

WYROK

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka
Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 10 marca 2026 r. przez wykonawcę Sun&More sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie w postępowaniu prowadzonym przez Wojskowy Instytut Techniki Pancерnej i Samochodowej z siedzibą w Sulejówku

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:
 - 2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 11 100 zł 00 gr (jedenaście tysięcy sto złotych zero 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.

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 1128/26

Uzasadnienie

Zamawiający Wojskowy Instytut Techniki Pancерnej i Samochodowej z siedzibą w Sulejówku (dalej: „Zamawiający”) prowadził na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługę hotelarską i restauracyjną wraz z usługami dodatkowymi na potrzeby XV Międzynarodowej Konferencji Naukowej EKSPLOBALIS – 2026 w dniach 18-20.05.2026. Ogłoszenie zamówienia zostało opublikowane w dniu 14 stycznia 2026 r. w Biuletynie Zamówień pod nr 2026/BZP 00034683/01.

W dniu 10 marca 2026 r. wykonawca Sun&More sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności unieważnienia postępowania oraz zaniechania dokonania oceny i wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp przez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na okoliczność, że postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, w sytuacji gdy tego rodzaju okoliczności w postępowaniu nie wystąpiły, a Zamawiający skutecznie nie wykazał ich zaistnienia, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia podstawowych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu: 1) unieważnienia czynności unieważnienia postępowania; 2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert.

Uzasadniając podniesione zarzuty Odwołujący przedstawił następujące stanowisko:

Jeśli Zamawiający zaakceptował różne podejścia i przerzucił na wykonawcę obowiązek ustalenia prawidłowej stawki podatku VAT – trudno mówić o wadzie postępowania, w tym SWZ, czy nieporównywalności ofert. Każdy z wykonawców sam decydował o sposobie wyceny i złożenia oferty. To, że wykonawcy mogli zastosować różne rozwiązania nie jest wadą postępowania.

Zamawiający nie wykazał nieusuwalnej wady, formularz do wyceny (załącznik 2A) był interaktywny (edytowalny) i pozwalał na modyfikację. Fakt, że Załącznik nr 2A do SWZ nie zawierał odrębnych komórek dla różnych stawek VAT, nie oznaczał obiektywnej niemożności prawidłowego skalkulowania ceny, skoro formularz miał charakter edytowalny, a wykonawcy mogli dostosować sposób prezentacji danych do przyjętej metody kalkulacji. Ewentualnie Zamawiający powinien odrzucić oferty z błędnym VAT.

Przepis art. 255 pkt 6 ustawy Pzp nie może być stosowany jako „łatwy sposób zakończenia postępowania”, co potwierdza utrwalone orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej. Unieważnienie postępowania jest środkiem wyjątkowym i może być stosowane wyłącznie w sytuacji wystąpienia wady postępowania o charakterze rzeczywiście nieusuwalnym, która w sposób obiektywny uniemożliwia zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego. W sytuacji, w której istnieje możliwość dokonania czynności badania i oceny ofert, w tym ewentualnego odrzucenia ofert zawierających błąd w obliczeniu ceny, brak jest podstaw do zastosowania art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Na Zamawiającym spoczywa obowiązek wykazania, że wada postępowania ma charakter nieusuwalny oraz że jej skutkiem jest brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy, czego w niniejszej sprawie Zamawiający nie wykazał. Zamawiający nie wykazał również, aby wskazywana przez niego okoliczność miała prowadzić do zawarcia umowy podlegającej unieważnieniu w rozumieniu art. 457 ustawy Pzp, a tym samym nie wykazał spełnienia wszystkich przesłanek zastosowania art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.

Znamienne jest również, że przed upływem terminu składania ofert żaden z wykonawców nie kwestionował treści formularza cenowego ani nie wnosił o jego zmianę, co dodatkowo podważa twierdzenie, jakoby dokumentacja postępowania zawierała wadę o charakterze istotnym i nieusuwalnym, która uniemożliwiałaby wykonawcom sporządzenie prawidłowej oferty. Nawet przy założeniu, że część ofert zawierała błędnie określoną stawkę podatku VAT, prawidłową reakcją Zamawiającego powinno być dokonanie badania ofert i ewentualne odrzucenie ofert obarczonych błędem w obliczeniu ceny, a nie unieważnienie całego postępowania.

Odwołujący stoi na stanowisku, że w realiach niniejszej sprawy spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 119 ustawy o VAT, ponieważ Odwołujący działał we własnym imieniu i na własny rachunek, nabywał od innych podatników usługi dla bezpośredniej korzyści uczestników oraz świadczył na rzecz Zamawiającego jedną usługę obejmującą organizację pobytu wyjazdowego uczestników. Dla zastosowania procedury szczególnej nie jest konieczne, aby świadczenie miało charakter rekreacyjny lub wypoczynkowy, skoro orzecznictwo TSUE i NSA

przyjmuje szersze rozumienie zakresu usług objętych procedurą szczególną dla biur podróży.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Żaden wykonawca nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Pismem z dnia 5 marca 2026 r. Zamawiający zawiadomił o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Zamawiający przedstawił następujące uzasadnienie tej czynności:

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Warunkiem unieważnienia postępowania na ww. podstawie jest zatem zaistnienie łącznie trzech przesłanek, to jest:

1) *wystąpienie naruszenia przepisów ustawy regulujących udzielenie zamówienia publicznego (wada postępowania), i*

2) wada postępowania jest niemożliwa do usunięcia, i

3) skutkiem wady postępowania jest niemożność zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego.

Wobec wpływu ofert zawierających różne stawki VAT dla tych samych usług, Zamawiający ponownie przeanalizował treść postanowień SWZ oraz Formularz Cenowy (Załącznik nr 2A do SWZ) w przedmiotowym postępowaniu. Formularz Cenowy zawiera tabelę, w której wykonawca zobowiązany był wskazać cenę jednostkową netto, wartość netto, stawkę VAT (%), wartość podatku VAT oraz wartość brutto za usługi: Noclegi (N), Sale konferencyjne (S) i Usługi restauracyjne (R). Zamawiający nie wskazywał obowiązującej stawki VAT na każdą z powyższych usług ze względu na utrwaloną linię orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej, z której jasno wynika, iż to Wykonawca odpowiada za określenie prawidłowej stawki VAT (wyrok KIO 845/23 z 11.04.2023 r., w którym stwierdzono m.in.: „podatnik (wykonawca biorący udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia) zobowiązany jest do prawidłowego określenia przedmiotu opodatkowania, co wiąże się z prawidłowym zdefiniowaniem i zaklasyfikowaniem wykonywanych czynności, na podstawie odpowiednich klasyfikacji. Do obowiązków podatnika należy przyporządkowanie wykonywanej dostawy, usługi czy roboty do danej stawki VAT, co wynika m.in. z faktu, iż wystawiając fakturę za wykonane zadanie podatnik zobowiązany jest do wskazania w niej stawki wraz z kwotą podatku (art. 106b ustawy o podatku od towarów i usług). Kształtuje to stosunek zobowiązaniowy, o którym mowa w art. 5 ustawy Ordynacja podatkowa. Skoro określenie prawidłowej stawki VAT ciąży na wystawcy faktury - wykonawcy, to ciąży na nim również odpowiedzialność za prawidłowe jej zastosowanie”).

Zamawiający w Rozdziale XIII pkt 7 Specyfikacji Warunków Zamówienia, wskazał, że stawka podatku VAT jest określana zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

Jednakże, Zamawiający w Formularzu Cenowym (Załącznik nr 2A do SWZ) w Tabeli „Usługi Restauracyjne (R)”, w wierszach:

- 1) „Obiad dwudaniowy z napojami bezalkoholowymi dla Komitetu Organizacyjnego” – 17.05.2026r.,
- 2) „Obiad dwudaniowy z napojami bezalkoholowymi” i „Uroczysta kolacja zasiadana” - 1 dzień (18.05.2026 r.),
- 3) „Obiad dwudaniowy z napojami bezalkoholowymi” i „Kolacja grillowa” – 2 dzień (19.05.2026 r.)
- 4) „Obiad dwudaniowy z napojami bezalkoholowymi” – 3 dzień (20.05.2026 r.),

nie przewidział miejsca (komórek w interaktywnym pliku .xls), w których Wykonawcy mogliby umieścić dwie stawki VAT tj. jedną stawkę VAT za danie obiadowe oraz drugą stawkę VAT za napoje bezalkoholowe i alkoholowe. I choć Wykonawcy mogli te odrębne stawki wskazać przy danej usłudze (arkusz jest aktywny), Zamawiający uznał, że brak w tej kwestii wyraźnej informacji, mógł wprowadzić Wykonawców w błąd co do tego czy samodzielnie dodać wiersz w kolumnie „stawka VAT”.

Sytuacja ta niewątpliwie miała wpływ na wycenę ofert, a w konsekwencji na ich nieporównywalność.

