Sygn. akt: KIO 5840/25

WYROK
z dnia 5 lutego 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Justyna Tomkowska
Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **5 lutego 2026 roku w Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **24 grudnia 2025 roku** przez wykonawcę
S4H spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (Odwołujący)
w postępowaniu prowadzonym przez **Zamawiającego – Sąd Rejonowy w Ostródzie**
z siedzibą w Ostródzie
przy udziale **Przystępującego** zgłaszającego przystąpienie **po stronie Zamawiającego:** wykonawcy **CLAR SYSTEM Spółka Akcyjna z siedzibą w Poznaniu**

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania oraz dokonanie czynności badania i oceny ofert,
2.kosztami postępowania obciąża **Zamawiającego – Sąd Rejonowy w Ostródzie**
z siedzibą w Ostródzie w następujący sposób**:**

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnastu tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset siedemnastu złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę **517 zł 50 gr** (słownie: pięciuset siedemnastu złotych pięćdziesięciu groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem kosztów dojazdu;
2.2.zasądza od **Zamawiającego – Sądu Rejonowego w Ostródzie z siedzibą w Ostródzie** na rzecz **Odwołującego - S4H spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie** kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnastu tysięcy złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem wpisu od odwołania.

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 5840/25

UZASADNIENIE

Zamawiający: Sąd Rejonowy w Ostródzie z siedzibą w Ostródzieprowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp") pn. *„Sprzątanie pomieszczeń w budynkach Sądu Rejonowego w Ostródzie i Prokuratury Rejonowej w Ostródzie wraz z wykonaniem drobnych prac konserwacyjnych oraz terenu zewnętrznego przynależnego do budynków Sądu Rejonowego w Ostródzie i Prokuratury Rejonowej w Ostródzie".* Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się BZP w dniu 25 listopada 2025 roku pod nr 2025/BZP 00555153.

Dnia 24 grudnia 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 i 2 ustawy Pzp odwołanie złożył wykonawca S4H spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie, dalej jako „Odwołujący".

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 22 grudnia 2025 roku (informacja unieważnieniu postępowania), zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uiścił wpis w wymaganej wysokości.

Odwołujący wskazał, że posiada interes prawny w skorzystaniu ze środków ochrony prawnej, gdyż Zamawiający unieważnił postępowanie, w którym oferta Odwołującego była kompletna, rzetelna i zgodna z warunkami SWZ i została najwyżej oceniona. Odwołujący utracił możliwość prawidłowego wykonania zamówienia i osiągnięcia zysku. Wobec powyższego uznać należy, że odwołujący legitymuje się interesem w skorzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Odwołujący zarzucał Zamawiającemu naruszenie przepisów ustawy:

1.art. 255 pkt 6 Pzp poprzez bezpodstawne unieważnienie postępowania, pomimo że postępowanie nie było obarczone wadą niemożliwą do usunięcia, która uniemożliwiałaby zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. W

ocenie Odwołującego Zamawiający dopuścił się błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 255 pkt 6 Pzp, utożsamiając potencjalne ryzyko naruszenia zasad postępowania z rzeczywistą, obiektywną

i nieusuwalną wadą prawną;

3.art. 17 i 18 Pzp czyli naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;

4.art. 16 Pzp w zw. z art. 17 ust. 1 Pzp oraz art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności unieważnienia postępowania,

3.nakazanie Zamawiającemu wyboru oferty najkorzystniejszej z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na *Sprzątanie pomieszczeń w budynkach Sądu Rejonowego*

w Ostródzie i Prokuratury Rejonowej w Ostródzie wraz z wykonaniem drobnych prac konserwacyjnych oraz terenu zewnętrznego przynależnego do budynków Sądu Rejonowego w Ostródzie i Prokuratury Rejonowej w Ostródzie.

W postępowaniu została złożona jedna oferta – Odwołującego.

W dniu 15.12.2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych w postępowaniu.

Pismem z dnia 22.11.2025 r. Zamawiający oświadczył, iż dokonuje unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.

Odwołujący był jedynym wykonawcą, który złożył ofertę w postępowaniu. Oferta Odwołującego była rzetelna, zgodna ze specyfikacją zamówienia i nie podlegała odrzuceniu. Odwołujący złożył wszystkie wymagane podmiotowe środki dowodowe, które zostały przyjęte przez Zamawiającego. Następnie Zamawiający unieważnił postępowanie, powołując się na art. 255 pkt 6 PZP, wskazując na późną publikację formularza ofertowego (9:13 przy terminie składania ofert 10:00).

Zamawiający naruszył art. 255 pkt 6 Pzp poprzez unieważnienie postępowania pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek zastosowania tej podstawy prawnej. Zgodnie z tym przepisem unieważnienie postępowania jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie obarczone jest wadą niemożliwą do usunięcia, która uniemożliwia zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu. W tym postępowaniu Zamawiający nie wykazał istnienia takiej wady. Formularz ofertowy został udostępniony wykonawcom przed upływem terminu składania ofert, a co najmniej jedna oferta została złożona w sposób skuteczny

i ważny. Oznacza to, że postępowanie mogło zostać zakończone wyborem oferty i zawarciem umowy zgodnej z przepisami Pzp. Sama okoliczność, że formularz ofertowy został udostępniony w późniejszym momencie, nie przesądza jeszcze o istnieniu wady niemożliwej do usunięcia. Zamawiający nie wykazał bowiem, aby wskazane uchybienie skutkowało niemożnością zawarcia ważnej umowy ani aby umowa zawarta w wyniku postępowania podlegała unieważnieniu na podstawie przepisów Pzp lub Kodeksu cywilnego.

W konsekwencji decyzja o unieważnieniu postępowania została podjęta bez spełnienia przesłanek art. 255 pkt 6 Pzp.

Zamawiający dopuścił się błędnej wykładni art. 255 pkt 6 Pzp, utożsamiając potencjalne ryzyko naruszenia zasad postępowania z rzeczywistą, obiektywną i nieusuwalną wadą prawną. Przepis art. 255 pkt 6 Pzp ma charakter wyjątkowy i może być stosowany wyłącznie w sytuacjach skrajnych, gdy wada postępowania ma charakter:

•realny, a nie hipotetyczny,

•obiektywny, a nie oparty na subiektywnej ocenie Zamawiającego,

•nieusuwalny oraz

•skutkujący niemożnością zawarcia umowy niepodlegającej unieważnieniu.

Zamawiający nie wskazał, na czym konkretnie miałaby polegać niemożność zawarcia ważnej umowy. Uzasadnienie unieważnienia opiera się wyłącznie na przypuszczeniach

i potencjalnych wątpliwościach co do możliwości złożenia ofert przez innych wykonawców,

a nie na stwierdzeniu rzeczywistego naruszenia przepisów prawa. Takie podejście prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia zakresu stosowania art. 255 pkt 6 Pzp i przekształcenia tej przesłanki w instrument prewencyjny, co pozostaje w sprzeczności z jej wyjątkowym charakterem.

Poprzez unieważnienie postępowania pomimo złożenia ważnej oferty Zamawiający naruszył zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 17 i 18 Pzp. Odwołujący, działając zgodnie z warunkami określonymi przez Zamawiającego, złożył ofertę w terminie i w wymaganej formie. Unieważnienie postępowania doprowadziło do sytuacji, w której wykonawca, który prawidłowo wypełnił wszystkie obowiązki, został pozbawiony realnej możliwości uzyskania zamówienia. Zamawiający nie wykazał, aby którykolwiek z potencjalnych wykonawców został faktycznie pozbawiony możliwości udziału

w postępowaniu ani aby doszło do rzeczywistego naruszenia zasady równego dostępu do zamówienia. W efekcie unieważnienie postępowania doprowadziło do wyeliminowania konkurencji zamiast jej ochrony. Takie działanie narusza

zasadę równego traktowania wykonawców, gdyż zrównuje sytuację wykonawcy, który złożył ważną ofertę, z wykonawcami, którzy w postępowaniu nie uczestniczyli.

Zamawiający naruszył art. 16 Pzp w zw. z art. 17 ust. 1 Pzp poprzez zastosowanie środka nieproporcjonalnego w postaci unieważnienia postępowania, mimo że stwierdzone uchybienie nie uzasadniało tak daleko idącej ingerencji w tok postępowania.

Zasada proporcjonalności wymaga, aby Zamawiający stosował środki adekwatne do charakteru i skutków uchybienia. Unieważnienie postępowania stanowi środek ostateczny, dopuszczalny wyłącznie wówczas, gdy dalsze prowadzenie postępowania jest prawnie niemożliwe. W niniejszej sprawie Zamawiający nie wykazał, aby osiągnięcie celu postępowania – tj. wybór wykonawcy i zawarcie umowy – było niemożliwe. Przeciwnie, istniała ważna oferta umożliwiająca zakończenie postępowania. Dodatkowo Zamawiający, jako jednostka sektora finansów publicznych, zobowiązany jest do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Unieważnienie postępowania pomimo możliwości zawarcia umowy prowadzi do nieuzasadnionego wydłużenia procedury i generowania dodatkowych kosztów, co pozostaje w sprzeczności z powyższą zasadą.

Art. 255 Pzp ustanawia zamknięty katalog przesłanek unieważnienia postępowania. Zamawiający nie jest uprawniony do unieważnienia postępowania na podstawie okoliczności, które nie wypełniają w sposób pełny i jednoznaczny ustawowych przesłanek. W niniejszej sprawie Zamawiający zastosował art. 255 pkt 6 Pzp w sposób rozszerzający, opierając decyzję o unieważnieniu na subiektywnej ocenie ryzyka oraz własnym uchybieniu organizacyjnym, a nie na rzeczywistej wadzie prawnej postępowania. Takie działanie prowadzi do obejścia przepisów Pzp i narusza zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W praktyce Zamawiający stworzył nową, nieprzewidzianą w ustawie przesłankę unieważnienia postępowania, co jest niedopuszczalne.

W tym stanie rzeczy Odwołujący wnosił jak na wstępie.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk Stroni Uczestnika postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

W ocenie Izby Odwołujący wykazał interes we wniesieniu odwołania i możliwość poniesienia szkody w postaci utraty zamówienia i osiągnięcia zysku. Odwołujący złożył
w postępowaniu ofertę, natomiast Zamawiający nie dokonał jej wyboru a postanowił unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Działania te oznaczają, że Odwołujący nie uzyska zamówienia i nie osiągnie zysku z jego realizacji.

Zgłoszenie przystąpienia po stronie Zamawiającego złożył wykonawca CLAR SYSTEM Spółka Akcyjna z siedzibą w Poznaniu. Izba potwierdziła skuteczność zgłoszenia i dopuściła Wykonawcę jako Przystępującego.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o jego oddalenie
w całości.

Zamawiający wskazał, że umieścił w dniu 25 listopada 2025 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00555153 ogłoszenie o prowadzonym postępowaniu. Termin składania ofert został wyznaczony przez Zamawiającego do godziny 10.00 w dniu 02 grudnia 2025 roku.

Z powodu niedostrzeżonego przez Zamawiającego uchybienia dopiero w ostatnim dniu na składanie ofert, a więc 02 grudnia 2025 roku, o godzinie 9.13, czyli na 47 minut przed upływem terminu, został udostępniony przez Zamawiającego dla wykonawców interaktywny formularz ofertowy, który jest niezbędnym elementem do złożenia oferty.

Jedyną ofertę w odpowiedzi na ogłoszenie Zamawiającego złożył Odwołujący, tj. S4H spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie.

W dniu 17 grudnia 2025 roku wpłynęło do Zamawiającego pismo wykonawcy CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu z żądaniem unieważnienia przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wskazano w nim, że dopiero po telefonicznej interwencji tego wykonawcy, o godzinie 9.13 w dniu 02 grudnia 2025 roku, na platformie internetowej pojawił się interaktywny formularz ofertowy, który wcześniej nie był dostępny. Z uwagi na bardzo krótki czas pozostały do upływu terminu składania ofert, wykonawca ten nie miał możliwości prawidłowego przystąpienia do postępowania oraz złożenia oferty, ponieważ przygotowanie oferty na udostępnionym pod sam koniec terminu formularzu ofertowym nie było możliwe w tak krótkim czasie.

W dniu 22 grudnia 2025 roku Zamawiający umieścił oświadczenie o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp, ponieważ dotknięte było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Uzasadniając unieważnienie tego postępowania Zamawiający wskazał, że dopiero w dniu 02 grudnia 2025 roku, o godzinie 9.13, a więc niedługo przed upływem terminu do składania ofert, który wyznaczano na godzinę 10:00, został udostępniony przez Zamawiającego dla wykonawców interaktywny formularz ofertowy, który jest niezbędnym elementem do złożenia oferty. W związku z tym mogłyby wystąpić wątpliwości, czy wszyscy wykonawcy byliby w stanie złożyć prawidłowe oferty. Zamawiający zaznaczył, że system technicznie w momencie publikacji ogłoszenia nie wskazał braku formularza ofertowego w postępowaniu.

Brak jest podstaw do podzielenia zasadności zarzutów Odwołującego, za pomocą których kwestionuje on możliwość unieważnienia postępowania przez Zamawiającego na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp.

Jak wskazuje się w doktrynie (*Gawrońska-Baran Andrzela i in., Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025*) na tle wykładni art. 255 pkt 6 Pzp zamawiający ma obowiązek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia ze względu na jego wadę, o ile spełnia ona dwa kryteria. Musi to być wada niemożliwa do usunięcia po jej stwierdzeniu ze względu na stan zaawansowania postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto chodzi o nieprawidłowości rzutujące bezpośrednio na zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Na przeszkodzie do zawarcia umowy stają zatem wyłącznie nieusuwalne wady proceduralne (nie podlegające konwalidacji), obciążające postępowanie w sposób nieodwracalny. Mogą to być zarówno nieprawidłowe działania, jak i zaniechania zamawiającego.

W prowadzonym postępowaniu w ocenie Zamawiającego spełnione są obie przesłanki. Udostępnienie przez Zamawiającego formularza ofertowego, na skutek zwrócenia mu uwagi przez Wykonawcę CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, że nie jest on dostępny, nastąpiło na 47 minut przed upływem terminu do składania ofert, co bez potrzeby szerszej dyskusji, uniemożliwiło temu Wykonawcy, a być może także innym, możliwość przygotowania oferty, a jednocześnie był to zbyt krótki okres czasu na usunięcie wady przez Zamawiającego, a więc udostępnienie formularza ofertowego na okres czasu wystarczający w sposób obiektywny na przygotowanie oferty. Po drugie ten rodzaj uchybienia popełnionego w trakcie postępowania jest pierwszoplanowy, a nie uboczny dla możliwości zawarcia umowy przez innych wykonawców niż Odwołujący w oparciu o złożoną ofertę.

Na tle zbliżonego stanu faktycznego KIO w wyroku z 18 kwietnia 2023 roku w sprawie KIO 893/23, KO 894/23 (LEX nr 3562588) uznała za zasadny zarzut wykonawcy, że awaria platformy zakupowej, na której zamawiający prowadził postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym za pośrednictwem której wykonawcy mieli składać oferty, jest podstawą unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp. Podstawą zarzutu wykonawcy w sprawie, której dotyczy powołany wyrok było to, że w związku z zaistnieniem awarii platformy zakupowej wykonawcy nie mieli możliwości logowania się na stronę zamawiającego w dniu 15.03.2023 r. w godzinach 8:43-15:57 i w czasie wystąpienia problemów z logowaniem wykonawcy nie mieli możliwości składania ofert z przyczyn technicznych w godzinach od 8:43 do 10:00 w dniu 15.03.2023 r., w którym to terminie upływał termin składania ofert.

KIO stwierdziło w powołanym wyroku, żewykonawca ma prawo złożyć ofertę w ciągu pełnego okresu przewidzianego przez zamawiającego na składanie ofert. Wobec tego, że potwierdziły się główne założenia odwołania KIO uznała, że zasadny jest zarzut wykonawcy dotyczący wystąpienia niemożliwej do usunięcia wady uniemożliwiającej zawarcie ważnej umowy, a więc zaistnienia przesłanki unieważnienia postępowania, o której mowa w art. 255 pkt 6 Pzp.

Bardzo zbliżona sytuacja faktyczna zachodzi w tej sprawie, ponieważ z przyczyn technicznych wykonawcy mieli możliwość skorzystania z formularza ofertowego tylko przez ostatnie 47 minut przed upływem 7-dniowego okresu na złożenie oferty, który wynikał z ogłoszenia umieszczonego przez Zamawiającego w dniu 25 listopada 2025 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Stąd też zarzuty Odwołującego, w których podnosi on naruszenie przez Zamawiającego przepisu art. 255 pkt 6 Pzp przy podjęciu decyzji o unieważnieniu postępowania są bezpodstawne.

Trudno podzielić również zarzut Odwołującego, że unieważnienie postępowania naruszyło zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w szczególności Odwołującego. Właśnie unieważnienie postępowania przez Zamawiającego na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp służyło zachowaniu transparentności i uczciwego traktowania wszystkich wykonawców, bowiem udostępnienie formularza ofertowego na 47 minut przed upływem ogłoszenia bez żadnej wątpliwości naruszało reguły transparentności i równego traktowania wykonawców, co potwierdza m.in. pismo innego wykonawcy CLAR SYSTEM S.A. z siedzibą w Poznaniu, który w oparciu o dostrzeżoną wadliwość związaną z brakiem udostępnienia formularza ofertowego domagał się unieważnienia postępowania przez Zamawiającego. Odwrotnie niż twierdzi Odwołujący, to właśnie brak unieważnienia przez Zamawiającego postępowania z powodu opisanej wady, stanowiłby przykład postępowania prowadzonego bez zachowania reguł transparentności i równego traktowania wykonawców.

Zamawiający zatem właśnie dla wykluczenia wszelkich wątpliwości związanych z transparentnością swoich czynności podjął decyzję o unieważnieniu przetargu i ponownie przeprowadzi postępowanie

na te same zamówienie, które nie będzie już obarczone błędem w postaci braku udostępnienia formularza ofertowego wykonawcom.

Wobec powyższego nie znajdują potwierdzenia w stanie faktycznym i prawnym zarzuty Odwołującego zawarte w jego odwołaniu.

Mając na względzie powyższe Zamawiający wnosił o oddalenie odwołania.

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

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

Obecne brzmienie przepisu tożsame jest z regulacją zawartą w ustawie Pzp2004, tym samym aktualne pozostają tak stanowisko doktryny oraz orzecznictwo wypracowane na kanwie poprzednio obowiązujących przepisów ustawy.

Zgodnie z dorobkiem orzeczniczym i stanowiskiem wypracowanym przez doktrynę unieważnienia postępowania stanowi wyjątek od ogólnej reguły prowadzenia postępowania w celu zawarcia umowy z wykonawcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Zamknięty katalog podstaw unieważnienia postępowania nie podlega regułom wykładni rozszerzającej.

Na początku rozważań niewątpliwie podkreślenia wymaga także, że przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest jednym z najważniejszych obowiązków zamawiającego, mającym zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celu tego postępowania, tj. zawarcia ważnej umowy w sprawie jego wykonania. W art. 99 ust. 1 ustawy Pzp wyraźnie wskazano, że przedmiot zamówienia powinien zostać opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przez *„opis jednoznaczny”* należy rozumieć opis niebudzący wątpliwości (opis precyzyjny). Z kolei *„opis wyczerpujący”* winien oznaczać opis szczegółowy oraz wszechstronny.

Z treści art. 134 ust. 1 pkt 14 ustawy Pzp wynika, że specyfikacja warunków zamówienia (dalej „SWZ”) powinna zawierać co najmniej opis sposobu przygotowywania oferty. Jest to dokument jako pierwszy udostępniany Wykonawcom wraz z ogłoszeniem o zamówieniu.

Zamawiający sporządzając dokumentację postępowania nie może pominąć żadnych informacji mających wpływ na sporządzenie oferty. Jednoznaczne określenie w jaki sposób Wykonawcy zainteresowani postępowaniem powinni złożyć ofertę, jakich formalności należy dopełnić w tym procesie, czy też jaką formę ofertowanie powinno przyjąć decyduje o tym, czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego można uznać za czyniące zadość podstawowym zasadom wymaganym przez przepisy ustawy Pzp, w tym zasadzie przejrzystości postępowania. Obowiązki nałożone na Zamawiającego mają na celu umożliwienie wykonawcom właściwego zorientowania się i wzięcia pod uwagę przy przygotowywaniu ofert, jakie są oczekiwania zamawiającego względem ofert składanych w postępowaniu (tak wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. KIO 169/22).

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający w rozdziale VIII SWZ podał, że w celu złożenia oferty Wykonawcy są zobowiązaniu do złożenia formularza ofertowego – wypełnionego i podpisanego przez Wykonawcę, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ – interaktywny Formularz ofertowy udostępniony na Platformie e-Zamówienia.

W rozdziale XII SWZ (*Opis sposobu przygotowania oferty*) podano, że wykonawca przygotowuje ofertę przy pomocy interaktywnego „Formularza ofertowego” udostępnionego przez Zamawiającego na Platformie e-Zamówienia i zamieszczonego w podglądzie postępowania w zakładce *„Informacje podstawowe”.* Wykonawca miał użyć przycisku *„Wypełnij”* widocznego pod Formularze, następnie zobowiązany był do zweryfikowania poprawności danych automatycznie pobranych przez system z jego konta i uzupełnienia pozostałych informacji dotyczących Wykonawcy. Następnie należało pobrać Formularz, zapisać go na dysku komputera użytkownika, uzupełnić pozostałymi danymi wymaganymi przez Zamawiającego i ponownie zapisać na dysku. Kolejnym krokiem było podpisanie odpowiednim rodzajem podpisu elektronicznego. W *Uwagach* Zamawiający zamieścił ostrzeżenie, że nie należy zmieniać nazwy pliku podanej przez Platformę. Zamawiający zaznaczył, że zapisany Formularz należy zawsze otwierać za pomocą programu Adobe Acrobat Reader DC.

Już po upływie terminu składania ofert – w dniu 17 grudnia 2025 roku - Przystępujący zwrócił się do Zamawiającego z prośbą o unieważnienie postępowania, ponieważ w dniu 2 grudnia 2025 roku w wyznaczonym jako termin składania ofert, godz. 10.00, Zamawiający o godzinie 09:13, dopiero po telefonicznej interwencji Przystępującego, na platformie internetowej zamieścił interaktywny formularz ofertowy. Wykonawca twierdził, że wcześniej nie był on dostępny. Z uwagi na bardzo krótki czas pozostały do złożenia oferty, Wykonawca nie miał możliwości prawidłowego przystąpienia do postępowania i złożenia oferty. Przystępujący podkreślił, że formularz jest niezbędnym elementem do złożenia oferty, a jego brak

w odpowiednim czasie uniemożliwił mu uczestnictwo w postępowaniu. Dlatego wnoszono o unieważnienie postępowania.

Z dokumentów złożonych przez Odwołującego, składających się na ofertę, wynika, że złożył on ofertę przy wykorzystaniu formularza. Formularz liczy 5 stron.

Odwołujący nie polemizował, że formularz ofertowy nie został udostępniony z momentem ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jednak zdaniem Odwołującego ta okoliczność nie prowadzi do konieczności unieważnienia postępowania i nieważności przyszłej umowy. Izba tezy te podziela. Zamawiający nie przedstawił dowodów na okoliczność, że w dniu składania ofert miał miejsce telefon innego Wykonawcy niż Odwołujący, który był zainteresowany złożeniem oferty. Dostrzeżenia i podkreślenia wymaga, iż wniosek Przystępującego o unieważnienie postępowania pojawił się dopiero po dwóch tygodniach od otwarcia ofert. Nie ma więc żadnych materialnych dowodów na okoliczność, że inny wykonawca był zainteresowany postępowaniem i próbował złożyć ofertę. Przystępujący w tym zakresie, jak też w całym postępowaniu odwoławczym przed Izbą, pozostał bierny dowodowo. Zarówno ze stanowiska Odwołującego, jak też Zamawiającego wynika, że platforma działała, nie notowano żadnych awarii czy braku dostępności, prawidłowo zalogowani Wykonawcy otrzymywali powiadomienia o pojawieniu się nowej korespondencji w postępowaniu.

Odwołujący dla odmiany przedstawił dowody, z których wynikało, że w dniu 2 grudnia 2025 roku o godz. 8:49 złożył ofertę bez wymaganego formularza, następnie został przez platformę poinformowany o pojawieniu się nowego dokumentu w postępowaniu, o godz. 9:25 wycofał złożoną ofertę, pobrał plik udostępnionego formularza ofertowego, wypełnił go i o godzinie 9:27 ponownie złożył ofertę już z drukiem formularza. Zatem od czasu udostępnienia druku przez Zamawiającego do czasu ponownego złożenia oferty przez minęło około 15 minut. W ocenie Izby oznacza to, że gdyby jakiś wykonawca był zainteresowany postępowaniem, był w stanie od momentu udostępnienia formularza przez Zamawiającego do momentu wyznaczonego jako termin na złożenie oferty, skutecznie wypełnić i przesłać ofertę na platformę Zamawiającego. Zamawiający nie dysponował danymi z platformy, na podstawie których można byłoby stwierdzić, że jakiś inny Wykonawca pobierał dokumenty przed upływem terminu składania ofert lub też próbował złożyć ofertę i nie zdążył.

Niewątpliwie SWZ wraz z załącznikami jest kluczowym dokumentem zamówienia. SWZ powinna wyczerpująco i precyzyjnie specyfikować wszystkie warunki zamówienia, gdyż wykonawca, przygotowując ofertę, opiera się na tym dokumencie. Zgodnie z art. 7 pkt 29 Pzp przez *„warunki zamówienia”* należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego. Załączniki przygotowane do SWZ przez Zamawiającego, niewątpliwie także są jej integralną częścią. Sama treść SWZ jest udostępniania od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu i powinna ona być jednakowo dostępna dla wszystkich Wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i wszystkim Wykonawcom powinna dawać jednakowe szanse na złożenie oferty w kształcie wymaganym przez Zamawiającego. Zapewnia to transparentność postępowania. Tym niemniej w sprawie podzielić należy poglądy Odwołującego, że brakujący formularz ofertowy miał jedynie charakter organizacyjny, zawierał dane teleadresowe danego wykonawcy, które ładowały się do niego samoczynnie z konta wykonawcy, wykonawca podawał w nim adres strony www umożliwiający zapoznanie z danymi rejestrowymi podmiotu i wskazywał osobę do kontaktu. Ostatnią kwestią podawaną przez wykonawcę była cena całkowita oferty. Przy czym należy zauważyć, iż wartość ta wynikać powinna z wypełnionego przez wykonawcę formularza cenowego, który dostępny był od momentu ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Od momentu udostępnienia formularza przez Zamawiającego wszyscy wykonawcy mieli taki sam czas na jego wypełnienie i złożenie oferty. Podmiot będący profesjonalistą, działający z należytą starannością, dysponujący wiedzą na temat sposobu obsługi platformy, na której prowadzone jest postępowanie, z pewnością był w stanie w wyznaczonym przez Zamawiającego czasie złożyć ofertę. Świadczy o tym postawa Odwołującego. Trudno natomiast także wyobrazić sobie, że taki podmiot przygotowanie oferty i wypełnienie dokumentów pozostawił na ostatnią chwilę, tuż przed upływem terminu oznaczonego do składania ofert. W ocenie Izby takie postępowanie i działanie nie świadczyłoby o profesjonalizmie. Samo skierowanie do Zamawiającego pisma po dwóch tygodniach od upływu terminu składania ofert uznać należy za brak staranności. Wykonawca zainteresowany postępowaniem w sytuacjach krytycznych dla niego, uniemożliwiających złożenie oferty powinien reagować na bieżąco, w momencie zaistnienia problemu, a nie ze znacznym opóźnieniem.

W ocenie Izby nie doszło w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego do obiektywnej okoliczności uniemożliwiającej złożenie oferty przy korzystaniu z udostępnionego formularza. Wypełnienie formularza nie było

procesem skomplikowanym, czasochłonnym.

W ocenie Izby nie był to dokument, który warunkowałby nieważność przyszłej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przede wszystkim nie zawierał on bowiem treści istotnych dla przyszłego zobowiązania umownego. Można sobie wyobrazić sytuację, w której oferta nie zawierałaby tego formularza i również byłaby ważna. Choćby cena ofertowa, jako kluczowy element oświadczenia woli danego Wykonawcy wynikała z innego dokumentu.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa niemożliwa do usunięcia wada uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego to każda niedająca się usunąć wada uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Konieczne jest więc wystąpienie związku przyczynowego pomiędzy zaistniałą wadą, a niemożnością zawarcia umowy. Przepis art. 255 pkt 6 ustawy Pzp ogranicza katalog podstaw do unieważnienia postępowania wyłącznie do podstaw wskazanych w treści art. 457 ust. 1 ustawy Pzp. Brak jest bowiem odpowiednika art. 146 ust. 6 nieobowiązującej ustawy Pzp2004 (możliwość wystąpienia do sądu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o unieważnienie umowy w przypadku dokonania przez zamawiającego czynności lub zaniechania dokonania czynności z naruszeniem przepisu ustawy, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania).

Obowiązkiem zamawiającego jest unieważnienie postępowania w każdym przypadku, jeśli łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki:

1.dojdzie do naruszenia przepisów Pzp regulujących udzielenie zamówienia (wada postępowania),

2.wada musi być niemożliwa do usunięcia,

3.wada ma skutkować niemożliwością zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego.

Teza ta została potwierdzona w wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej z 28 lutego 2022 r. (KIO 423/23) oraz z 24 marca 2022 r. (KIO 667/22). Łączne spełnienie wymienionych przesłanek oznacza, że nieziszczenie się choć jednej z nich uniemożliwia unieważnienie postępowania. Konieczne jest przy tym wystąpienie związku przyczynowo - skutkowego między zaistniałą wadą a niemożnością zawarcia umowy.

Do unieważnienia postępowania dochodzi wyłącznie wtedy, gdy zamawiający nie może dokonać czynności sanującej popełnione uchybienie, która umożliwiłaby mu kontynuowanie postępowania w sposób wolny od wad. Tylko bowiem w takim przypadku zawarcie umowy nastąpi zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie, przyjmuje się, że jako wadę uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy niepodlegającej unieważnieniu można zakwalifikować *„niezgodność między opisem przedmiotu zamówienia a załącznikami, rozbieżności w dokumentacji postępowania dotyczące opisu przedmiotu zamówienia i sposobów wypełnienia załączników technicznych oraz ich zakresów, opis przedmiotu utrudniający uczciwą konkurencję lub taki, który powoduje, że nie można dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty, niewłaściwe/nierzetelne przygotowanie formularza ofertowego, który pozwala na różną jego interpretację przez wykonawców i odmienne jego wypełnienie, co może prowadzić do nieporównywalności ofert" (Proces udzielania zamówień publicznych na podstawie nowego prawa zamówień publicznych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem, red. M. Śledziewska, Legalis 2021).*

W przedmiotowym postępowaniu doszło do naruszenia przepisów Pzp regulujących udzielanie zamówień bowiem Zamawiający nie załączył do SWZ wszystkich załączników w niej wymienionych. Wada ta została jednak sanowana przed terminem składania ofert przez udostępnienie interaktywnego załącznika – formularza ofertowego. Załącznik ten miał jedynie charakter informacyjno-organizacyjny, stąd Izba wyraża przekonanie, że jego pierwotne pominięcie i późniejsze udostępnienie nie prowadziłoby do zawarcia umowy niepodlegającej unieważnieniu.

W tym stanie rzeczy, Izba uznała, iż Zamawiający przekroczył przysługujące mu uprawnienia unieważniając postępowanie w oparciu o przesłankę wskazaną w uzasadnieniu faktycznym unieważnienia. Dlatego też Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania i powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Przewodnicząca:

……