KIO 5043/25

WYROK

Warszawa, 16 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 16 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 12 listopada 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **BioSys Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Sucha Beskidzka, KRS 0000693036 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu**,

orzeka:

1 **Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności z 06.11.2025 r. polegającej na unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Ustawy i nakazuje ponowną ocenę ofert.**

2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiajacego – Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 7.500 zł 00 gr. (siedem tysięcy pięćset złotych) wpisu oraz 3.600 zł 00 gr. (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów odwołującego.

2.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 11.100 zł 00 gr. (jedenaście tysięcy sto złotych) kosztów poniesionych przez odwołującego tytułem wpisu oraz wynagrodzenia pełnomocnika 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.

Przewodnicząca:……

KIO 5043/25

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

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu w trybie przetargu nieograniczonego na *dostawę, montaż i uruchomienie systemu kontroli dostępu (SKD) wraz z systemem rejestracji czasu pracy (RCP) w budynkach WZDW (RDW w Kole, Koninie, Kościanie, Ostrowie Wlkp., Szamotułach Złotowie)* (nr postępowania: WZP.271-143/25) ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 21.10.2025 r., 2025/BZP 00486302/01, wobec czynności unieważnienia postępowania, wniesione zostało 12.11.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy BioSys Sp. z o.o. z/s w Suchej Beskidzkiej (sygn. akt KIO 5043/25).

Zamawiający poinformował o unieważnieniu postępowania 07.11.2025 r. (pismo z 06.11.2025 r.).

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 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;

2.art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 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 wybór oferty Odwołującego pozwoliłby na najlepszą jakość usług uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które Zamawiający zamierzał przeznaczyć na ich realizację;

3.art. 239 ust. 1 Pzp - przez zaniechanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu, mimo że postępowanie nie podlega unieważnieniu, a oferta złożona przez Odwołującego nie podlega odrzuceniu i jest

najkorzystniejsza w świetle kryteriów oceny ofert ustanowionych w postępowaniu.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania, nakazanie zmawiającemu unieważnienie decyzji o unieważnieniu postępowania, nakazanie powtórzenia czynności badania i oceny ofert i dokonania wyboru oferty odwołującego.

W terminie składania ofert ofertę złożył w postępowaniu tylko odwołujący z ceną 899.993,40 zł brutto.

W dniu 7 listopada 2025 roku zamawiający poinformował o unieważnieniu postępowania, w ten sposób, że unieważnia postępowanie z uwagi na wystąpienie błędu, który uniemożliwia dalsze prowadzenie postępowania zgodnie z przepisami prawa. W ramach ogłoszenia zamawiający nie sprecyzował o jaki błąd chodzi. Ograniczył się jedynie lakonicznie do stwierdzenia, że w toku przygotowania dokumentacji przetargowej doszło do zamieszczenia na platformie prowadzonego postępowania błędnego załącznika - dokumentu projektu, który zawierał niekompletny projekt budynku będącego przedmiotem zamówienia. Brak projektu uniemożliwiać miał prawidłowe określenie zakresu zamówienia, sporządzenie kosztorysu oraz przygotowanie rzetelnej oferty przez wykonawców. Tym samym dokumentacja przetargowa – w opinii zamawiającego - nie spełniała wymogów określonych w art. 99 pkt 1 Pzp, zgodnie z którym opis przedmiotu zamówienia powinien być jednoznaczny i wyczerpujący. Kontynuowanie postępowania w obecnym stanie faktycznym mogłoby skutkować naruszeniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Odwołujący kwestionuje, aby podstawa do której odnosi się zamawiający w decyzji o unieważnieniu postępowania wyczerpywała przesłanki z art. 255 pkt 6 Ustawy w związku z art. 457 ust. 1 Ustawy.

W pierwszej kolejności odwołujący wskazał na ogólność przyczyn oraz brak możliwości ich weryfikacji. Przede wszystkim zamawiający nie wskazał, w jakim zakresie różnią się te projekty. W tych okolicznościach nie sposób zweryfikować, jakie znaczenie dla postępowania miały ww. okoliczności.

Zamawiający wymagał złożenia wraz z ofertą kosztorysów, w oparciu o które przygotowana została oferta.

Obecne postępowanie jest drugim na przedmiot zamówienia, a pierwsze również unieważnione na podstawie art. 255 pkt 3 Ustawy, zawierało identyczną treść dokumentacji przetargowej, co nie stanowiło przeszkody w złożeniu ofert. Obecnie oferta odwołującego mieści się w kwocie środków, jaką przeznaczył zamawiający na sfinansowanie zamówienia, tj. 957.567,26 zł brutto.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie (pismo z 15.12.2025 r.). Zamawiający wskazał na zakres udostępnione wraz z ogłoszeniem o zamówieniu dokumentacji postępowania obejmującej: kosztorysy, projekt wykonawczy, STWiORB (dla każdego z Rejonów Dróg Wojewódzkich, RDW). Zamawiający nie zamieścił część graficznej dla RDW w Ostrowie Wielkopolskim, stanowiącej element projektu wykonawczego. Załączone mapy zostały ucięte i nie można było na ich podstawie odczytać żadnych informacji, czy danych niezbędnych do przygotowania oferty. Dalej zamawiający powołał się na przepisy Prawa budowlanego opisujących zakres dokumentacji projektowej służącej do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, która składa się w szczególności z *planów, rysunków lub innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania.* Zamawiający podkreślił, że obecne postępowanie uwzględniało zmiany dokonane w stosunku do wcześniej unieważnionego postępowania (dokumentacja został doprecyzowana i zmniejszona o jedną lokalizację), co uniemożliwiało posłużenie się wcześniejszą dokumentacją (w której zamieszczony był brakująca część graficzna projektu wykonawczego). Z maila, jaki odwołujący skierował do zamawiającego 5.11.2025 r., a w którym wystąpił o umożliwienie wejścia w celu przeprowadzenia wizji lokalnej na dwóch obiektach: RDW w Szamotułach i RDW w Kościanie oraz przekazanie czytelnych rzutów graficznych, zamawiający wywodzi, że odwołujący miał problemy z opisem przedmiotu zamówienia.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Zamawiający zamieścił ogłoszenie o zamówieniu wskazując na rodzaj zamówienia: dostawy (4.1.3).

Szczegóły dotyczące przedmiotu zamówienia opisane zostały w załączniku nr 1.

Zgodnie z pkt 15.4 swz wraz z ofertą złożony miał być kosztorys stanowiący nierozłączną część formularza oferty.

Zgodnie z pkt 17.1 swz:

W Kosztorysie Wykonawca określi ceny jednostkowe netto oraz wartości netto, stanowiące iloczyn ceny jednostkowej i ilości jednostek, z dokładnością do 0,01 PLN dla wszystkich pozycji w nim wymienionych. W cenie jednostkowej netto Wykonawca musi uwzględnić wszystkie koszty wymienione w podstawie płatności określonej w odpowiedniej ST przypisanej danej pozycji oraz w ST Wymagania Ogólne oraz musi stanowić sumę wszystkich planowanych do poniesienia kosztów dla tej pozycji. Elementów składowych ceny jednostkowej danej pozycji nie można przenosić do innych pozycji elementów rozliczeniowych.

Zgodnie z pkt 17.3 swz:

Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w Kosztorysie. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić zmian do Kosztorysu. Wszystkie błędy ujawnione na rysunkach, w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (SST) oraz w Kosztorysie Wykonawca winien zgłosić Zamawiającemu przed terminem określonym w pkt 12.9.

Zgodnie z pkt 17.4 swz:

Cena oferty winna obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia w tym również wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu, o których mowa w Tomach II-IV niniejszej SWZ.

W formularzu oferty wykonawca wskazywał cenę brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia, na którą składa się cena za roboty budowlane oraz cena za montaż oraz uruchomienie systemu kontroli dostępu.

Odwołujący zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia za kwotę brutto 899 993,40 zł (słownie: osiemset dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy dziewięćset dziewięćdziesiąt trzy złote i 40/100 zł), uwzględniającą kwotę netto w wysokości 731 701,95 zł, na którą składa się:

- cena za roboty budowlane w wysokości 121 848,02 zł

- montaż oraz uruchomienie systemu kontroli dostępu w wysokości 609 853,93 zł.

- podatek VAT 23% w wysokości 168 291,45 zł.

W ofercie znajduje się szczegółowy kosztorys z podziałem na RDW i zakresem robót w każdej z lokalizacji uwzględniających wyceny: okablowanie, system kontroli dostępu (SKD), dokumentacja powykonawcza.

W zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania z 06.11.2025 r. zamawiający wskazał na błąd, który miał uniemożliwiać dalsze prowadzenie postępowania zgodnie z przepisami prawa. Wynika on z zamieszczenia na platformie zakupowej niekompletnego projektu budynku będącego przedmiotem zamówienia. *Brak projektu uniemożliwia prawidłowe określenie zakresu zamówienia, sporządzenie kosztorysu oraz przygotowanie rzetelnej oferty przez wykonawców. Tym samym dokumentacja przetargowa nie spełnia wymogów określonych w art. 99 pkt 1 Ustawy Pzp, zgodnie z którym opis przedmiotu zamówienia powinien być jednoznaczny i wyczerpujący. Kontunuowanie postępowania w obecnym stanie faktycznym mogłoby skutkować naruszeniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Zamawiający podjął decyzję o unieważnieniu postępowania celem dokonania niezbędnych korekt oraz ponownego ogłoszenia postępowania po jej uzupełnieniu.*

Izba uwzględnia odwołanie.

Okoliczności w jakich doszło do unieważnienia postępowania sprowadzają się do oceny znaczenia, jakie z punktu widzenia zastosowania przesłanki z art. 255 pkt 6 Ustawy, miał brak przekazania wykonawcom w dokumentacji postępowania części graficznej projektu wykonawczego jednej z lokalizacji RDW. Zamawiający uznawał bowiem, że brak tego dokumentu uniemożliwiał złożenie oferty i prowadził do naruszenia wytycznych opisu przedmiotu zamówienia z art. 99 pkt 1 Ustawy.

Izba uznała, że zamawiający nie miał podstaw do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Ustawy.

Na wstępie należy wskazać, że dla zastosowania tej przesłanki unieważnienia postępowania konieczne jest wykazanie charakteru wady postępowania, jako prowadzącej do stanu, w którym zawarta w wyniku zakończonej procedury przetargowej (dotkniętej wadą) umowa w sprawie zamówienia publicznego, podlegać miałaby unieważnieniu w oparciu o przepis art. 457 ust. 1 Ustawy. Zamawiający w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu postępowania nie odnosił się do

żadnej z podstaw wskazanych w przepisie art. 457 ust. 1 Ustawy, co czyniło zasadnym stwierdzenie, że nie wykazał zaistnienia przesłanki do unieważnienia postępowania.

Niezależnie od powyższego należy również podzielić słuszność stanowiska odwołującego, w którym wskazywał, że brak części graficznej dokumentacji opisującej zakres zamówienia, nie prowadził do braku możliwości prawidłowej wyceny prac i złożenia oferty. Jak wskazał sam zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, opis warunków i zakresu prac na każdej z lokalizacji zawarty był w części opisowej udostępnionego wykonawcom projektu wykonawczego. Część graficzna zawierał jedynie rzuty pomieszczeń, w których prace należało wykonać, co wprost nie miało znaczenia dla wyceny i ustalenia zakresu zamówienia. Podstawą do wyceny oferty był przygotowany przez zamawiającego kosztorys ofertowy zawierający wycenę prac i materiałów, koniecznych do realizacji i stanowiących przedmiot dostawy. Zamawiający nie wykazał w jakim zakresie informacje prezentowane w części graficznej uzupełniały opis zakresu prac ujęty w części opisowej projektów wykonawczych dla jednej z lokalizacji RDW w Ostrowie Wielkopolskim. Takim potwierdzeniem nie jest mail skierowany do zamawiającego od odwołującego, w którym zwracał się z prośbą o umożliwienie wejścia na teren dwóch RDW w Szamotułach i RDW w Kościanie. Jak wyjaśniał na rozprawie odwołujący prośba z jaką wystąpił do zamawiającego miała na celu umożliwienie pracownikowi wejście na teren obiektów, na których miałyby być realizowane prace, który przy okazji mógł odebrać brakujący w dokumentacji rzut graficzny pomieszczeń.

W ocenie Izby korespondencja ta nie potwierdza tezy zamawiającego, że wykonawca miał problemy z przygotowaniem oferty, których przyczyna miałaby dotyczyć braku możliwości zidentyfikowania zakresu przedmiotu zamówienia. Skoro nie było spornym, że część opisowa projektu wykonawczego dla RDW w Ostrowie Wlkp. nie zawierała żadnych błędów i braków, a podstawą wyceny był kompletny kosztorys przekazany przez zamawiającego, nie ma podstaw do uznania, że wykonawca nie mógł w sposób prawidłowy zidentyfikować zakresu dostawy i przedstawić prawidłową wycenę oferty.

Chociaż zamawiający przekazał nieczytelną część graficzną, to nie zostało w żaden sposób wykazane przez zamawiającego w jaki sposób mogło to utrudniać wykonawcy wycenę oferty, uwzględniając pozostałą część dokumentacji udostępnionej wykonawcom. Nie stanowi to zatem wady postępowania uniemożliwiającej skuteczne przeprowadzenie procedury badania i oceny złożonej oferty.

Unieważnienie postępowania stanowi sposób zakończenia procedury przetargowej, który wymaga ścisłego stosowania przesłanek opisanych w art. 255 Ustawy. Zamawiający wskazywał na rozprawie, że z uwagi na koniec roku budżetowego nie ma zabezpieczonych środków finansowych na realizację prac w roku 2026 r. Złożone oświadczenie pozostaje jednak w sprzeczności z uzasadnieniem unieważnienia postępowania, w którym zamawiający wskazywał, że: *Zamawiający podjął decyzję o unieważnieniu postępowania celem dokonania niezbędnych korekt oraz ponownego ogłoszenia postępowania po jej uzupełnieniu.* Na rozprawie nie został złożony żaden dowód potwierdzający, że zamawiający nie ma środków finansowych zabezpieczonych w planach budżetowych na 2026 r., które zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Tym samym kwestia finansowa pozostawała irrelewantna dla oceny zasadności podniesionych w odwołaniu zarzutów.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 poz. 2437).
Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 7.500 zł. oraz uzasadnione koszty odwołującego obejmujące wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 3.600 zł i obciążyła nimi w całości zamawiającego.

Przewodnicząca:……..…..