W efekcie, złożone w toku postępowania oferty, zawierały różne i nieprawidłowe stawki VAT przy tej samej usłudze, co wobec faktu, że błędna stawka VAT nie podlega korekcie jako część ceny – spowodowało niemożność porównania ofert, a zatem brak możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty i zawarcia umowy.

W związku z powyższym faktem, poprzez zastosowanie błędnych i różnych stawek VAT przez Wykonawców brak jest porównania ofert, co doprowadziłoby do naruszenia zasady równego traktowania Wykonawców i zasady uczciwej konkurencji.

Obowiązkiem Zamawiającego jest dokonanie oceny poprawności przedstawionych przez wykonawców cen w zakresie zastosowania stawki podatku VAT. O porównywalności ofert w zakresie zaproponowanej ceny można, bowiem mówić dopiero wówczas, gdy określone w ofertach ceny, mające być przedmiotem porównania, zostały obliczone z zastosowaniem tych samych reguł.

Jednocześnie, Zamawiający stwierdził, że na obecnym etapie postępowania tj. po otwarciu ofert, nie może dokonać zmian treści SWZ. Jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 8 listopada 2024 r., sygn. akt: KIO 3924/24: „W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 137 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający może dokonać zmiany specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ”) jedynie przed upływem terminu składania ofert. Po upływie tego terminu wszelkie zmiany SWZ są niedopuszczalne, a złamanie tego zakazu stanowi naruszenie nie tylko ww. przepisu, ale także podstawowych zasad udzielania zamówień takich jak: zasada uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości (art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp).”

W tej sytuacji, kontynuowanie obciążonego wadą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest możliwe.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Zamawiający stwierdził, że w przedmiotowym postępowaniu występują wszystkie trzy przesłanki unieważnienia postępowania, o jakich mowa w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, co oznacza, że postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wady te mają charakter istotny i są wadami nieusuwalnymi. W celu przywrócenia zgodności z prawem konieczne jest unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Stanowisko Izby:

W uzasadnieniu czynności unieważnienia postępowania Zamawiający wskazał na okoliczność złożenia ofert zawierających różne stawki podatku VAT oraz wyraził przypuszczenie, że przyczyną takiego stanu rzeczy mógł być sposób konstrukcji Formularza Cenowego. Należy zatem wskazać, że sama okoliczność złożenia ofert zawierających różne stawki podatku VAT nie może stanowić podstawy unieważnienia postępowania. Słusznie zauważył Odwołujący, że w takiej sytuacji Zamawiający winien zbadać poszczególne oferty pod kątem wskazanej stawki VAT. W przypadku uznania, że wykonawca obliczył cenę z uwzględnieniem nieprawidłowej stawki VAT, Zamawiający powinien odrzucić ofertę jako zawierającą błąd w obliczeniu ceny. Natomiast rozważenia wymaga twierdzenie Zamawiającego, że przyczyną złożenia ofert zawierających różne stawki VAT mógł być sposób konstrukcji Formularza Cenowego, który mógł wykonawców wprowadzić w błąd. Odnosząc się do tego twierdzenia należy zauważyć, że stanowi ono jedynie przypuszczenie ze strony Zamawiającego. Jak zauważył również Zamawiający Formularz Cenowy miał charakter interaktywny (edytowalny). Jednakże przede wszystkim, Zamawiający nie wskazał na żadne fakty, na podstawie których można by uznać, że doszło do wprowadzenia wykonawców w błąd. Wręcz przeciwnie, z wyjaśnień złożonych przez wykonawców w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego dotyczące podanej w ofercie stawki VAT wynika, że wykonawcy ci obliczyli cenę ofertową z uwzględnieniem stawek VAT, które uważali za prawidłowe (wyjaśnienia w dokumentacji postępowania oraz załączone do odpowiedzi na odwołanie). Treść tych wyjaśnień nie wskazuje na to, aby doszło do wprowadzenia wykonawców w błąd. Należy przypomnieć, że unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stanowi wyjątkowy sposób zakończenia prowadzenia przez zamawiającego tej procedury. Korzystając z tej instytucji zamawiający obowiązany jest wykazać, że w danym przypadku wystąpiły wszystkie przesłanki składające się na daną podstawę unieważnienia postępowania. Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację, Izba uznała, że w niniejszej sprawie Zamawiający nie wykazał, aby wystąpiła podstawa do unieważnienia postępowania uregulowana w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Zamawiający nie wykazał występowania wady postępowania, a tym bardziej takiej, o której mowa w tym przepisie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: