanka z art. 255 pkt 6 Pzp (obarczenia postępowania niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego) odnosi się wyłącznie do podstaw unieważnienia

umowy wskazanych w Ustawie. Żadna z podstaw unieważnienia umowy z Pzp nie dotyczy okoliczności wskazywanych przez zamawiającego w unieważnieniu Postępowania.

Podstawa unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia w związku z zaistnieniem niemożliwej do usunięcia wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego zakreślona jest Ustawą w sposób ścisły. Samo zaistnienie niemożliwej do usunięcia wady postępowania, nawet istotnej i przesądzającej o naruszeniu zasad postępowania, nie jest wystarczające dla wypełnienia hipotezy normy prawnej uprawniającej do unieważnienia postępowania w oparciu o art. 255 pkt. 6 Pzp. Ustawodawca nie przewidział bowiem innych poza określonymi art. 457 Pzp (458 Pzp) przesłanek unieważnienia umowy zrelatywizowanych do wady postępowania.

W ocenie Izby nie ma również możliwości unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o art. 255 pkt. 6 w zw. z art. 8 Ustawy, który przewiduje, że do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, w zw. z przepisami kodeksu cywilnego w tym także art. 58 kodeksu cywilnego, który odnosi się do bezwzględnej nieważności czynności prawnej sprzecznej z ustawą czy zasadami współżycia społecznego. Na wolę ustawodawcy ograniczenia przesłanek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, w sytuacji gdy nie jest możliwe zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu do przypadków przewidzianych art. 457 Pzp (art. 458) a więc przewidujących unieważnienie umowy wobec wady postępowania i z wyłączeniem przepisów kodeksu cywilnego regulujących stwierdzenie nieważności umowy, z uwzględnieniem sytuacji opisanej art. 457 ust. 5 Pzp (unieważnienie), przemawia także fakt wskazania, że uregulowanie przesłanek unieważnienia umowy w art. 457 ust. 1 Pzp nie wyłącza możliwości żądania unieważnienia umowy na podstawie art. 70/5 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym do unieważnienie umowy dojść może gdy strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji albo przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Tutaj również mamy do czynienia z sytuacją powiązania przez ustawodawcę konsekwencji w postaci unieważnienia umowy z określoną nieprawidłowością – wadą postępowania przetargowego.

Izba stwierdza, że w niniejszej sprawie unieważnienie Postępowania opierało się na błędnej interpretacji przez zamawiającego art. 255 ust 6 Pzp i art. 457 ust. 1 pkt 1 Pzp jako obejmujących unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy zamówienie udzielane jest z naruszeniem Ustawy, podczas gdy przepis doprecyzowuje, że chodzi tutaj o naruszenie Ustawy polegające na braku wymaganego ogłoszenia.

Mając na uwadze powyższe izba stwierdziła, że zamawiający unieważniając Postępowanie naruszył normę art. 255 ust. ust. 2 pkt 6 Pzp także w zw. z art. 457 Pzp i uwzględniła odwołanie nakazując unieważnić dokonaną z naruszeniem Ustawy czynność unieważnienia postępowania i dokonać badania i oceny ofert.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 i 574 Ustawy oraz § 5 i § 7 ust. 1 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis wniesiony przez odwołującego oraz koszty postępowania poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocników a także koszty dojazdu na posiedzenie zamawiającego i obciążyła nimi zamawiającego.

Mając na uwadze powyższe Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca :……