Sygn. akt KIO 3571/25

WYROK

Warszawa, dnia 2 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Pawłowski

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 sierpnia 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: wykonawcę prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka P.M. z siedzibą w Człopie i wykonawcę prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka A.Ł.
z siedzibą w Gnieźnie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Dolsk,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka M.K. z siedzibą w Poznaniu

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu podstawowego odwołania i nakazuje zamawiającemu – Gminie Dolsk unieważnienie czynności unieważnienia postępowania w zakresie części nr I zamówienia.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego – Gminę Dolsk i:
   2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: wykonawcę prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka P.M. z siedzibą w Człopie i wykonawcę prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka A.Ł. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika, kwotę 872 zł 50 gr (osiemset siedemdziesiąt dwa złote pięćdziesiąt groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem dojazdu na rozprawę, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego na wynagrodzenie pełnomocnika i kwotę 759 zł 00 gr (siedemset pięćdziesiąt dziewięć złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem dojazdu na rozprawę.
   2.2. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 11 972 zł 50 gr (jedenaście tysięcy dziewięćset siedemdziesiąt dwa złote pięćdziesiąt groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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 3571/25

Uzasadnienie

Gmina Dolsk, zwana dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy PZP postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na *„świadczenie usług w zakresie obsługi prawnej Urzędu Miasta i Gminy Dolsk w latach 2025 – 2026”.*

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych
z dnia 4 grudnia 2024 r., pod numerem 2024/BZP 00633584/01.

W dniu 25 sierpnia 2025 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: wykonawca prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka P.M. z siedzibą w Człopie i wykonawca prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka A.Ł. z siedzibą w Gnieźnie, zwani dalej „Odwołującym” lub „Konsorcjum”, wnieśli odwołanie od niezgodnych z prawem czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

1) bezzasadnym unieważnieniu postępowania w zakresie części nr I zamówienia z powodu rzekomego wystąpienia wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlagającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia

publicznego przy jednoczesnym dokonaniu w tym samym postępowaniu wyrobu oferty w zakresie części nr II zamówienia,

2) zaniechaniu dokonania wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej,

3) naruszenie zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji poprzez zaniechanie oceny oferty Odwołującego.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 240 i art. 99 ust. 1 ustawy PZP poprzez:

a) bezzasadne unieważnienie postępowania w zakresie części nr I z powodu rzekomego wystąpienia wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlagającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego przy jednoczesnym dokonaniu w tym samym postępowaniu wyrobu oferty w zakresie części nr II pomimo tego, że dla obu części warunki udziału w postępowaniu i kryteria oceny ofert opisane były w identyczny sposób,

b) bezzasadne unieważnienie postępowania pomimo braku wystąpienia wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlagającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, albowiem wskazane przez Zamawiającego uchybienia na obecnym etapie postępowania, gdy oferty podlegające ocenie złożone są wyłącznie przez dwóch wykonawców, mogą być konwalidowane w toku czynności oceny oferty,

c) bezzasadne unieważnienie postępowania pomimo braku wystąpienia wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlagającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, ponieważ wszystkie niezbędne elementy wpływające na ostateczny wynik danej oferty w zakresie doświadczenia zawodowego D1 i D2 wynikały z pkt 4.1 formularza oferty i nawet brak informacji w Załączniku nr 4 do SWZ wykonywania usługi polegającej na kompleksowej obsłudze prawnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy na rzecz co najmniej 1 jednostki samorządu terytorialnego, wbrew ocenie Zamawiającego (str. 4 i 8), nie wpływał na brak możliwości zweryfikowania przez Zamawiającego oświadczeń wykonawców w zakresie kryterium oceny ofert D2, gdyż Zamawiający nie miał takiego obowiązku, a oprócz tego Zamawiający (wbrew swoim twierdzeniom) mógł je zweryfikować w sposób, który sam przewidział w SWZ, tj. rozdziale VIII ust. 5 i 6 pkt 4 SWZ lub rozdziale XVII ust. 7 SWZ lub rozdziale VIII ust. 11 SWZ,

d) bezzasadne unieważnienie postępowania pomimo braku wystąpienia wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlagającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, albowiem brak przewidzenia przez Zamawiającego dokumentów na podstawie których Zamawiający powinien weryfikować prawdziwość i prawidłowość składanych przez wykonawców oświadczeń, nie stanowi takiej wady, gdyż Zamawiający nie miał obowiązku żądania takich dokumentów i w takim przypadku Zamawiający powinien opierać się wyłączenie na oświadczeniach wykonawców, więc nie może być mowy o tym, że nastąpiły jakieś niespójności, czy rozbieżności pomiędzy postanowieniami rozdziale VIII ust. 5 i 6 pkt 4 SWZ, a treścią pkt 4.1 formularza oferty tak, jak opisuje to Zamawiający w czynności unieważnienia postępowania (str. 4),

e) bezzasadne unieważnienie postępowania na skutek nieprawidłowego uznania przez Zamawiającego, że nie wskazał on jednoznacznie w SWZ rodzaju informacji, którymi będzie się kierować w toku dokonywania weryfikacji oświadczeń wykonawców w zakresie poza cenowych kryteriów oceny ofert D1 i D2 (str. 2 i 7), gdy tymczasem Zamawiający wprost w treści SWZ stwierdził, iż takimi dowodami będą *„(…) referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego usługi były wykonywane (…)”* – rozdział VIII ust. 6 pkt 6 SWZ,

f) bezzasadne unieważnienie postępowania na skutek nieprawidłowego uznania przez Zamawiającego, że nie wskazał on jednoznacznie w SWZ w sposób jednoznaczny i zrozumiały dla wszystkich wykonawców sposobu liczenia lat doświadczenia zawodowego dla D1, czy też sposobu ustalenia liczby jednostek samorządu terytorialnego (str. 2 i 8), gdy tymczasem powyższe kwestie nie są specjalnie skomplikowane dla podmiotów organizujących postępowania (Zamawiający), jak i biorących w nich udział (oferenci) i nie wymagają specjalistycznej wiedzy matematycznej, a nadto są dokładnie opisane w rozdziale VI, VIII i XVII SWZ i – wbrew ocenie Zamawiającego – te kryteria spełniają wymogi z art. 240 ust. 2 ustawy PZP,

g) bezzasadne unieważnienie postępowania na skutek nieprawidłowego i podlejącego szczególnej krytyce uznania przez Zamawiającego, iż w kryterium D1 i D2 (doświadczenie zawodowe) Zamawiający nie określił, co rozumie pod pojęciem *„kompleksowa obsługa prawna jednostki samorządu terytorialnego”* (str. 2), gdy tymczasem to pojęcie jest nie tylko oczywiste dla Zamawiającego, jak i dla oferentów przedmiotowego postępowania, ale także Zamawiający opisał, co ma na myśli pod tą definicją – rozdział VIII ust. 6 pkt 3 SWZ, a nadto także odpowiadał on w tym zakresie na pytania oferentów przed upływem składania ofert,

h) bezzasadne unieważnienie postępowania i zaniechanie oceny oferty Odwołującego i zaniechanie wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej pomimo istnienia wyroku Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie o sygn. akt KIO 435/25 oraz

wyroku Sądu Okręgowego, które nakazywały Zamawiającemu dokonanie tych czynności.

Ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia zarzutu podstawowego odwołania Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 6 w zw. z art. 16 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy PZP poprzez:

a) unieważnienie postępowania z powodu rzekomego wystąpienia w nim wady, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, w sytuacji, gdy w tym samym postępowaniu Zamawiający dokonał wybory najkorzystniejszej oferty dla części nr II, czym w znaczący sposób różnicuje sytuacje wykonawców, którzy złożyli oferty na część nr I lub nr II (dopuszczalne było złożenie ofert na obie), co stanowi naruszenie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców,

b) zaniechanie dokonania analizy treści złożonej przez Odwołującego oferty wedle takiego samego sposobu, podejścia i szczegółowości, jak względem innych wykonawców, a w szczególności oferty wykonawcy S.Z. Spółka partnerska z siedzibą w Poznaniu oraz oferty wykonawcy prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Adwokacka M.K. z siedzibą w Poznaniu (zwany dalej „wykonawcą Marcinem Kropidłowskim"), co skutkuje naruszeniem obowiązku zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wszystkich wykonawców.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności unieważnienia postępowania,

2) dokonania ponownego badania i oceny złożonych ofert,

3) wybór oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Ponadto Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa przez pełnomocnika oraz kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, a także kosztów dojazdu do Izby na rozprawę, zgodnie z przedstawionym zestawieniem kosztów i załącznikami do niego.

W uzasadnieniu zarzutu odwołania Konsorcjum wskazało, że decyzja Zamawiającego o unieważnieniu postępowania została nadmiernie rozbudowana poprzez cytaty orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej, które nie ma związku z przytoczonymi przez Zamawiającego podstawami faktycznymi. Oparta została ona na następujących okolicznościach, które zdaniem Zamawiającego stanowić mają nieusuwalną wadę uniemożliwiającą zawarcie niepodlagającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego:

1) brak określenia sposobu weryfikacji oświadczeń wykonawców (str. 2),

2) niespójność postanowień SWZ i Załącznika nr 1 do SWZ – formularza (wzoru) oferty dotyczące Załącznika nr 5a do SWZ (str. 3),

3) niejasne sformułowania SWZ (str. 4),

4) brak weryfikowalności oświadczeń wykonawców (str. 6).

Konsorcjum uzasadniło również, że:

Zamawiający na str. 2 uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania wskazał, że *„W/w kryteria oceny ofert powiązane były z warunkami udziału wykonawców w przedmiotowym postępowaniu w zakresie posiadania doświadczenia zawodowego wykonawcy oraz zdolności zawodowych adwokata/radcy prawnego skierowanego do obsługi prawnej zamawiającego wskazanymi w rozdz. VI SWZ w pkt 2 ppkt 4 lit A SWZ. Jednakże zamawiający w SWZ nie wskaza jednoznacznie rodzaju informacji, którymi będzie się kierować w toku dokonywania weryfikacji oświadczeń wykonawców w zakresie poza cenowych kryteriów oceny ofert D1 i D2".*

W ocenie Odwołującego twierdzenie Zamawiającego jest całkowicie chybione, ponieważ z postanowień SWZ bezdyskusyjnie wynika, że Zamawiający nie żądał żadnych dokumentów, które miałyby potwierdzać prawdziwość oświadczeń i wykazów składanych przez wykonawców, do czego Zamawiający był w pełni uprawniony. Sposób ukształtowania formularza oferty, a zwłaszcza przywołanego przez Zamawiającego pkt 4.1, pozwala na przyznanie wykonawcom punktów z kryterium D1 oraz D2, co potwierdził sam Zamawiający dokonując pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej w dniu 31 stycznia 2025 r., kiedy to przyznał ofercie złożonej przez wykonawcę Marcina Kropidłowskiego niemalże maksymalne ilości punktów w obu kryteriach, tj. D1 = 30 pkt, D2 = 15 pkt. Jednocześnie w oparciu o te same kryteria oceny oferty i ten sam Formularz Oferty Zamawiający w dniu 14 stycznia 2025 r. dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej w części nr II zamówienia, w której oferta złożona przez radcę prawnego Mieczysława Klupczyńskiego otrzymała maksymalne ilości punktów w kryteriach D1 i D2. Gdyby kryteria były wadliwe, to zdaniem Odwołującego Zamawiający nie mógłby dokonać ocen, których dokonał.

Zamawiający na str. 3 uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania wskazał, że *„Ponadto niespójne są postanowienia SWZ i załącznika nr 1 do SWZ – formularza (wzoru) oferty dotyczące załącznika nr 5a do SWZ, gdyż w*

rozdz. VIII SWZ pn. Oświadczenia i dokumenty, jakie zobowiązani są dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz wykazaniu braku podstaw wykluczenia (Podmiotowe środki dowodowe) w pkt 5 zamawiający określił, iż wzywa wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 5 dni od dnia wezwania, podmiotowych środków dowodowych w tym załącznika nr 5a (pkt 6 ppkt 4 SWZ), natomiast w formularzu oferty w pkt 4.1 dotyczącym wskazania doświadczenia zawodowego prawnika wyznaczonego do obsługi prawnej zmawiającego w zakresie dwóch poza cenowych kryteriów oceny określa, iż załącznik nr 5a ma stanowić załącznik do niniejszej oferty".

W ocenie Odwołującego takie twierdzenie Zamawiającego jest całkowicie chybione, gdyż Zamawiający był uprawniony do tego, aby opierać postępowanie wyłącznie na oświadczeniach wykonawców, co też uczynił. Przywołane przez Zamawiającego elementy nie są sprzeczne, lecz uzupełniają się. Składając ofertę wykonawcy zobowiązani byli wprost wskazać w pkt 4.1 Formularza Ofertowego liczbę lat doświadczenia posiadanego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w rozdziale VI pkt 2 ppkt 4 lit. b SWZ, co było niezbędne do przyznania punktów dla kryterium D1. Składając ofertę wykonawcy zobowiązani byli również wprost wskazać w pkt. 4.1 liczbę jednostek samorządu terytorialnego, dla których prowadzona była kompleksowa obsługa prawna nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy, o którym mowa w rozdz. VI pkt 2 ppkt 4 lit. b SWZ, co było niezbędne do przyznania punktów dla kryterium D2. Złożenie Załącznika nr 5a nie było niezbędne do przyznania punktów ani w kryterium D1, ani w kryterium D2. Późniejsze złożenie tego Załącznika pozwala na zweryfikowanie prawdziwości i prawidłowości oświadczeń składanych przez wykonawców, nie jest to natomiast element, który mógłby powodować nieporównywalność ofert, a tym samym nierówne traktowanie wykonawców lub naruszać zasadę uczciwej konkurencji.

Zamawiający na str. 4 uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania wskazał, że: *„Z uwagi na etap w jakim znajduje się postępowanie nie jest możliwe naprawienie postanowień SWZ oraz załączników do SWZ, przez ich doprecyzowanie i takie sformułowanie by ich brzmienie było jednoznaczne i zrozumiałe zarówno do biorących udział w postępowaniu wykonawców jaki innych potencjalnych wykonawców".*

W ocenie Odwołującego także to twierdzenie jest błędne, albowiem nie tylko postanowienia SWZ nie są niejasne, ale też w przypadku wystąpienia jakichkolwiek niejasności sposobem ich wyjaśnienia i wyeliminowania z postępowania jest ich interpretowanie w sposób najbardziej korzystny dla wykonawców. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Izby, gdzie m. in. podkreśla się, że wszelkie nieścisłości i niejednoznaczności zawarte w SWZ oraz OPZ powinny być tłumaczone na korzyść wykonawcy biorącego udział w postępowaniu, w tym także niejasne sformułowanie zasad przyznawania punktów. Jednocześnie podstawowym obowiązkiem Zamawiającego jest dokonanie opisu w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, a więc taki, który zapewnia, że wykonawcy będą w stanie, bez dokonywania dodatkowych interpretacji, zidentyfikować, co jest przedmiotem zamówienia i że wszystkie elementy istotne dla wykonania zamówienia będą w nim uwzględnione oraz również jednoznacznie podane. Opis przedmiotu zamówienia powinien pozwolić wykonawcom, którzy zamierzają złożyć w postępowaniu oferty, na przygotowanie oferty i obliczenie ceny z uwzględnieniem wszystkich czynników wpływających na nią. Ponadto z orzecznictwa Izby wynika, że wszelkie niejasności zapisów SWZ tłumaczyć należy na korzyść wykonawców. Wykonawcy nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji działań Zamawiającego związanych z niedoskonałością konstrukcji dokumentów przetargowych. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa niejasne, niejednoznaczne zapisy SWZ nie mogą obciążać wykonawców bazujących na tych zapisach podczas składania oferty czy przedstawiania przedmiotowych środków dowodowych. Jeżeli możliwa była co najmniej dwutorowa interpretacja opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu, to w ocenie Izby wszelkie niejasności SWZ należy odczytywać na korzyść wykonawców.

Zamawiający na str. 6 uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania wskazał, że: *„Konieczność weryfikowalności spełnienia kryteriów oceny ofert w momencie ich składania stanowi warunek sine qua non równego traktowania wykonawców, a zatem kryteria te nie mogą opierać się na deklaracjach, obietnicach czy niesprawdzalnych na tym etapie zobowiązań. Jeżeli kryterium oceny ofert nie jest weryfikowalne, a zatem nie ma możliwości zweryfikowania jego spełnienia w momencie oceny ofert, to de facto nie jest to w ogóle kryterium oceny ofert".*

Zdaniem Odwołującego również twierdzenie, że brak możliwości weryfikowalności składanych oświadczeń jest wadą, która uniemożliwia zawarcia ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego, jest całkowicie chybione. Odwołujący zwrócił uwagę, że pomimo wystąpienia tej rzekomej wady Zamawiający wybrał ofertę najkorzystniejszą w części nr II postępowania i zawał umowę z wykonawcą. Zarówno w części nr I, jak i części nr II warunki udziału w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert były identyczne. Ponadto zgodnie z § 10 Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji zamawiający może, zamiast podmiotowych środków dowodowych, o których mowa w § 6-9, żądać oświadczenia wykonawcy o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu

lub kryteriów selekcji. Zamawiający w prowadzonym postępowaniu skorzystał z możliwości jakie daje mu § 10 przedmiotowego Rozporządzenia, nie może więc teraz twierdzić, że „kryteria te nie mogą opierać się na deklaracjach, obietnicach czy niesprawdzalnych na tym etapie zobowiązań". Jak wynika z § 10 Rozporządzenia jest to możliwe i obecne twierdzenia Zamawiającego są kuriozalne. Wszelkie deklaracje i oświadczenia wykonawców składanych wraz z ofertą mogą być zweryfikowane po otrzymaniu przez Zamawiającego Załącznika nr 5a, w którym wykonawcy zobowiązani są do wskazania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ilości lat obsługi tychże jednostek, natomiast w przypadku wystąpienia jakichkolwiek nieprawidłowości w stosunku do deklarowanych ilości lat obsługi i doświadczenia Zamawiający może podjąć odpowiednie działania, co już uczynił w tym postępowaniu odrzucając w części nr I i nr II ofertę złożoną przez wykonawcę S.Z. Radcy Prawni Spółka Partnerska.

Odwołujący podniósł również, że w orzecznictwie Izby przyjmuje się, że ewentualne wady postępowania powinny być oceniane przez pryzmat aktualnego jego etapu. Jest to o tyle istotne, że obecnie w postępowaniu dotyczącym części nr I zamówienia wiążące są dwie oferty – oferta Odwołującego oraz oferta wykonawcy Marcina Kropidłowskiego. W części nr II zamówienia oferta wykonawcy Marcina Kropidłowskiego została oceniona zgodnie z przyjętymi przez Zamawiającego kryteriami oceny oferty, natomiast zgodnie z orzeczeniem Izby wydanym w sprawie o sygn. akt KIO 435/25 oraz wydanym w tej samej sprawie wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie oferta Odwołującego również powinna zostać oceniona zgodnie z tymi kryteriami oceny ofert. Ze złożonych wraz z ofertą Załączników nr 5a wynika, że względem Doświadczenia zawodowego D-1: lider Konsorcjum wykazał co najmniej 9 lat i 4 miesięcy doświadczenia zawodowego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, a członek Konsorcjum wykazał co najmniej 6 lat i 5 miesięcy doświadczenia zawodowego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto Zamawiający wskazał w rozdziale VI pkt SWZ, że:*„Zamawiający, w stosunku do wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia, w odniesieniu do warunku dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej – dopuszcza łączne spełnianie warunku przez wykonawców".* Według Odwołującego zatem nie tylko sam lider Konsorcjum wykazał 9 lat i więcej doświadczenia zawodowego D-1, ale suma tego doświadczenia obydwu konsorcjantów przewyższała znacznie 9 lat i więcej. W związku z tym Odwołujący uważa, że jego oferta powinna zdobyć maksymalną ilość 30 pkt, a także maksymalną ilość 20 pkt (lub ewentualnie 15 pkt) powinna ona uzyskać w kryterium doświadczenia zawodowego D-2, ponieważ zdaniem Odwołującego wykazał on, że posiada doświadczenie w obsłudze prawnej 5 (lub 4) jednostek samorządu terytorialnego, przez okres co najmniej 12 miesięcy. Natomiast gdyby za zasadne uznać wyjaśnienia Odwołującego zawarte w jego piśmie z dnia 30 lipca 2025 r., to doświadczenie w kryterium D-2 winno wynieść 4 jednostki samorządu terytorialnego, co oznaczałoby 15 pkt za to kryterium i nie wpłynęłoby na końcową ocenę oferty Odwołującego.

Według Odwołującego opisane przez niego w odwołaniu działania oraz zaniechania Zamawiającego wprost wskazują na naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych. Zamawiający w sposób niezwykle drobiazgowy i skrupulatny badał ofertę wykonawcy S.Z. Spółka Partnerska w Poznaniu, a takiego badania w ogóle nie poczynił w stosunku do oferty Odwołującego. Odwołujący uważa, że Zamawiający na podstawie przyjętych kryteriów oceny ofert był w stanie ocenić i przyznać punkty wykonawcy Marcinowi Kropidłowskiemu, a ze znanych tylko Zamawiającemu przyczyn nie potrafi w tym samym postępowaniu przyznać punktów Odwołującemu. W celu realizacji zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców jednymi z najbardziej kluczowych elementów są postanowienia specyfikacji warunków zamówienia, do czego wielokrotnie odnosił się Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, np. w postanowieniu z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie numer C-35/17. Trybunał jasno i jednoznacznie wyjaśnił, że to na podstawie specyfikacji warunków zamówienia wykonawca składa ofertę i warunki jakie w specyfikacji zostają określone obowiązują wszystkich wykonawców, oraz jednoznacznie wynika z tego, że ukształtowane wymagania nie mogą być zmieniane przez Zamawiającego po terminie na złożenie ofert.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia odwołania, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która by uniemożliwiała merytoryczne rozpoznanie odwołania.

Izba stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca M.K.. Izba oddaliła opozycję Odwołującego i uznała skuteczność zgłoszonego przystąpienia. W ocenie Izby

interes w rozumieniu art. 525 ust. 1 ustawy PZP należy rozumieć szeroko, wykonawca M.K. złożył ważną ofertę w postępowaniu, niewątpliwie dąży on do uzyskania zamówienia i nie stracił zainteresowania jego pozyskaniem pomimo unieważnienia postępowania. Nie można mu zatem odmawiać interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Zamawiającego w sprawie wywołanej odwołaniem Konsorcjum. Jednocześnie Izba stwierdziła, że okoliczności podnoszone przez Odwołującego w opozycji dotyczyły warstwy merytorycznej sprawy i podlegały rozpoznaniu przez Izbę w toku postępowania odwoławczego.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w jego odpowiedzi na odwołanie z dnia 26 września 2025 r.

Izba wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej. Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem IV ust. 1 SWZ przedmiotem zamówienia jes świadczenie usług w zakresie obsługi prawnej Urzędu Miasta i Gminy Dolsk w latach 2025 – 2026. W myśl ust. 2 przedmiot zamówienia polegać będzie na świadczeniu pomocy prawnej w zakresie określonym w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz w ustawie z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu pomocy prawnej przez prawników zagranicznych w Rzeczpospolitej Polskiej przez osoby posiadające wpis na odpowiednią listę potwierdzającą wykonywanie zawodu adwokata lub radcy prawnego.

Zamówienie zostało podzielone na dwie części, z czego część nr I zamówienia obejmuje świadczenie usług w Urzędzie Miasta i Gminy Dolsk w zakresie obsługi prawnej z wyłączeniem spraw z zakresu zamówień publicznych i zadań Referatu Finansowego (rozdział IV ust. 3 SWZ).

W rozdziale XVII ust. 1 SWZ Zamawiający ustalił, że przy wyborze najkorzystniejszej oferty będzie kierował się następującymi kryteriami oceny ofert: Cena (Kc), Doświadczenie zawodowe adwokata / radcy prawnego (D1), Doświadczenie adwokata / radcy prawnego w świadczeniu obsługi prawnej jednostki samorządu terytorialnego (D2).

W rozdziale XVII ust. 3 Zamawiający określił sposób przyznania punktów w ramach pozacenowych kryteriów D1 i D2 w odniesieniu do części nr I zamówienia:

1) D1 – doświadczenie zawodowe adwokata / radcy prawnego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w rozdziale VI pkt 2 ppkt 4 lit. b -A(a)

a) wykazanie doświadczenia w ilości 3 lat – 0 pkt,

b) wykazanie doświadczenia w ilości 4 lat – 5 pkt,

c) wykazanie doświadczenia w ilości 5 lat – 10 pkt,

d) wykazanie doświadczenia w ilości 6 lat – 15 pkt,

e) wykazanie doświadczenia w ilości 7 lat – 20 pkt,

f) wykazanie doświadczenia w ilości 8 lat – 25 pkt,

g) wykazanie doświadczenia w ilości 9 lat i więcej – 30 pkt,

Maksymalnie w tym kryterium można uzyskać 30 pkt.

2) D2 – doświadczenie zawodowe adwokata / radcy prawnego w prowadzeniu kompleksowej obsługi prawnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa samorządowego), o którym mowa w rozdziale VI pkt 2 ppkt 4 lit. b – A(b):

a) za obsługę prawną 1 jednostki – 0 pkt,

b) za obsługę prawną 2 jednostek – 5 pkt,

c) za obsługę prawną 3 jednostek – 10 pkt,

d) za obsługę prawną 4 jednostek – 15 pkt,

e) za obsługę prawną 5 i więcej jednostek – 20 pkt,

Maksymalnie w tym kryterium można uzyskać 20 pkt.

Natomiast w rozdziale VI pkt 2 ppkt 4 SWZ Zamawiający przewidział warunek udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w świetle którego Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że:

a) posiada doświadczenie zawodowe, tj. wykonał nie wcześniej niż w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie lub wykonuje należycie bieżącą obsługę prawną co najmniej 3 podmiotów sektora finansów publicznych przez okres nie krótszy niż 24 miesiące,

b) w zakresie zdolności zawodowej dysponuje lub wykaże, że będzie dysponował zarówno na etapie udzielenia zamówienia, jak i w czasie jego realizacji osobami posiadającymi uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego, zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, ustawą z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz ustawą z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu pomocy prawnej przez prawników zagranicznych w Rzeczpospolitej Polskiej, w tym: A) dla części nr I dysponuje co najmniej 1 osobą, która posiada co najmniej trzyletnie (3) doświadczenie zawodowe w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, B) dysponuje co najmniej 1 osobą, która prowadziła kompleksową obsługę prawną nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed składaniem ofert na rzecz co najmniej 1 jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa samorządowego).

W dniu 18 sierpnia 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców biorących udział w postępowaniu o unieważnieniu postępowania w zakresie części nr I zamówienia na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy PZP w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 i art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP oraz art. 240 i art. 99 ust. 1 ustawy PZP.

Swoją czynność w postępowaniu Zamawiający uzasadnił w następujący sposób:

„W związku z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 marca 2025 r. sygn. akt KIO 435/25, który został podtrzymany wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień z dnia 27 czerwca 2025 r. sygn. akt XXIII Zs 66/25, w którym Sąd oddalił skargę Zamawiającego na w/w wyrok KIO, Zamawiający w dniu 15 lipca 2025 r. unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i odrzucenia ofert, a następnie przystąpił do badania złożonych na Część I zamówienia ofert oraz ponownej ich oceny na podstawie dokumentacji postępowania wg stanu na dzień składania ofert tj. na dzień 16 grudnia 2024 r.

Zamawiający dokonując ponownej oceny ofert, w wykonaniu w/w orzeczenia KIO z dnia 17 marca 2025 r., sygn. akt KIO 435/25, dokładnie przeanalizował postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej SWZ), załączników do SWZ oraz udzielonych przez zamawiającego odpowiedzi na zadane przez wykonawców pytania w trakcie prowadzonego postępowania.

W rozdz. XVII SWZ zamawiający zawarł opis kryteriów oceny ofert, wraz z podaniem wag tych kryteriów oraz sposobu oceny ofert. W ust. 1 w tabelce wskazał kryteria wraz z wagą poszczególnych kryteriów oraz sposób liczenia kryterium. Oprócz kryterium ceny waga 50 pkt, zamawiający ustalił 2 kryteria poza cenowe, tj.

1) kryterium doświadczenie zawodowe adwokata/radcy prawnego (D1) o wadze 30 pkt, w którym punkty przyznawane miały być za ilość lat doświadczenia zawodowego prawnika skierowanego do obsługi prawnej zamawiającego w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, tj. wymaganego doświadczenia, o którym mowa w rozdz. VI pkt 2 ppkt 4 lit b-A(a) SWZ;

2) kryterium doświadczenie zawodowe adwokata/radcy prawnego (D2) o wadze 20 pkt, w którym punkty przyznawane miały być za ilość jednostek samorządu terytorialnego, w których prawnik skierowany do obsługi prawnej zamawiającego prowadził kompleksową obsługę prawną nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa samorządowego), o którym mowa w rozdz. VI pkt 2 ppkt 4 lit b – A(b):

W/w kryteria oceny ofert powiązane były z warunkami udziału wykonawców w przedmiotowym postępowaniu w zakresie posiadania doświadczenia zawodowego wykonawcy oraz zdolności zawodowych adwokata/radcy prawnego skierowanego do obsługi prawnej zamawiającego wskazanymi w rozdz. VI SWZ w pkt 2 ppkt 4 lit A SWZ.

Jednakże zamawiający w SWZ nie wskazał jednoznacznie rodzaju informacji, którymi będzie się kierować w toku

dokonywania weryfikacji oświadczeń wykonawców w zakresie poza cenowych kryteriów oceny ofert D1 i D2, które w sumie stanowiły wagę 50% jak i nie wskazał w sposób jednoznaczny i zrozumiały dla wszystkich wykonawców, tak aby możliwe było skuteczne porównanie złożonych ofert zarówno przez zamawiającego jak i wykonawców:

1) w kryterium D1 sposobu liczenia lat doświadczenia zawodowego w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, prawnika skierowanego do obsługi prawnej zamawiającego,

2) w kryterium D2 sposobu ustalenia liczby jednostek samorządu terytorialnego, w których prawnik skierowany do obsługi prawnej zamawiającego, prowadził kompleksową obsługę prawną nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed terminem składania ofert. Ponadto w tym kryterium zamawiający nie określił, co rozumie pod pojęciem „kompleksowa obsługa prawna jednostki samorządu terytorialnego" oraz nie wskazał w jaki sposób i na jakiej podstawie weryfikował będzie doświadczenie zawodowe w zakresie kompleksowej obsługi prawnej jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z kryterium oceny ofert dotyczącego doświadczenia zawodowego prawnika w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, jeden z Wykonawców w dniu 13 grudnia 2024 r. zadał następujące pytanie:

„Czy Zamawiający w zakresie kryterium oceny ofert w postaci "doświadczenia zawodowego adwokata/radcy prawnego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, poprzez wykazanie w ilości od 3 do 9 i więcej lat", rozumie:

1. „doświadczenie Wykonawcy w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych od 3 do 9 i więcej lat" w rozumieniu nieprzerwanie dla jednej i tej samej jednostki we wskazanych okresach od 3 do 9 i więcej lat, czy też

2. „doświadczenie Wykonawcy w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych od 3 do 9 i więcej lat" w rozumieniu dla jednej lub więcej jednostek sektora finansów publicznych, jako łącznego okresu obsługi prawnej dla poszczególnych jednostek, których suma może wynieść od 3 do 9 i więcej lat?!"

Zamawiający w odpowiedzi na to pytanie w dniu 13 grudnia 2024 r. udzielił następującej odpowiedzi:

„Zamawiający wyjaśnia, iż w zakresie kryterium oceny ofert w postaci "doświadczenia zawodowego adwokata/radcy prawnego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, poprzez wykazanie w ilości od 3 do 9 i więcej lat" rozumie wykonywanie obsługi prawnej jako łącznego okresu wykonywania obsługi prawnej dla poszczególnych jednostek których suma może wynieść od minimum 3 lat do 9 i więcej lat."

W trakcie prowadzonego – po złożeniu ofert – przez zamawiającego postępowania, w tym postępowania wyjaśniającego dotyczącego złożonych ofert okazało się, iż w/w wyjaśnienia zamawiającego zostały przez wykonawców składających oferty na Część I zamówienia różnie rozumiane.

Ponadto niespójne są postanowienia SWZ i Załącznika nr 1 do SWZ – formularza (wzoru) oferty dotyczące załącznika nr 5a do SWZ, gdyż w rozdz. VIII SWZ pn. Oświadczenia i dokumenty, jakie zobowiązani są dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz wykazaniu braku podstaw wykluczenia (Podmiotowe środki dowodowe) w pkt 5 zamawiający określił, iż wzywa wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 5 dni od dnia wezwania, podmiotowych środków dowodowych w tym załącznika nr 5a (pkt 6 ppkt 4 SWZ), natomiast w formularzu oferty w pkt 4.1 dotyczącym wskazania doświadczenia zawodowego prawnika wyznaczonego do obsługi prawnej zmawiającego w zakresie dwóch poza cenowych kryteriów oceny określa, iż załącznik nr 5a ma stanowić załącznik do niniejszej oferty.

Z powyższego wynika, iż zamawiający w SWZ w rozdz. VIII załącznik nr 5a, który był niezbędny do oceny kryteriów ocen wskazanych w rozdz. XVII SWZ w zakresie doświadczenia zawodowego (D1 i D2) prawnika delegowanego do obsługi Zamawiającego, wskazał jako podmiotowy środek dowodowy, który jest składany przez Wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona na wezwanie Zamawiającego. Natomiast w formularzu oferty stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ, zamawiający żądał by załącznik nr 5a był składany wraz z ofertą.

W wyniku rozbieżności pomiędzy postanowieniami rozdz. VIII ust. 5 i 6 pkt 4 SWZ, a treścią pkt 4.1 formularza oferty w postępowaniu na Część I zamówienia - 2 wykonawców złożyło w wyznaczonym terminie oferty tylko z załącznikiem nr 2 do SWZ, a 2 wykonawców wraz ofertą złożyło załącznik nr 2 oraz załącznik nr 5a. W świetle postanowień SWZ należałoby uznać, iż 4 wykonawców złożyło oferty zgodnie z wymaganiami SWZ, jednakże powoduje to faktyczną nieporównywalność ofert i narusza jedną z podstawowych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o której mowa w art. 16 pkt 1 ustawy Pzp zgodnie, z którą Zamawiający ma obowiązek przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

W związku z pominięciem w warunkach udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia zawodowego (rozdz. VI pkt 2 ppkt 4 lit a) i wymogu spełnienia oraz wykazania w załączniku nr 4 do SWZ wykonywania usługi polegającej na kompleksowej obsłudze prawnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy na rzecz co najmniej 1 jednostki

samorządu terytorialnego, zamawiający nie ma możliwości zweryfikowania oświadczeń wykonawców w zakresie kryterium oceny ofert D2.

Z uwagi na etap w jakim znajduje się postępowanie nie jest możliwe naprawienie postanowień SWZ oraz załączników do SWZ, przez ich doprecyzowanie i takie sformułowanie by ich brzmienie było jednoznaczne i zrozumiałe zarówno do biorących udział w postępowaniu wykonawców jaki innych potencjalnych wykonawców.

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.

Przywołana przesłanka dająca możliwość unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego występuje wówczas, gdy postępowanie obarczone taką wadą, która na obecnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia jest niemożliwa do usunięcia, a wada ta uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. By można unieważnić postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, 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.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 457 ust. 1 ustawy Pzp, umowa o udzielenie zamówienia publicznego 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.

W uzasadnieniu wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 marca 2023 r. sygn. akt KIO 610/23, Izba stwierdziła, iż „niejasny, nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia i opis jednego z kryteriów oceny ofert stanowi takie naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych, które ma oczywiste i zasadnicze znaczenie dla oceny ofert, a więc umowa zawarta w wyniku takiego postępowania podlegałaby unieważnieniu na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych. Skoro tak, to nie można po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawrzeć umowy niepodlegającej unieważnieniu, a zatem zachodzi przesłanka do unieważnienia postępowania, na podstawie art. 255 pkt 6 Prawa zamówień publicznych. (...)Każde naruszenie związane z ogłoszeniami jest równocześnie "naruszeniem ustawy". Trzeba zatem przyjąć, że ustawodawca przewidział dwie podstawy unieważnienia, do których odwołuje się w art. 457 ust. 1 pkt Prawa zamówień publicznych, tj: "do zawarcia umowy z naruszeniem Pzp oraz do zaniechania obowiązków ogłoszeniowych" (tak: Prawo zamówień komentarz, red. Hubert Nowak i Marek Winiarz, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021). Rzeczywiście przepis sformułowany jest mało przejrzyście, ale trudno byłoby zaakceptować, dlaczego ustawodawca, jako prowadzącą do nieważności umowy, miałby przyjąć jedynie przesłankę związaną z ogłoszeniami, mającymi znaczenie dla sporządzenia ofert, a pominął inne naruszenia przepisów, które takie znaczenia również mają. Dlatego trzeba przyjąć, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie przesłanki nieważności umowy zawartej z naruszeniem przepisów Prawa zamówień publicznych, jednak nie każdym, tylko kwalifikowanym - takim, które miało znaczenie dla przygotowania ofert, a więc wpłynęło na wynik postępowania. Generalnie rzecz biorąc przesłanki unieważnienia postępowania mają charakter wysoce sankcyjny i powinny być interpretowane możliwie wąsko, jednak jakakolwiek interpretacja musi uwzględniać sens i cel przepisu. Dlatego ostatecznie, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Izba doszła do wniosku, że udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy, tego rodzaju, że miało wpływ na sporządzenie ofert i wynik postępowania, mieści się w normie opisanej w art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych”.

Zamawiający zobligowani do stosowania przepisów Pzp powinni udzielić zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (art. 17 ust. 2) na podstawie obiektywnych kryteriów, które zapewnią działanie zgodne z zasadami przejrzystości, równego traktowania wykonawców i niedyskryminacji. Ocena ofert i wybór oferty najkorzystniejszej powinny zostać dokonane w warunkach konkurencji. Podstawowa reguła prawa zamówień publicznych, zawarta w art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, stanowi, że przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ma odbywać się w sposób zapewniający równe traktowanie wykonawców oraz zachowanie uczciwej konkurencji.

Konieczność weryfikowalności spełnienia kryteriów oceny ofert w momencie ich składania stanowi warunek sine qua non równego traktowania wykonawców, a zatem kryteria te nie mogą opierać się na deklaracjach, obietnicach czy niesprawdzalnych na tym etapie zobowiązań. Jeżeli kryterium oceny ofert nie jest weryfikowalne, a zatem nie ma

możliwości zweryfikowania jego spełnienia w momencie oceny ofert, to de facto nie jest to w ogóle kryterium oceny ofert. (tak: Wyrok SO w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 23.06.2021 r wydany w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 35/21, LEX nr 3218705).

Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający opisuje kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały. Zgodnie z ust. 2, kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz umożliwiają weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem na etapie oceny ofert Zamawiający powinien mieć możliwość weryfikacji, czy deklaracje wykonawców w tym przedmiocie są realne i możliwe do wykonania (tak wyrok KIO z dnia 7 listopada 2022 r., sygn. akt KIO 2807/77, podobnie Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 czerwca 202 l r. , sygn. akt XXIII Z, 35/21). Obowiązkiem zamawiającego jest takie określenie kryteriów oceny ofert, aby przed dokonaniem wyboru najkorzystniejszej oferty było możliwe sprawdzenie / zweryfikowanie informacji przedstawionych przez wykonawców w jego ofercie (tak wyrok SO w Warszawie z dnia 18 grudnia 2020 r., XXIII Ga 1350/20)." KIO w wyroku z dnia 7 listopada 2022 r., sygn. akt KIO 2807/22 wskazała, że "Zamawiający powinien żądać w ofertach informacji, które byłyby możliwe do weryfikacji i podlegałyby weryfikacji zarówno przez Zamawiającego przy ocenie ofert, jak i przez wykonawców uczestniczących w postępowaniu. Zamawiający, opisując kryterium oceny ofert, powinien wskazać rodzaj informacji jakich oczekuje, aby możliwe było skuteczne zweryfikowanie i porównanie ofert w danym zakresie. Wszelkie deklaracje wykonawców powinny być uzasadnione i realne oraz przede wszystkim możliwe do zweryfikowania. Tymczasem podstawowym wymogiem wynikającym z ww. przepisów ustawy Pzp, jest takie ukształtowanie kryterium, które umożliwia weryfikacje informacji przedstawianych w ofertach co do sposobu wykonania przedmiotu zamówienia". Jak zauważa J. Pieróg: "Zamawiający, określając kryteria, powinien móc zweryfikować podawane przez wykonawców informacje. Oznacza to, że kryteria nie powinny odnosić się do aspektów niemożliwych do sprawdzenia, czyli obietnic lub zobowiązań niewykonalnych." (zob. Jerzy Pieróg, Prawo zamówień publicznych. Komentarz do art. 24. Wyd. 15, Warszawa 2019, Legalis). Kryteria oceny ofert oraz sposób ich tworzenia i oceny ofert na ich podstawie mają zasadnicze znaczenie dla systemu zamówień publicznych, bowiem to w oparciu o nie zamawiający decyduje komu udzieli zamówienia. (M. Meducki, ZPDORADCA 2021, Nr 2 Kryteria oceny ofert).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego postępowania stwierdzić należy, że zamawiający w SWZ nie wskazał rodzaju informacji którymi będzie się kierować w toku dokonywania weryfikacji oświadczeń wykonawców w zakresie wskazanych poza cenowych kryteriów oceny ofert D1 i D2, tak aby możliwe było skuteczne porównanie twierdzeń wykonawców w zakresie:

1) pozacenowego kryterium D1 doświadczenie zawodowe adwokata/radcy prawnego w obsłudze prawnej jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w rozdz. VI pkt 2 ppkt 4 lit b- A(a). Zgodnie z pkt 4.1 formularza oferty wykonawca miał obowiązek wskazania osoby wyznaczonej do obsługi zamawiającego oraz podania lat doświadczenia zawodowego wskazując od którego roku, a w zestawieniu (tabeli) stanowiącym załącznik nr 5a miał obowiązek wykazać tylko opis (rodzaj) wykonywanej usługi, nazwę jednostki sektora finansów publicznych, miejsce wykonywania (dokładny adres) i okres wykonywania (dzień/miesiąc/rok). Zamawiający nie wskazał na podstawie jakich dokumentów weryfikował będzie podane w tym kryterium przez wykonawcę min. 3 letnie doświadczenie w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych osoby wyznaczonej do obsługi prawnej zamawiającego;

2) pozacenowego kryterium D2 doświadczenie zawodowe adwokata/radcy prawnego w prowadzeniu kompleksowej obsługi prawnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego), , o którym mowa w rozdz. VI pkt 2 ppkt 4 lit b- A(b). Zgodnie z pkt 4.1 formularza oferty wykonawca miał obowiązek wskazania osoby wyznaczonej do obsługi zamawiającego oraz podania liczby jednostek samorządu terytorialnego, w których osoba ta prowadziła kompleksową obsługę prawną nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy, a w zestawieniu (tabeli) stanowiącym załącznik nr 5a miał obowiązek wykazać tylko opis (rodzaj) wykonywanej usługi, nazwę jednostki sektora finansów publicznych, miejsce wykonywania (dokładny adres) i okres wykonywania (dzień/miesiąc/rok). Zamawiający nie wskazał na podstawie jakich dokumentów weryfikował będzie podane w tym kryterium przez wykonawcę doświadczenie w kompleksowej obsłudze prawnej jst osoby wyznaczonej do obsługi prawnej zamawiającego.

Brak ten oznacza, iż ewentualne przyznanie ocen w kryteriach D1 i D2 mogło się odbyć wyłącznie na podstawie deklaracji wykonawcy zamieszczonej w formularzu ofertowym oraz załączniku nr 5a, który jak wyżej wykazano w świetle postanowień rozdz. VIII pkt 5 i 6 ppkt 4 lit c stanowił podmiotowy środek dowodowy, składany dopiero przez wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona na wezwanie zamawiającego.

Postanowienia SWZ zatem nie dają i nie dawały zamawiającemu możliwości sprawdzenia na etapie wyboru oferty informacji w zakresie tego poza cenowego kryterium przedstawionych przez wykonawców w ich ofertach. Ponadto

niejednoznaczne wskazanie w SWZ w kryterium D1 sposobu liczenia lat doświadczenia zawodowego w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, prawnika skierowanego do obsługi prawnej zamawiającego, oraz w kryterium D2 sposobu ustalenia liczby jednostek samorządu terytorialnego, w których prawnik skierowany do obsługi prawnej zamawiającego, prowadził kompleksową obsługę prawną nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed terminem składania ofert. Tym samym kryteria nie spełniają wymogów z art. 240 ust. 2 ustawy Pzp.

Tak jak to wskazano powyżej, uchybienia SWZ w tym zakresie nie mogą być konwalidowane przez Zamawiającego na obecnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia, zaś takie ukształtowanie przedmiotowych poza cenowych kryteriów ocen ofert D1 i D2 narusza przepis art. 240 ustawy Pzp w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy Pzp. W ocenie Zamawiającego przy tym, naruszenie to miało wpływ na sporządzenie ofert przez Wykonawców i złożenie ofert o niezaprzeczalnej nieporównywalności.

Porównywalność ofert jest jednym z warunków koniecznych do zachowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Oferty stają się porównywalne, gdy są przygotowane na podstawie tych samych reguł i wytycznych; gdy uwzględniają taki sam zakres przedmiotowy i ilościowy zamówienia; gdy uwzględniają takie same wymogi i warunki jego wykonania; gdy w zakresie elementów poddawanych weryfikacji są równoważne.

Krajowa Izba Odwoławcza w orzeczeniu z dnia 2.03.2010 r., sygn. KIO/UZP 184/10 stwierdziła, iż nieporównywalność ofert w naturalny sposób wiąże się z naruszeniem uczciwej konkurencji, czym potwierdziła swoje wcześniejsze stanowisko wyrażone w orzeczeniach sygn. KIO/UZP 812/09 i 833/09.

Natomiast w wyroku KIO z dnia z 22 marca 2023 r. KIO 652/23, Izba wskazała między innymi „Wobec powyższych okoliczności Izba uznała, że zastosowanie znajdzie przesłanka, wynikająca z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, nakazująca unieważnienie postępowania w przypadku gdy w jego toku wystąpiła niemożliwa do usunięcia wada uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Spełnione zostały bowiem wszystkie przesłanki uprawniające do zastosowania tego przepisu. Stwierdzić należy, że w postępowaniu doszło do naruszenia przez zamawiającego przepisów regulujących jego prowadzenie (wada postępowania). Wada ta polega na tym, że zamawiający w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny określił kryterium poza cenowe dotyczące doświadczenia project managera, które nie pozwala na weryfikację i porównanie doświadczenia project managera na podstawie informacji przedstawianych w ofertach, bowiem nie wskazuje, czy wartość usługi (…) ma być podana jako wartość netto czy jako wartość brutto. (…) naruszenie to stanowi wadę niemożliwą do usunięcia, gdyż na tym etapie postępowania, kiedy zostały złożone oferty i dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, nie można dokonać zmiany postanowień SWZ, w których doprecyzowane zostanie kryterium oceny ofert poprzez wskazanie, która wartość usługi (netto czy brutto) będzie oceniana. Należy też stwierdzić, że owa wada postępowania skutkuje brakiem możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy. Nieważność taka może zostać stwierdzona zarówno w oparciu o art. 58 kodeksu cywilnego, w trybie art. 189 kodeksu postępowania cywilnego, jak i w oparciu o możliwość przewidzianą w art. 705 kodeksu cywilnego".

W związku z nieusuwalną wadą postępowania uwzględniając wykładnię systemową przepisu art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp dokonaną w wyroku KIO z dnia 21 marca 2023 r. sygn. KIO 610/23, przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia należało unieważnić na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w z związku z art. 457 ust 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 240 i art. 99 ust. 1 ustawy Pzp".

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy i zapoznaniu się z pisemnymi i ustnymi stanowiskami stron i uczestnika postępowania odwoławczego rozpoznała merytorycznie złożone odwołanie i uznała, że zasługuje ono w całości na uwzględnienie.

We wniesionym odwołaniu Konsorcjum zarzuciło Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy PZP:

− art. 16 pkt 1 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,

− art. 16 pkt 2 ustawy PZP, stwierdzający, że Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty,

− art. 99 ust. 1 ustawy PZP, zgodnie z którym 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,

− art. 240 ustawy PZP, w świetle którego Zamawiający opisuje kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały (ust. 1), a kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru

najkorzystniejszej oferty oraz umożliwiają weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach (ust. 2),

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

− art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, który stanowi, że 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.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołanie złożone przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – adwokatów Patryka Michalika i Andrzeja Łykowskiego jest zasadne w zakresie zarzutu podstawowego odwołania. W związku z tym zarzut ewentualny odwołania został pozostawiony przez Izbę bez rozpoznania.

W świetle art. 255 pkt 6 ustawy PZP postępowanie o udzielenie zamówienia należy unieważnić, gdy wystąpią łącznie następujące okoliczności: 1) doszło do naruszenia przepisów prawnych regulujących prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, 2) naruszenie przepisów jest wadą, której nie można usunąć, 3) wada postępowania powoduje niemożność zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przesłanki unieważnienia postępowania powinny być interpretowane w sposób rygorystyczny i nie można ich stosowania rozciągać na przypadki podobne. W każdym wypadku jedynie wada o istotnym charakterze może stanowić przyczynę unieważnienia postępowania, natomiast różnego rodzaju błędy, które pojawiły się w toku postępowania, a mają charakter błahy czy pomijalny, nie mogą zostać uznane za okoliczności negatywnie rzutujące na możliwość zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej, pomimo obszerności uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania na podstawie regulacji art. 255 pkt 6 ustawy PZP, sama czynność dokonana przez Zamawiającego w dniu 18 sierpnia 2025 r. nie była uzasadniona w stanie faktycznym tej sprawy. Zamawiający nie wykazał w ogóle wystąpienia okoliczności o dużym ciężarze gatunkowym, które sprawiałyby, że udzielenie zamówienia publicznego w zakresie jego części nr I odbyłoby się z naruszeniem podstawowych zasad prawa zamówień publicznych, przy tym również nie wykazał żeby miało ono jakikolwiek wpływ na wynik tego postępowania.

Zamawiający w uzasadnieniu swojej czynności podał m. in., że nie wskazał w sposób jednoznaczny rodzaju informacji, którymi będzie się kierować w toku dokonywania weryfikacji oświadczeń wykonawców w zakresie pozacenowych kryteriów oceny ofert D1 i D2, a ponadto, że nie wskazał w sposób jednoznaczny i zrozumiały dla wszystkich wykonawców sposobu liczenia lat doświadczenia zawodowego w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, prawnika skierowanego do obsługi prawnej zamawiającego – w ramach kryterium D1 oraz sposobu ustalenia liczby jednostek samorządu terytorialnego, w których prawnik skierowany do obsługi prawnej zamawiającego, prowadził kompleksową obsługę prawną nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed terminem składania ofert – w ramach kryterium D2. W opinii Zamawiający w dokumentacji postępowania zabrakło również określenie co w ramach kryterium D2 rozumiane jest pod pojęciem „kompleksowa obsługa prawna jednostki samorządu terytorialnego". Jednocześnie Zamawiający podał, że po złożeniu ofert okazało się, że jego wyjaśnienia na pytanie do SWZ z dnia 13 grudnia 2024 r. zostało różnie zrozumiane przez wykonawców składających oferty na część nr I.

Izba stwierdza, że sama różna interpretacja postanowień SWZ przez wykonawców nie oznacza automatycznie, że dokumentacja postępowania obarczona jest nieusuwalnymi wadami, które uniemożliwiają zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Okoliczność taka może stanowić jedynie przyczynek do pogłębionej analizy dokumentacji pod kątem jej wadliwości, braku spójności czy niezgodności z przepisami prawa. Krajowa Izba Odwoławcza po analizie sposobu zredagowania pozacenowych kryteriów oceny ofert D1 i D2 nie stwierdziła wystąpienia takich istotnych wadliwości dokumentacji postępowania, których nie dałoby usunąć się za mocą zwykłych językowych metod wykładni. W odniesieniu do oferty złożonej przez Konsorcjum, gdzie w ramach kryteriów pozacenowych dla części nr I zamówienia Konsorcjum powołało się w Formularzu Ofertowym na sumaryczne doświadczenie swoich członków, nic nie stoi na przeszkodzie dokonania oceny tejże oferty w ramach wymaganych kryteriów D1 i D2 w odniesieniu tylko do jednego z adwokatów na podstawie danych ujawnionych w Załączniku nr 5 do SWZ, który legitymuje się największym doświadczeniem.

Jeśli chodzi o twierdzenia Zamawiającego dotyczące niespójności postanowień SWZ i Załącznika nr 1 do SWZ –

Formularza Ofertowego dotyczące Załącznika nr 5a do SWZ, to w ocenie Izby nie zachodzi rzekoma niespójność, albowiem w świetle dokumentacji postępowania, tj. rozdział VIII ust. 5 SWZ, po wyborze oferty najkorzystniejszej w postępowaniu Zamawiający wzywa do złożenia podmiotowych środków dowodowych wymienionych w ust. 4 rozdziału VIII SWZ, a nie tych wymienionych w ust. 6 rozdziału VIII SWZ, w tym Wykazu osób skierowanych do realizac zamówienia na Załącznikach nr 5a i %b do SWZ.

Mając powyższe na względzie zarzut podstawowy odwołania dotyczący naruszenia art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 240 i art. 99 ust. 1 ustawy PZP został przez Izbę uwzględniony.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 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). Z uwagi na uwzględnienie odwołania w całości Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrot poniesionych przez niego kosztów postępowania odwoławczego obejmujących uiszczony wpis od odwołania, wynagrodzenie pełnomocnika oraz koszty dojazdu na rozprawę, tj. łącznie kwotę 11 972 zł 50 gr.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....