Sygn. akt: KIO 1204/26

WYROK

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Prowadzisz
Aneta Mlącka
M.R.
Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 marca 2026 roku przez wykonawcę ***Procom Construction spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu*** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach***

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża ***wykonawcę Procom Construction spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu i*** zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego

kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez *wykonawcę* ***Procom Construction spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu*** tytułem wpisu od odwołania,

kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez *wykonawcę* ***Procom Construction spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu*** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

kwotę 672 zł 20 gr (słownie: sto trzydzieści osiem złotych zero groszy) poniesioną przez *wykonawcę* ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach*** tytułem kosztów dojazdu,

kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach*** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

kwotę 17 zł 00 gr (słownie: sto trzydzieści osiem złotych zero groszy) poniesioną przez *wykonawcę* ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach*** tytułem opłaty skarbowej,

2.1.zasądza od *wykonawcy* ***Procom Construction spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu*** na rzecz *zamawiającego* ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach*** kwotę 4 289 zł 00 gr (słownie: cztery tysiące dwieście osiemdziesiąt dziewięć złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez *zamawiającego* ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach*** stosownie do wyniku postępowania.

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 1204/26

U Z A S A D N I E N I E

Zamawiający – ***Tramwaje Śląskie spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach*** prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia pod nazwą ***„Pełnienie funkcji inżyniera Kontraktu i sprawowanie nadzoru inwestorskiego i autorskiego nad realizacją Projektu pn.: „Modernizacja i rozwój infrastruktury tramwajowej w Górnośląsko — Zagłębiowskiej Metropolii — Etap I”***

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej **w dniu 6 sierpnia 2025 roku pod numerem S 149/2025.**

W dniu 16 marca 2026 roku Odwołujący działając na podstawie na podstawie art. 505 ust. 1 w zw. z art. 513 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620, dalej: ustawa / ustawa Pzp) wniósł odwołanie od:

1)czynności Zamawiającego polegającej na unieważnieniu Postępowania pomimo braku istnienia wady Postępowania o charakterze niemożliwym uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego;

2)czynności Zamawiającego polegającej na sporządzeniu informacji

o unieważnieniu Postępowania w sposób ogólnikowy i niewystarczający, tj. bez wskazania konkretnej wady Postępowania, naruszonych przepisów oraz wpływu tej wady na możliwość zawarcia ważnej umowy, co uniemożliwia Odwołującemu pełną weryfikację zasadności podjętej decyzji.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1)art. 255 pkt 6 ustawy przez bezpodstawne unieważnienie Postępowania pomimo braku istnienia wady Postępowania o charakterze niemożliwym uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

2)art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 253 ust. 1 ustawy przez sporządzenie informacji

o unieważnieniu Postępowania w sposób ogólnikowy i niewystarczający, tj. bez wskazania konkretnej wady Postępowania, naruszonych przepisów oraz wpływu tej wady na możliwość zawarcia ważnej umowy, co uniemożliwia Odwołującemu pełną weryfikację zasadności podjętej decyzji.

Odwołujący wniósł o: uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia Postępowania; przeprowadzenie ponownego badania i oceny ofert; uznania oferty Odwołującego jako najwyżej ocenionej.

Odwołujący podał, że posiada interes we wniesieniu Odwołania, gdyż gdyby Zamawiający nie naruszył przepisów ustawy oferta Odwołującego zostałby wybrana jako oferta najwyżej oceniona, a ostatecznie również jako oferta najkorzystniejsza. Odwołujący może ponieść szkodę w postaci utraty możliwości wykonania zamówienia oraz utratę możliwości wygenerowania zysku z tytułu realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odwołujący przedstawił w uzasadnieniu zarzutów odwołania informację o przebiegu postępowania o zamówienie, w tym informację o postępowaniu odwoławczym i wyroku sygn. akt 5464/25 z dnia 2 lutego 2026 roku oraz stanowisko w odniesieniu do zarzuów podanych w petitum odwołania.

W zakresie zarzutów odwołania Izba ustaliła:

W dniu **6 marca 2026 r.** zamawiający opublikował informacje o unieważnieniu Postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustaw. Jako podstawę faktyczną swojej decyzji wskazał:

"Zgodnie z art. 260 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm. — dalej jako „PZP") niniejszym Zamawiający zawiadamia o unieważnieniu Postępowania pn. „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu i sprawowanie nadzoru inwestorskiego i autorskiego nad realizacją Projektu pn.: „Modernizacja i rozwój infrastruktury tramwajowej w Górnośląsko — Zagłębiowskiej Metropolii — Etap I" (nr postępowania Zamawiającego: UE/JRP/C/191/2/25) na podstawie art. 255 pkt 6) PZP.

UZASADNIENIE

W dniu 4 lutego 2026 r. doręczone zostało Zamawiającemu zarządzenie Prokuratora Europejskiego z dnia *2 lutego 2026 r. o wyrażeniu zgody na wgląd w część akt postępowania przygotowawczego (sygn. akt 5001-3.Ds.132.2025) prowadzonego przez Prokuraturę Europejską w związku z ogłoszeniem przez Zamawiającego Postępowania.*

W śledztwie prowadzonym przez Prokuraturę Europejską Zamawiający posiada status pokrzywdzonego. Po zapoznaniu się z aktami sprawy ww. postępowania przygotowawczego w zakresie udostępnionym ww. zarządzeniem, Zamawiający stwierdził, że istnieją podstawy do uznania, iż w Postępowaniu mogło dojść do naruszenia przepisów PZP na skutek możliwości popełnienia czynu zabronionego tj. wystąpiła wada Postępowania.

W związku z obowiązkiem zachowania w tajemnicy informacji pozyskanych w wyniku zapoznania się z ww. aktami postępowania przygotowawczego, Zamawiający nie jest uprawniony do ujawnienia jakichkolwiek informacji w tym zakresie. Wada Postępowania nie może zostać przy tym usunięta, gdyż zarówno PZP, jak również SWZ nie umożliwiają Zamawiającemu jej usunięcia. Skutkiem wystąpienia wady Postępowania jest z kolei brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Zamawiającego spełnione zostały wszystkie przesłanki określone w art. 255 pkt 6) PZP. Zgodnie z tym przepisem zamawiający unieważnienia postępowanie, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego."

Po przeprowadzeniu posiedzenia i rozprawy z udziałem stron na podstawie zebranego materiału w sprawie Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła,

co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620, dalej: ustawa / Pzp) skutkujących odrzuceniem odwołania.

Skład orzekający Izby rozpoznając sprawę uwzględnił akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z par. 8

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku
w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopię dokumentacji,
o której mowa w § 7 ust. 2, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Izbę lub Prezesa Izby w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony postępowania odwoławczego.

Izba uwzględniła stanowisko Zamawiającego zawarte w piśmie z dnia 11 kwietnia 2026 roku - „Odpowiedź Zamawiającego na odwołanie".

Szczególne postanowienia w odniesieniu do przeprowadzek postępowania odwoławczego w sprawie KIO 1204/26:

- Izba, mając na uwadze wnioski zamawiającego zawarte w piśmie z dnia 11 kwietnia 2026 roku, postanowiła o wyłączeniu przebiegu jawności posiedzenia i rozprawy

  w zakresie: zapoznania się przez odwołującego z materiałem przedstawionym przez zamawiającego oraz prezentowanych przez strony postępowania stanowisk

  tj. w części posiedzenia i rozprawy (art. 545 ust. 1 i 2 ustawy), uznając, że przy rozpoznaniu odwołania – w przypadku braku wydania powyższego postanowienia - mogłoby dojść do ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę chronioną

  na podstawie odrębnych przepisów, innej niż informacja niejawna,
- Izba, mając na uwadze wnioski zamawiającego zawarte w piśmie z dnia 11 kwietnia 2026 roku, postanowiła o ograniczeniu prawa wglądu do informacji i dowodów przedstawianych przez zamawiającego w trakcie rozprawy do stron postępowania odwoławczego oraz ich pełnomocników (art. 545 ust. 3 ustawy), uznając, że przy rozpoznaniu odwołania – w przypadku braku wydania powyższego postanowienia - mogłoby dojść do ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę chronioną

  na podstawie odrębnych przepisów, innej niż informacja niejawna,
- Izba postanowiła z urzędu, o ograniczeniu stronom postępowania po zamknięciu posiedzenia i rozprawy prawa wglądu w dokumenty i dowody tj. materiał dowodowy (materiały złożone przez zamawiającego do akt sprawy z postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską) załączony

  w wyniku złożenia na posiedzeniu z udziałem stron do akt sprawy dokumentów przez zamawiającego (art. 545 ust. 3 ustawy), uznając, że – w przypadku braku wydania powyższego postanowienia - mogłoby dojść do ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę chronioną na podstawie odrębnych przepisów, innej niż informacja niejawna.

Izba w trakcie rozprawy wydała postanowienie w zakresie dopuszczenia dowodów zawnioskowanych i złożonych do akt sprawy przez zamawiającego, z którymi zapoznał się odwołujący i jego pełnomocnik. Dowody stanowią dokumenty z postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską, co do których zamawiający uzyskał zgodę, w dniu 23 marca 2026 roku, na ich ujawnienie w toku postępowania odwoławczego przed Izbą.

Izba ustaliła i zważyła w zakresie zarzutów odwołania:

Izba na wstępie wskazuję, zgodnie z art. 559 ust. 2 ustawy podstawy prawne oraz przytacza przepisy prawa:
- zgodnie z art. 559 ust. 2 ustawy - *Uzasadnienie orzeczenia zawiera wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, w tym ustalenie faktów, które Izba uznała za udowodnione, dowodów, na których się oparła, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówiła wiarygodności i mocy dowodowej, oraz wskazanie podstawy prawnej orzeczenia z przytoczeniem przepisów prawa.*

W zakresie rozpoznania zarzutu 2 odwołania naruszenia art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 253 ust. 1 ustawy przez sporządzenie informacji o unieważnieniu Postępowania w sposób ogólnikowy i niewystarczający, tj. bez wskazania konkretnej wady Postępowania, naruszonych przepisów oraz wpływu tej wady na możliwość zawarcia ważnej umowy, co uniemożliwia odwołującemu pełną weryfikację zasadności podjętej decyzji – **Izba zarzut uznała za niezasadny.**

Zgodnie z art. 254 ustawy Postępowanie o udzielenie zamówienia kończy się: 1) zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo 2) unieważnieniem postępowania.

Na podstawie art. 253 ust. 1 ustawy, wskazanego przez odwołującego w zakresie zarzutu odwołania, zamawiający niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o: 1) wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę albo imię i nazwisko, siedzibę albo miejsce zamieszkania, jeżeli jest miejscem wykonywania działalności wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz nazwy albo imiona i nazwiska,

siedziby albo miejsca zamieszkania, jeżeli są miejscami wykonywania działalności wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom
w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację, 2) wykonawcach, których oferty zostały odrzucone - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.
W zakresie literalnej regulacji ww. przepisu ustawy brak jest jakiegokolwiek odniesienia
do zakresu informacji jakie winien podać zamawiający w informacji o unieważnieniu postępowania o udzielnie zamówienia publicznego. Oczywiście, że brak tego odniesienia
nie powoduje w żaden sposób, że zamawiający nie jest zobowiązany do przedstawiania uzasadnienia swojej czynności co wywieść należy z podnoszonej również przez odwołującego w zakresie zarzutu odwołania zasady przejrzystości obowiązującej
w zamówieniach publicznych. Powyższe odniesienie zasady przejrzystości postępowania
o zamówienie znajduje odzwierciedlenie w regulacji ustawy z art. 260 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający zawiadamia równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału
w postępowaniu lub zostali zaproszeni do negocjacji - podając uzasadnienie faktyczne
i prawne. Jednocześnie należy zaznaczyć, że odwołujący w zakresie podnoszonego zarzutu odwołania nie wskazał ww. podstawy prawnej. Natomiast zgodnie z art. 516 ust. 1 pkt 8 ustawy odwołanie powinno zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutu odwołania, co należy postrzegać jako wskazanie podstawy faktycznej i prawnej jaką w tym zakresie podnosi odwołujący. W tym miejscu należy również wskazać na wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Zamówień publicznych w Warszawie z dnia 22 maja 2025 roku sygn. akt XXIII Zs 46/24, gdzie sąd wskazał, że „Brak preryjnego przywołania podstawy prawnej i uzasadnienia zarzutu prowadzi do braku możliwości rozpatrzenia tego zarzutu przez Izbę."
Izba zaznacza w tym miejscu, że odwołujący w zakresie podniesionego zarzutu odwołania nie odniósł się do podstawy określonej ustawą (art. 260 ust. 1 ustawy) w zakresie uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania o zamówienie, choć jednoznacznie
do tej podstawy odnosił się zamawiający w piśmie z dnia 6 marca 2026 roku. Konsekwentnie również w uzasadnieniu zarzutów odwołania brak jest odniesienia się odwołującego do ww. podstawy prawnej, która niewątpliwie jest inną i odmienną od art. 253 ust. 1 ustawy. Jednocześnie odwołujący, nie odnosząc się do podstawy prawnej w zakresie uzasadnienia unieważnienia postępowania o zamówienie pomija również treść art. 260 ust. 2 ustawy, zgodnie z którą zamawiający udostępnia niezwłocznie informacje, o których mowa w ust. 1, na stronie internetowej prowadzonego postępowania.
Odwołujący nie przedstawiając prawidłowej podstawy prawnej w odniesieniu
do uzasadnienia podstawy unieważnienia postępowania nie odnosi się również w zakresie zarzutu do stanowiska zamawiającego, które zostało podane przez zamawiającego
w uzasadnieniu podjętej czynności.
Zamawiający w sposób jednoznaczny podał w uzasadnieniu swojej czynności,
że po uzyskaniu prawa wglądu w dokumenty postępowania przygotowawczego jest obowiązany do *zachowania w tajemnicy informacji pozyskanych w wyniku zapoznania się*
z ww. aktami postępowania przygotowawczego, Zamawiający nie jest uprawniony
do ujawnienia jakichkolwiek informacji w tym zakresie. Odwołujący pomija w ogóle
tę szczególną okoliczność jaka zaistniała w ramach prowadzonego postępowania
o zamówienie oraz pomija wynikające z innych przepisów tj. Kodeksu postępowania karnego (art. 156 § 1) oraz Kodeksu karnego (art. 241 § 1) obowiązki i ewentualne skutki jakie zaistniałby, gdyby zamawiający przedstawił informacje wynikające czy też odnoszące się
do pozyskanych z dokumentów postępowania przygotowawczego przyczyn unieważnienia postępowania o zamówienie. Jednocześnie w czynności z dnia 6 marca 2026 roku unieważnienia postępowania o zamówienie zamawiający jednoznacznie wskazał, że wada postępowania *nie może zostać przy tym usunięta, gdyż zarówno PZP, jak również SWZ nie umożliwiają Zamawiającemu jej usunięcia. Skutkiem wystąpienia wady Postępowania jest z kolei brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy.* Brak odniesienia się przez odwołującego zarówno do prawidłowej podstawy prawnej oraz brak uzasadnienia w odniesieniu do obowiązujących zamawiającego, a jednoznacznie przez niego wskazanych w czynności z dnia 6 marca 2026 roku okoliczności skutkuje brakiem możliwości uznania zasadności podniesionego zarzutu odwołania.

W zakresie zarzutu 1 odwołania naruszenia art. 255 pkt 6 ustawy przez bezpodstawne unieważnienie Postępowania pomimo braku istnienia wady Postępowania
o charakterze niemożliwym uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego – **Izba zarzut uznała za niezasadny.**

W zakresie rozpoznania tego zarzutu odwołania Izba na wstępie podkreśla,
że odwołujący nie zakwestionował w sposób zasadny i prawidłowy czynności zamawiającego z dnia 6 marca 2026 roku, tj.: informacji o unieważnieniu postępowania odwoławczego. Izba w tym miejscu również w całości powołuje powyższą argumentację zawartą przy rozpoznaniu zarzutu 2 odwołania.

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

Z przywołanego przepisu wynika zatem, że dokonanie tej czynności przez zamawiającego wymaga kumulatywnego wystąpienia w prowadzonym postępowaniu następujących przesłanek:

(1) naruszenia przepisów ustaw, czyli wady,

(2) której nie da się już usunąć,

(3) a powoduje ona, że zawarta umowa podlegałaby unieważnieniu.

Ostatnia z ww. przesłanek została doprecyzowana w art. 457 ust. 1 ustawy, który stanowi,
że umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający:

1) z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków
o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert;

2) zawarł umowę z naruszeniem art. 264 lub art. 308 ust. 2 lub 3 lub art. 421 ust. 1 lub 2 albo art. 577, jeżeli uniemożliwiło to Krajowej Izbie Odwoławczej uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy;

3) zawarł umowę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 216 ust. 2;

4) z naruszeniem art. 314 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i 4, art. 315 lub art. 422 ust. 2 lub 3 udzielił zamówienia objętego umową ramową;

5) z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.

W tym miejscu należy podkreślić, że ponieważ art. 457 ust. 1 ustawy zawiera zamknięty katalog pięciu okoliczności, związanych z naruszeniem konkretnie wskazanych tam przepisów ustawy dotyczących prowadzenia postępowania o udzielnie zamówienia,
w których umowa w sprawie zamówienia publicznego podlega unieważnieniu – unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy udzielenie zamówienia prowadziłoby do zaistnienia jednej z tych pięciu sytuacji,
o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy.

Podkreślenia wymaga (za wyrokiem Krajowej Izby Odwoławcze z dnia 3 czerwca 2025 roku sygn. akt KIO 1726/25 oraz powołanymi tam orzeczeniami), że pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177, dalej: „popzp") pierwotnie przyznano Zamawiającemu szerokie uprawnienie
do unieważnienia prowadzonego postępowania, gdyż w ramach katalogu zawartego
w art. 146 ust. 1 popzp znalazły się również przesłanki nieważności umowy o charakterze klauzul generalnych: gdy zamawiający dokonał wyboru oferty z rażącym naruszeniem ustawy [w pkt 5] albo w postępowaniu doszło do naruszenia przepisów określonych
w ustawie, które miało wpływ na wynik tego postępowania [w pkt 6].

Natomiast od 29 stycznia 2010 r. obowiązywał już zbliżony do aktualnego stan prawny,
w którym analogiczna przesłanka z art. 93 ust. 1 pkt 7 popzp [odpowiednika art. 255 pkt 6 ustawy] była doprecyzowana w 146 ust. 1 pkt 1-7 popzp [odpowiedniku art. 457 ust. 1 pkt 1-5 pzp], czyli uprawnienie zamawiającego do unieważnienia prowadzonego postępowania jako obarczonego nieusuwalną wadą ograniczone zostało do zamkniętego katalogu kazuistycznie uregulowanych sytuacji, w których umowa w sprawie zamówienia publicznego podlega unieważnieniu.

Jednocześnie w znowelizowanym art. 146 ust. 6 popzp zawarto przepis o charakterze klauzuli generalnej, uprawniający wyłącznie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „Prezesa UZP") do wystąpienia do sądu 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. Z jednej strony nastąpiło zatem ograniczenie podmiotowe legitymacji czynnej wyłącznie do Prezesa UZP, a więc z pomięciem zamawiających, z drugiej zakres przedmiotowy podstawy unieważnienia, w stosunku do poprzednio obowiązujących art. 146 ust. 1 pkt 5 i 6 popzp (nawet łącznie rozważanych), uległ dalszemu rozszerzeniu, gdyż wystarczające było, aby wada postępowania potencjalnie mogła mieć, a nie rzeczywiście miała, wpływ na jego wynik.

W doktrynie i orzecznictwie ukształtowało się jednak przekonanie, że wykładnia literalna znowelizowanego art. 146 ust. 6 popzp prowadzi do absurdalnych rezultatów, gdyż zamawiający zmuszeni byliby do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego w wyniku przeprowadzenia postępowań obarczonych poważnymi i nieusuwalnymi wadami i wyczekiwania, czy ewentualnie Prezes UZP wystąpi z powództwem o stwierdzenie nieważności takiej umowy. Innymi słowy oznaczałoby to przyzwolenie na zawieranie umów, które mogłyby podlegać późniejszej eliminacji z obrotu prawnego, przy czym stwierdzenie wystąpienia okoliczności skutkujących unieważnieniem tych umów było możliwe lub wręcz nastąpiło jeszcze przed ich zawarciem. Stąd orzecznictwo i doktryna stanęły na stanowisku, że zamawiający przy unieważnianiu prowadzonego postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 popzp jest również uprawniony do brania pod uwagę okoliczności mieszczących się w klauzuli generalnej z art. 146 ust. 6 popzp.

Natomiast w aktualnym stanie prawnym z art. 459 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika, że Prezes UZP może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy wyłącznie w tych sytuacjach, o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy, czyli w tych samych, w których zamawiający mógł zapobiec zawarciu tej umowy dzięki unieważnieniu postępowania jako obarczonego nieusuwalną wadą. Należy zaznaczyć, że art. 256 ustawy przyznaje dodatkowo zamawiającemu uprawnienie do unieważnienia postępowania, ale wyłącznie przed upływem terminu składania ofert, jeżeli wystąpiły (bliżej niesprecyzowane w tym przepisie) okoliczności powodujące, że dalsze prowadzenie postępowania byłoby nieuzasadnione.

W przeciwieństwie do art. 255 pkt 6 pzp w zw. z art. 457 ust. 1 ustawy, przesłanka unieważnienia z art. 256 ustawy jest nieostra i pozostawia zamawiającemu pewien luz decyzyjny co do tego, w jakiej sytuacji uzna, że dalsze prowadzenie postępowania jest nieuzasadnione. Przy czym oczywiste jest, że chodzi o okoliczności, które zaistniały lub ujawniły się po wszczęciu postępowania, ale nie później niż do upływu terminu składania ofert.

W ocenie Izby wymaga w tym miejscu podkreślenia, że wystąpienie innych wad, niż podane w art. 457 ust. 1 ustawy, może być podstawą unieważnienia postępowania
na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy, co wynika z art. 457 ust. 4 ustawy zgodnie z którym,
z przyczyn, o których mowa w ust. 1 oraz art. 458 ustawy, nie można żądać stwierdzenia nieważności umowy na podstawie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r., z późn. zm.) *a contrario*, można żądać w oparciu o art. 189 kpc stwierdzenia nieważności umowy na podstawie innych przyczyn
niż wymienione w art. 457 ust. 1 ustawy o ile wykazane zostanie, że postępowanie było obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Podkreślić należy zatem,
że katalog przesłanek unieważnienia umowy nie jest katalogiem zamkniętym.

Mając na uwadze powyższe, dla rozpoznania przedmiotowej spraw odwoławczej niezbędne jest dokonanie oceny w zakresie wykazania przez zamawiającego przesłanek
z art. 255 ust. 6 ustawy w czynności z dnia 11 czerwca 2025 roku, w kontekście zarzutu
i argumentacji faktycznej podnoszonej przez odwołującego z odniesieniem do uwarunkowań w jakich doszło do unieważniania postępowania o zamówienie. Jednocześnie w zakresie przedmiotowego postępowania o zamówienie oraz przedmiotowej sprawy odwoławczej niezbędne jest i konieczne uwzględnienie okoliczności faktycznych w jakich czynności podejmował zamawiający, tj. prowadzonego postępowania przygotowawczego przez Prokuraturę Europejską oraz wynikających z tego obowiązków związanych z barkiem możliwości ujawniania informacji z prowadzonego postępowania przygotowawczego.

Zgodnie z art. 156 Kodeksu postępowania karnego:

§ 5. Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie. W wypadku odmowy udostępnienia akt pokrzywdzonemu na jego wniosek należy poinformować go o możliwości udostępnienia mu akt w późniejszym terminie. Z chwilą powiadomienia podejrzanego lub obrońcy o terminie końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego pokrzywdzonemu, jego pełnomocnikowi lub przedstawicielowi ustawowemu nie można odmówić udostępnienia akt, umożliwienia sporządzania odpisów lub kopii oraz wydania odpisów lub kopii. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom. Prokurator może udostępnić akta w postaci elektronicznej.

Na podstawie art. 241 § 1 Kodeksu Karnego:

§ 1. Kto bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto rozpowszechnia publicznie wiadomości z rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności.

§ 3. Karze określonej w § 1 podlega, kto bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania prowadzonego na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Postępowanie przygotowawcze prowadzone przez Prokuraturę Europejską*jest prowadzone jest w sposób tajny (…) Osobom innym niż strony lub ich reprezentanci procesowi prokurator może udostępnić akta postępowania przygotowawczego tylko*
*w wyjątkowych wypadkach, a to z uwagi na tajność tego etapu procesu. (Kodeks postępowania karnego. Komentarz*red. prof. dr hab. Jerzy Skorupka wydanie 7. Legalis).

W ramach przedmiotowego postępowania o zamówienie zamawiający zwrócił się
z wnioskiem o wyrażenie zgody na wgląd do części akt postępowania przygotowawczego
i w dniu *4 lutego 2026 r. doręczone zostało Zamawiającemu zarządzenie Prokuratora Europejskiego z dnia 2 lutego 2026 r. o wyrażeniu zgody na wgląd w część akt postępowania przygotowawczego (sygn. akt 5001-3.Ds.132.2025) prowadzonego przez Prokuraturę Europejską w związku z ogłoszeniem przez Zamawiającego Postępowania –*
co jednoznacznie wynika z informacji zamawiającego z dnia 6 marca 2026 roku stanowiącej emanację czynności unieważnienia postępowania o zamówienie. Z informacji powyższej podanej przez zamawiającego jednoznacznie również wynika, że prowadzone postępowanie przygotowawcze związane jest z ogłoszonym przez zamawiającego postępowaniem.

Zamawiający w dnu 6 marca 2026 roku unieważnił przedmiotowe postępowanie
o zamówienie podając uzasadnienie czynności zgodnie z możliwościami jakie wynikały
z obowiązujących go, a wskazanych powyżej podstaw prawnych przepisów prawa karnego oraz przepisów postępowania karnego.

W dniu 18 marca 2026 roku (niezwłocznie po złożeniu odwołania w dniu 16 marca 2026 roku) zamawiający zwrócił się o wyrażenie zgody na ujawnienie informacji dotyczących postępowania przygotowawczego w postępowaniu odwoławczym. Jednocześnie zamawiający wniósł o wyłączenie jawności rozprawy wyznaczonej na dzień 17 kwietnia 2026 roku w zakresie przedstawianych informacji i dowodów – takie postanowienie o wyłączeniu jawności zostało wydane.

W odniesieniu do zarzutu 1 odwołania Izba zaznacza w tym miejscu również konieczność uwzględnienia powyższych regulacji karnych oraz fakt, że postępowanie odwoławcze w części odnoszącej się do przedstawienia dowodów i informacji
z postępowania przygotowawczego przeprowadzone zostało z wyłączeniem jawności. Jednocześnie ograniczone zostało prawo wglądu do informacji i dowodów przedstawionych przez zamawiającego w trakcie rozprawy do stron i ich pełnomocników, a po zakończeniu rozprawy Izba postanowiła o ograniczeniu wglądu do tych dokumentów.

Po pierwsze, w zakresie rozpoznania zarzutu odwołania Izba stwierdza, że wbrew twierdzeniu odwołującego zamawiający czynności z dnia 6 marca 2026 roku podjął
po uzyskaniu zgody na wgląd do akt postępowania przygotowawczego, co jednoznacznie wynika z informacji przedstawionej przez zamawiającego w piśmie z dnia 6 marca 2026 roku.

Po drugie, w zakresie oceny przesłanek unieważnienia postępowania o zamówienie niezbędne jest odniesienie właśnie do tego postępowania o zamówienie i wad jakimi
to postępowanie zostało obarczone, a niemożliwych do usunięcia, a które mają wpływ
na możliwość zawarcia ważnej umowy. W tym zakresie ambiwalentna jest okoliczność gotowości zawarcia przez odwołującego umowy o zamówienie, jak również to – jak podnosił odwołujący – że jest on biernym obserwatorem sytuacji odnoszącej się do przedmiotowego postępowania o zamówienie. Istota oceny sprowadza się bowiem do prowadzonego postępowania o zamówienie oraz wad tego postępowania, które nie są możliwe
do usunięcia, a w konsekwencji uniemożliwienia zawarcia ważnej umowy. To, jak podnosił
w odwołaniu odwołujący, że *nie ma żadnego związku z toczącym się postępowaniem wyjaśniającym przez Prokuraturę Europejską* nie wpływa w żaden sposób na ocenę wad prowadzonego postępowania o zamówienie i ich wpływu na możliwość zawarcia ważnej umowy. Bezprzedmiotowe pozostają wszelkie odniesienia zawarte w uzasadnieniu odwołania do wcześniejszych postępowań odwoławczych prowadzonych w ramach tego postępowania o udzielnie zamówienia publicznego czy też wcześniej prowadzonego postępowania o zamówienie w przedmiocie tożsamym, a które zostało unieważnione przez zamawiającego w oparciu o inną podstawę prawną. W kontekście oceny czynności zmawiającego w tym postępowaniu o zamówienie bez znaczenia pozostaje również okoliczność podnoszona przez odwołującego w odwołaniu, a odnosząca się do ukształtowania warunków zamówienia w powiązaniu z argumentacją odnoszącą się do poprzedniego postępowania o zamówienie oraz związanego z nim postępowania odwoławczego, które zostało przegrane przez odwołującego, bowiem nie ma to żadnego znaczenie w obliczu przedstawionych przez

zamawiającego dowodów, co do których wyłączono jawność, a które stanowiły podstawę czynności zamawiającego w ramach przedmiotowego postępowania o zamówienie. Również za bezprzedmiotowe
dla rozpoznania tego odwołania należy uznać stanowisko odwołującego odnoszące się
do wcześniejszego postępowania odwoławczego prowadzonego w ramach przedmiotowej postępowania, a odnoszącego się do oceny ceny zaoferowanej przez odwołującego
w ramach tego postępowania (wyrok z dnia 2 lutego 2026 roku). W ramach tej sprawy odwoławczej podlegały ocenie zarzuty odnoszące się do ceny oferty odwołującego
i nic innego więcej. Izba nie jest organem kontrolnym, jak podnosił w odwołaniu odwołujący
i dokonuje oceny jedynie w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu. Sam fakt uznania prawidłowości wyceny oferty odwołującego nie uzasadnia w żaden sposób tego,
że postępowanie o zamówienie publiczne, w którym ta oferta jest złożona, nie jest obarczone wadą. To nie poprawność oferty wykonawcy w postępowaniu decyduje o istnieniu przesłanek unieważnienia postępowania, o wadzie postępowania i możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowie.
Ocenie w ramach podniesionego obecnie odwołania podlega jego unieważnienie
z zakreśleniem podstawy unieważnienia przez zamawiającego i okoliczności faktycznych
i prawnych jakie zamawiający na podstawie obowiązujących przepisów obowiązany był brać pod uwagę i uwzględnić przy publikacji informacji o czynności unieważnienia postępowania.
Po trzecie, w odniesieniu do przesłanki unieważnienia podanej przez zamawiającego naruszenia art. 255 pkt 6 ustawy stwierdzić należy – mając na uwadze już wcześniej przedstawioną argumentację – że wykładnia przesłanek unieważnienia postępowania
w oparciu o art. 255 ust.6 ustawy była przedmiotem oceny Sądu Okręgowego – Sądu Zamówień Publicznych. Wtym zakresie zasadne jest powołanie się na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 28 marca 2024 roku, sygn. akt XXIII Zs 7/24, w którym Sąd podał: "Zgodnie z art. 255 pkt 6) p.z.p. wskazanym jako podstawa unieważnienia postępowania w niniejszej sprawie zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z przepisu tego wynika zatem, że przesłankami unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na jego podstawie, jest wada tego postępowania, która z jednej strony jest niemożliwa do usunięcia, a z drugiej wada ta musi być tego rodzaju, że uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Przy czym, aby unieważnienie postępowania było dopuszczalne obie przesłanki muszą wystąpić łącznie. Innymi słowy sama wada postępowania, która da się wyeliminować w dalszym jego toku nie uzasadnia unieważnienia, nawet jeżeli wada ta uniemożliwiałaby zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Z drugiej zaś strony nawet jeżeli wada postępowania jest nieusuwalna, ale jest tego rodzaju, że nie uniemożliwia zawarcia umowy, jej wystąpienie nie uzasadnia unieważnienia postępowania. Oznacza to, że nie każde uchybienie przepisom i zasadom postępowania może być podstawą unieważnienia umowy, a jedynie wada, którą uznać można za istotną. Ocena czy w danym postępowania wada taka wystąpiła dokonywana będzie każdorazowo przez zamawiającego, przed podjęciem decyzji
o unieważnieniu postępowania. W dalszej zaś kolejności przez Krajową Izbę Odwoławczą
i sąd zamówień publicznych, w ramach postępowania odwoławczego i skargowego. Oczywiście aby unieważnienie postępowania było możliwe pomiędzy jego wadą,
a niemożnością zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy musi zachodzić adekwatny związek przyczynowy".
W kolejnym orzeczeniu Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 21 stycznia 2025 roku, sygn. akt XXIII Zs 161/24 Sąd uzasadniał: „Z uwagi
na to, że celem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia jest wybór najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowanie postanowień umowy (por. art. 7 pkt 18 PZP) instytucja unieważnienia postępowania ma charakter wyjątkowy. Przesłanki unieważnienia postępowania opisane w art. 255 ustawy PZP powinny być więc wykładane z dużą ostrożnością i w sposób zawężający. Podkreślić przy tym należy, że ciężar udowodnienia przesłanek unieważnienia postępowania, zarówno w zakresie okoliczności faktycznych, jak
i prawnych, zawsze spoczywa na zamawiającym (tak np. M. Jaworska w „Prawo zamówień publicznych. Komentarz. ", red. Marzena Jaworska, Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak, wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2023 r.).

Izba zaznacza w tym miejscu, że zamawiający w czynności z dnia 6 marca 2026 roku nie powołał się na żadną przesłankę z regulacji art. 457 ustawy określającego przesłanki unieważnienia umowy. Tym samym stwierdzić należy, że istotna wada postępowania
o zmówienie nie została powiązana przez zamawiającego z tymi okolicznościami, a odnosiła się wprost do podanych okoliczności przez zamawiającego związanych z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym przez Prokuraturę

Europejską, co znajduje jednoznaczne wskazanie w piśmie z dnia 6 marca 2026 roku. Jednoznacznie należy ponowienie podkreślić, że zamawiający przy prowadzeniu postępowania o zamówienie związany jest innymi przepisami, w tym wypadku przepisami karnymi. Ustawa Prawo zamówień publicznych nie stanowi w tym wypadku żadnego nadrzędnego przepisu w stosunku do regulacji karnych. Tym samym zamawiający nie mógł podać informacji jakie stanowiłaby o istocie wady postępowania, bowiem to prowadziłoby do ujawnienia okoliczności objętych postępowaniem przygotowawczym, a to jest niedopuszczalne. Izba również nie może ujawniać informacji z postępowania przygotowawczego.

W ocenie Izby, zamawiający wykazał zasadność podjętej czynności w postępowaniu o zamówienie i jego unieważnienia co uzasadnia informacja zawarta w niejawnym
załączniku 1 do wniosku dowodowego zawarta w akapicie pierwszym oraz drugim tego pisma. W szczególności Izba wskazuje, w odniesieniu do przedmiotowego postępowania
o zamówienie, na treść ww. pisma w linijce cztery i pięć oraz ostatnich dwóch linijkach tego akapitu. Na zasadność czynności zamawiającego wskazuje również Załącznik nr 4, 5 i 6
do wniosku dowodowego zamawiającego. Czynność zamawiającego uzasadniają również informacje zawarte w załączniku nr 8 i 9 oraz 10. Również informacje zawarte
w Załączniku nr 11, 12 i 13 do wniosku dowodowego zamawiającego. W odniesieniu
do załączników 14 i 15 do wniosku dowodowego zamawiającego, także potwierdzają one zasadność czynności zamawiającego. Wszystkie powyższe dokumenty są dokumentami niejawnymi, pochodzącymi z postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Europejską, dlatego też Izba wskazuje jedynie na numer załączników wniosku dowodowego zamawiającego nie podając nazw załączników.

Izba, mając na uwadze powyższe, podziela stanowisko zamawiającego co do tego, że w ramach przedmiotowego postępowania o zamówienie wystąpiła wada postępowania
i że była to wada istotna postępowania, która uniemożliwia zawarcie ważnej umowy. Tym samym w ramach tego postępowania o zamówienie wystąpiły obie przesłanki i to łącznie. Izba podziela również stanowisko zamawiającego zawarte w odpowiedzi na odwołanie (pismo z dnia 14 kwietnia 2026 roku w aktach sprawy).

Mając powyższe na uwadze Izba nie stwierdziła naruszenia podnoszonych
w zarzucie odwołania podstaw prawnych.

Koszty:

Izba oddaliła odwołanie.

Zgodnie z art. 557 ustawy z 2019 r., *w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego.*

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 ustawy
z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 pkt 2 lit. b oraz § 8 ust. 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).

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący: ……
……
……