

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 marca 2026 r. przez wykonawcę: **M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K., ul. Cmentarna 2, 87-300 Brodnica** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Gmina Brześć Kujawski, Plac W.Ł. 1, 87-880 Brześć Kujawski,**

orzeka:

- 1. uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu unieważnienie czynności unieważniania postępowania i powtórzenie czynności badania i oceny ofert;**
- 2. kosztami postępowania odwoławczego obciążyć zamawiającego: Gmina Brześć Kujawski, Plac W.Ł. 1, 87-880 Brześć Kujawski, i:**
 - 2.1 zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczonej przez wykonawcę: M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K., ul. Cmentarna 2, 87-300 Brodnica tytułem wpisu od odwołania;**
 - 2.2 zasądzić kwotę: 14 262 zł 75 gr (słownie: czternaście tysięcy dwieście sześćdziesiąt dwa złote siedemdziesiąt pięć groszy) od zamawiającego: Gmina Brześć Kujawski, Plac W.Ł. 1, 87-880 Brześć Kujawski na rzecz wykonawcy: M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K., ul. Cmentarna 2, 87-300 Brodnica stanowiącą koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika oraz dojazdu na posiedzenie.**

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 1421/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Gmina Brześć Kujawski, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej „Pzp” w przedmiocie: „Budowa kotłowni miejskiej w Brześciu Kujawskim”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 19 sierpnia 2025 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00380932/01.

W dniu 25.03.2026 r. Zamawiający opublikował zawiadomienie o unieważnieniu postępowania w tejże dacie za pośrednictwem strony prowadzonego postępowania.

Wykonawca, M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K. z siedzibą w Brodnicy, wniósł odwołanie wobec czynności unieważnienia przez Zamawiającego postępowania ze wskazaniem uzasadnienia w sposób ogólnikowy i wybiórczy, w szczególności zaniechanie wskazania uzasadnienia prawnego, a także brak okoliczności faktycznych uprawniających Zamawiającego do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

1. art. 255 pkt 6 w zw. z art. 260 Pzp, poprzez unieważnienie postępowania ze wskazaniem uzasadnienia w sposób ogólnikowy i wybiórczy, a w konsekwencji zaniechanie obowiązku wskazania uzasadnienia faktycznego i prawnego czynności unieważnienia postępowania w sposób wyczerpujący i niebudzący wątpliwości, a także unieważnienia postępowania z powołaniem się na podstawę prawną, które to okoliczności faktyczne i prawne wyłączają możliwość jej zastosowania,

2. art. 16 Pzp, poprzez naruszenie zasady przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności polegającej na unieważnieniu niniejszego postępowania i dokonanie ponownego badania ofert,
2. obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z rachunkami

przedłożonymi na rozprawie,

3. przeprowadzenie dowodów z dokumentów przywołanych w treści uzasadnienia.

Odwołujący wyjaśnił, że jest zainteresowany udzieleniem mu przedmiotowego zamówienia. Odwołujący poniósł koszty związane z przygotowaniem oferty, która okazała się najkorzystniejsza spośród wszystkich złożonych ofert. Odwołujący został bowiem wezwany do złożenia podmiotowych środków dowodowych, które złożył w wyznaczonym terminie. Odwołujący ma zatem uzasadniony interes w zaskarżeniu czynności Zamawiającego polegającej na unieważnieniu postępowania, której uzasadnienie budzi wątpliwości Odwołującego.

W ocenie Odwołującego, Zamawiający naruszył przepisy art. 255 pkt 6 w zw. z art. 260 Pzp, poprzez unieważnienie postępowania ze wskazaniem uzasadnienia w sposób ogólnikowy i wybiórczy, a także z uwagi na dokonanie unieważnienia postępowania z powołaniem się na podstawę prawną, które to okoliczności faktyczne i prawne wyłączają możliwość jej zastosowania. W świetle przepisu art. 260 Pzp, zamawiający ma obowiązek podania faktycznego i prawnego uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania. Uzasadnienie faktyczne wymaga wskazania okoliczności (faktów, zdarzeń, stanu), które nakazują zamawiającemu zastosowanie określonej normy prawnej. Jest ono niezbędne dla oceny przez wykonawcę, czy dana czynność zamawiającego mieści się w granicach przytoczonej podstawy prawnej, a więc czy dokonana została w sposób właściwy. Z kolei uzasadnienie prawne nie może ograniczać się tylko do podania i zacytowania przepisu Prawa zamówień publicznych. Wiąże się bowiem z obowiązkiem wykazania rzeczywistego wypełnienia przez zaistniałe okoliczności hipotezy danej normy prawnej. Podanie w informacji kierowanej do wykonawców precyzyjnego i wyczerpującego uzasadnienia wskazującego na zaistnienie okoliczności obligujących do unieważnienia postępowania przetargowego stanowi bezwzględną konieczność. W przeciwnym razie, brak wymaganych informacji może uniemożliwić wykonawcy skorzystanie ze środków ochrony prawnej. Nie będzie on bowiem w stanie właściwie odnieść się do rzeczywistych przyczyn unieważnienia postępowania.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z 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 postępowania 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. Celem postępowania jest bowiem zawarcie wyłącznie w pełni skutecznej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Na przeszkodzie stają zatem wyłącznie nieusuwalne wady proceduralne (nie podlegające konwalidacji), obciążające postępowanie w sposób nieodwracalny. Z przywołanego przepisu wynika, że dokonanie czynności przez zamawiającego polegającej na unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp wymaga kumulatywnego wystąpienia trzech przesłanek: (1) naruszenia przepisów ustawy Pzp, czyli wady, (2) której nie da się już usunąć, (3) a zarazem powoduje ona, że zawarta umowa podlegałaby unieważnieniu. Przy czym ta ostatnia przesłanka została doprecyzowana w art. 457 ust. 1 Pzp, 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 tego umową ramową;
- 5) z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.

Dodatkowo, zgodnie z art. 457 ust. 2 Pzp, umowa nie podlega unieważnieniu, jeżeli:

- 1) w przypadku określonym w ust. 1 pkt 1, zamawiający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta odpowiednio po upływie 5 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych albo po upływie 10 dni od dnia publikacji takiego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
- 2) w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 4 i 5 zamawiający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta po upływie terminu określonego w art. 264 ust. 1 lub art. 308 ust. 2 lub art. 421 ust. 1.

W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych z 28.03.2024 r., XXIII Zs 7/24 LEX nr 3718588. Sąd wskazał, że z art. 255 pkt 6 p.z.p. wynika, 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, którą 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 postępowaniu wada taka wystąpiła, dokonywana będzie każdorazowo przez zamawiającego, przed podjęciem decyzji o unieważnieniu postępowania. Warunkiem skuteczności unieważnienia postępowania jest wykazanie najpierw wady postępowania oraz jej nieusuwalności, a potem skutku w postaci niemożliwości zawarcia ważnej umowy finalnej (wyrok KIO z 4.07.2019 r., KIO 1098/19, LEX nr 2713341; wyrok KIO z 12.11.2019 r., KIO 2176/19, LEX nr 2751830.). Jeżeli wada jest wprawdzie nieusuwalna, lecz umożliwia zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu, zamawiający powinien doprowadzić do udzielenia zamówienia. Skoro wada postępowania skutkująca unieważnieniem postępowania nie może być wadą o charakterze nieistotnym, ponieważ co do zasady mogłaby zostać usunięta przez zamawiającego, nie każde naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych może rzutować na wynik postępowania i zmusza zamawiającego do unieważnienia postępowania. Przesłanka unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 p.z.p. stanowi instytucję szczególną, niweczącą cel postępowania o udzielenie zamówienia, jakim jest zawarcie ważnej umowy na realizację zamówienia, dlatego też nie powinna być nadużywana (Wyrok KIO z 17.03.2022 r. KIO 483/22). Nie służy ona więc konwalidowaniu wszelkich błędów i niedopatrzeń zamawiającego w postępowaniu (Wyrok KIO z 12.08.2021 r., KIO 2309/21).

W orzecznictwie KIO prezentowane jest także stanowisko, że fakt upływu terminu realizacji zadania nie jest wadą postępowania, nie stanowi o tym, że umowa będzie podlegała unieważnieniu. Tym bardziej, jeżeli zamawiający w treści wzoru umowy przewidział możliwość zmiany umowy. Zatem, sam upływ terminu wskazany w SWZ nie stanowi wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy (wyrok Izby z dnia 16.02.2024 r., sygn. akt. KIO 185/24). Podobne stanowisko zajęła Izba w wyroku z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie o sygn. akt. KIO 212/24, a także w wyrokach wydanych na kanwie poprzedniej ustawy Pzp: z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt KIO/UZP 25/08, KIO/UZP 852/09.

Co do kwestii niemożliwości świadczenia pierwotnej i trwałej stwierdzić należy, iż okoliczność przedłużania się postępowania o udzielenie zamówienia jest okolicznością, którą zamawiający mógł i powinien wziąć pod uwagę. „(...) W ocenie Izby okoliczność przedłużania się postępowania nie stanowi wady postępowania a jest okolicznością wpisaną w naturę postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym niemożność świadczenia w zakresie i terminie przewidzianym jest zjawiskiem do przewidzenia i samo jako takie nie może stanowić wady postępowania tkwiącej w tym postępowaniu od początku a także wadą niemożliwą do usunięcia nawet przy uwzględnieniu reżimu przewidzianego przepisem art. 144 ust. 1 Pzp” (z uzasadnienia wyroku z 23 czerwca 2025 r. sygn. akt KIO 1964/25).

W ocenie Odwołującego, Zamawiający naruszył także art. 16 Pzp, poprzez niezastosowanie zasady przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, która wymaga od zamawiającego uzasadniania podjętych w postępowaniu czynności i wykazywania istnienia podstawy ich podjęcia w zapisach dokumentów zamówienia lub w przepisach obowiązującego prawa. Brak jest zarówno podstaw faktycznych, a w konsekwencji prawnych dla unieważnienia postępowania publicznego na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp. Zamawiający nie wskazał, jaką niemożliwą do usunięcia wadą obarczone jest postępowanie, która to wada w sposób bezpośredni wpływa na zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Następnie, Zamawiający nie wykazał związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy zaistniałą wadą a niemożnością zawarcia umowy. Ponadto, Zamawiający nie odniósł się do normy prawnej wynikającej z art. 457 Pzp.

Powyższe prowadzi do jednoznacznych wniosków, że Zamawiający nie dokonał prawnego uzasadnienia swojej decyzji. Wskazanie przez Zamawiającego na zasadniczą zmianę warunków realizacji zamówienia w stosunku do tych, które stanowiły podstawę kalkulacji ofert, przy subiektywnym założeniu, że niemożliwe jest zrealizowanie przedmiotu zamówienia we wskazanym terminie, gdzie przyczynę takiego stanu rzeczy Zamawiający upatruje w przedłużających się procedurach odwoławczych, nie wypełnia w ocenie Odwołującego przesłanek art. 255 pkt 6 Pzp. Wykonawcy, składając ofertę, deklarowali gotowość do wykonania przedmiotu umowy w określonym przez Zamawiającego terminie wskazanym jako data dzienna, mając na uwadze przysługujące stronom postępowania środki ochrony prawnej i procedury z tym związane.

Biorąc także pod uwagę fakt, że jest to trzecia próba unieważnienia przez Zamawiającego postępowania, ciężko zgodzić się ze stwierdzeniem, że „skrócenie okresu realizacji zamówienia nie wynika z decyzji Zamawiającego (...)”. Przy dochowaniu należytej staranności, Zamawiający już pod koniec lutego 2026 r. mógł powziąć wiadomość o

uprawomocnieniu się wyroku KIO z dnia 16 stycznia 2026 r. (sygn. akt 5366/25). Niezrozumiałe, a także niepoparte żadnymi dowodami, wyliczeniami czy opiniami są twierdzenia, że realizacja umowy bez zmiany terminu obarczona jest wysokim ryzykiem niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykonania zamówienia w uzgodnionym terminie, a także ryzyko finansowe związane z jego niedotrzymaniem, to wykonawca, poprzez podpisanie umowy decyduje, potwierdza, że jest w stanie wykonać wynikające z niej obowiązki w umówionym terminie. Rozważenia wymaga także dopuszczalność zmiany terminu realizacji zamówienia. W ocenie Odwołującego, ocena istotności zmiany zawartej umowy powinna być dokonywana w odniesieniu do realiów konkretnego przypadku. Należy ustalić, czy potencjalna wiedza o wprowadzeniu zmian do umowy na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego mogłaby wpłynąć na krąg wykonawców lub na wynik postępowania.

W dniu 23 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego. W ocenie Zamawiającego, postępowanie będące przedmiotem niniejszego sporu charakteryzuje się wyjątkowo złożonym przebiegiem, obejmującym wielokrotne czynności unieważnienia, ich wzruszenie oraz kontrolę instancyjną. Okoliczność ta nie pozostaje bez wpływu na ocenę aktualnej sytuacji prawnej, bowiem każde kolejne rozstrzygnięcie zapadało w odmiennym stanie faktycznym, kształtowanym przez upływ czasu oraz konsekwencje procesowe wcześniejszych czynności. Tym samym, nie sposób zgodzić się z założeniem, że Zamawiający pozostaje związany wcześniejszą oceną prawną w sposób wykluczający możliwość ponownego unieważnienia postępowania. Jak wynika bowiem zarówno z doktryny, jak i z utrwalonego orzecznictwa, związanie wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej odnosi się wyłącznie do konkretnej czynności i konkretnego stanu faktycznego istniejącego w chwili jej podejmowania, nie zaś do przyszłych zdarzeń, które mogą uzasadniać podjęcie nowych decyzji procesowych. W konsekwencji, dopuszczalne jest ponowne unieważnienie postępowania, o ile Zamawiający wykaże istnienie nowych okoliczności faktycznych lub prawnych, które nie były przedmiotem oceny Izby. W niniejszej sprawie taka sytuacja niewątpliwie zachodzi, albowiem zasadniczej zmianie uległ kontekst czasowy realizacji zamówienia, co pozostaje w ścisłym związku z konstrukcją terminu jego wykonania przewidzianą w dokumentacji postępowania.

Zamawiający podniósł, że zasadniczym punktem sporu pomiędzy stronami jest ocena skutków określenia terminu realizacji zamówienia jako konkretnej daty kalendarzowej. Odwołujący stara się wykazać, że upływ czasu oraz skrócenie realnego okresu realizacji inwestycji nie może stanowić podstawy unieważnienia postępowania, powołując się przy tym na orzecznictwo wskazujące, iż sam upływ terminu realizacji nie stanowi wady postępowania. Argumentacja ta pomija jednak fundamentalne rozróżnienie pomiędzy sytuacją, w której termin realizacji określony jest w sposób relatywny, a przypadkiem, w którym został on określony w sposób absolutny, poprzez wskazanie konkretnej daty.

W przedmiotowym postępowaniu termin realizacji zamówienia nie został określony w tygodniach ani miesiącach liczonych od dnia zawarcia umowy, lecz poprzez wskazanie konkretnego dnia kalendarzowego, co oznacza, że jego upływ następuje niezależnie od momentu zawarcia umowy. Taka konstrukcja terminu powoduje, że każdy etap przedłużający postępowanie – w szczególności postępowania odwoławcze – automatycznie prowadzi do skrócenia rzeczywistego czasu realizacji inwestycji. W chwili składania ofert wykonawcy kalkulowali bowiem swoje zobowiązania przy założeniu określonego, znacznie dłuższego okresu realizacji, który w wyniku przedłużającego się postępowania uległ istotnemu skróceniu. Zamawiający określił bowiem termin realizacji zamówienia w sposób sztywny poprzez wskazanie konkretnej daty zakończenia inwestycji – 31 grudnia 2026 r.

W chwili dokonywania czynności unieważnienia postępowania, z uwagi na upływ czasu związany z przebiegiem postępowania odwoławczego oraz koniecznością wykonania wyroku Krajowej Izby Odwoławczej, rzeczywisty czas realizacji inwestycji uległ skróceniu o około cztery miesiące w stosunku do czasu, jaki wykonawcy zakładali w chwili składania ofert. Przewidywany termin na wykonanie przedmiotu zamówienia obejmował prawie 14 miesięcy, a w aktualnym stanie postępowania, w przypadku wyboru oferty, termin na wykonanie zamówienia wynosi już tylko około 8 miesięcy, a biorąc pod uwagę czas konieczny do uzyskania ewentualnej zgody wykonawcy na zawarcie umowy po upływie terminu związania ofertą może on skrócić się do około miesiący. Nie jest to zatem sytuacja tożsama z tą, na którą powołuje się Odwołujący, gdzie zmiana dotyczy jedynie przesunięcia momentu rozpoczęcia realizacji przy zachowaniu niezmiennego okresu jej trwania. W niniejszym przypadku dochodzi do obiektywnej zmiany parametrów świadczenia, polegającej na skróceniu czasu jego wykonania o kilka miesięcy, co ma bezpośredni wpływ na ekonomikę realizacji zamówienia, ryzyko kontraktowe oraz możliwość prawidłowego wykonania umowy. W tym kontekście należy podkreślić, że czas realizacji zamówienia stanowi jeden z kluczowych elementów oferty, determinujących zarówno jej treść, jak i wysokość ceny. Skrócenie tego czasu oznacza de facto zmianę warunków zamówienia, która – gdyby była znana na etapie postępowania – mogłaby wpłynąć na krąg wykonawców zainteresowanych udziałem w przetargu lub na sposób kalkulacji ofert. Tym samym prowadzenie postępowania w oparciu o zmienione realia czasowe naruszałoby zasadę równego traktowania wykonawców oraz zasadę uczciwej konkurencji.

Nie można podzielić stanowiska Odwołującego, jakoby ryzyko realizacji zamówienia w skróconym terminie

obciążało wyłącznie wykonawcę. Owszem, wykonawca ponosi ryzyko kontraktowe związane z wykonaniem umowy, jednak Zamawiający zobowiązany jest do takiego ukształtowania warunków postępowania, aby były one obiektywnie wykonalne oraz zgodne z zasadą racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Zawarcie umowy, której wykonanie w przewidzianym terminie jest obarczone wysokim prawdopodobieństwem niepowodzenia, stanowiłoby działanie sprzeczne z tymi zasadami. W tym miejscu należy przejść do kluczowej kwestii, jaką jest ocena, czy zaistniała sytuacja może zostać zakwalifikowana jako wada postępowania w rozumieniu art. 255 pkt 6 Pzp. Wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie chodzi tu o sam upływ terminu realizacji zamówienia, lecz o konsekwencje jego określenia w sposób sztywny, które ujawniły się dopiero na zaawansowanym etapie postępowania. Wada ta polega na tym, że kontynuowanie postępowania prowadziło do zawarcia umowy na warunkach istotnie odbiegających od tych, które stanowiły podstawę konkurencji pomiędzy wykonawcami, co z kolei mogłoby skutkować koniecznością dokonania niedopuszczalnej zmiany umowy lub jej niewykonaniem. Tym samym zachodzi bezpośredni związek pomiędzy zaistniałą wadą a niemożnością zawarcia umowy, która nie podlegałaby unieważnieniu. Odwołujący podnosi, że Zamawiający nie wykazał istnienia przesłanek z art. 457 Pzp, jednak argument ten abstrahuje od istoty problemu. Przepis ten określa bowiem zamknięty katalog przypadków, w których zawarta umowa podlega unieważnieniu, natomiast ocena, czy dana sytuacja prowadzi do ryzyka zaistnienia takich przypadków, musi być dokonywana z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy. W niniejszym przypadku ryzyko to wynika z konieczności ingerencji w istotne postanowienia umowy, w szczególności w zakresie terminu realizacji, co mogłoby zostać uznane za niedopuszczalną zmianę umowy. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której wykonawca wybrany w postępowaniu musiałby zrealizować zamówienie w znacznie krótszym czasie niż wynikało to z dokumentów zamówienia w chwili składania ofert. W konsekwencji, mogłoby to prowadzić do zmiany warunków realizacji zamówienia oraz do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców. Z punktu widzenia przepisów Pzp, szczególnie istotne jest, że zmiana terminu realizacji zamówienia po wyborze oferty może prowadzić do niedopuszczalnej zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 454 oraz art. 455 Pzp, zmiana umowy zawartej w wyniku postępowania jest dopuszczalna wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawę. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreśla się, że zmiana umowy ma charakter istotny w szczególności wówczas, gdy zmienia równowagę ekonomiczną umowy lub wprowadza warunki, które, gdyby były znane na etapie postępowania mogłyby wpłynąć na krąg wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu. Stanowisko takie zostało wyrażone między innymi w wyroku TSUE w sprawie C-454/06 Pressetext.

Nie sposób również pominąć kwestii upływu terminu związania ofertą oraz wynikających z tego konsekwencji. Jak wynika z przepisów ustawy, upływ tego terminu nie powoduje automatycznego wygaśnięcia oferty, jednak eliminuje obowiązek zawarcia umowy po stronie wykonawcy. W takiej sytuacji Zamawiający zobowiązany jest do podjęcia dodatkowych czynności, w tym uzyskania zgody wykonawcy na wybór jego oferty. Procedura ta wydłuża postępowanie i w dalszym stopniu skracza realny czas realizacji zamówienia, pogłębiając opisane wyżej problemy. W przedmiotowym postępowaniu zmiana rzeczywistego czasu realizacji zamówienia wynikająca z określenia sztywnej daty zakończenia inwestycji prowadzi, w ocenie Zamawiającego, do istotnej zmiany warunków realizacji zamówienia w stosunku do tych, które były podstawą kalkulacji ofert. Tym bardziej, iż wprowadzenie zmiany terminu realizacji zamówienia na etapie zawierania umowy mogłoby, w ocenie Zamawiającego, zostać uznane za niedopuszczalną modyfikację umowy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady przejrzystości, Zamawiający podniósł, że w sposób wystarczający przedstawił motyw swojej decyzji, wskazując na zmianę warunków realizacji zamówienia oraz wynikające z niej ryzyka. O ile uzasadnienie to może być postrzegane przez Odwołującego jako niewystarczająco szczegółowe, o tyle nie można uznać, że całkowicie uniemożliwia ono kontrolę prawidłowości podjętej decyzji. Co więcej, niniejsza odpowiedź stanowi rozwinięcie i doprecyzowanie tej argumentacji, co dodatkowo eliminuje ewentualne wątpliwości w tym zakresie.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:
Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba ustaliła, jak poniżej:

W dniu 25 marca 2026 r. Zamawiający powiadomił wykonawców o czynności unieważnienia prowadzonego postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp. Zamawiający w uzasadnieniu swojej decyzji wskazał, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego wszczęto w dniu 19 sierpnia 2025 r. Dokumenty zamówienia przewidywały sztywny termin realizacji zamówienia, określony jako konkretna data zakończenia inwestycji, tj. 31 grudnia 2026 r., a nie jako okres liczony od dnia zawarcia umowy. Wykonawcy przygotowywali i kalkulowali swoje oferty przy założeniu, że na realizację zamówienia będą dysponować czasem wynoszącym około 14 miesięcy. W toku postępowania doszło do wniesienia odwołania i wydania przez Krajową Izbę Odwoławczą wyroku z dnia 21 stycznia 2026 r., sygn. akt KIO 5366/25, na mocy którego Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności polegającej na unieważnieniu postępowania.

Zamawiający wykonał ten wyrok, przywracając postępowanie do stanu sprzed zakwestionowanej czynności. W czasie trwania postępowania odwoławczego oraz wykonywania wyroku KIO upłynęła znaczna część okresu przewidzianego na realizację zamówienia. W konsekwencji, rzeczywisty czas pozostający obecnie do dnia 31 grudnia 2026 r. uległ istotnemu skróceniu z około 14 miesięcy do około 9 miesięcy, uwzględniając niezbędny czas na zawarcie umowy po zakończeniu czynności w postępowaniu. Powoduje to zasadniczą zmianę warunków realizacji zamówienia w stosunku do tych, które stanowiły podstawę kalkulacji ofert. Skrócenie okresu realizacji zamówienia nie wynika z decyzji Zamawiającego, lecz jest skutkiem przyjęcia w dokumentach zamówienia sztywnej daty zakończenia inwestycji oraz upływu czasu związanego z prowadzonym postępowaniem odwoławczym. W aktualnym stanie sprawy wykonawca, którego oferta zostałaby wybrana, byłby zobowiązany do wykonania zamówienia w istotnie krótszym czasie niż zakładany przy składaniu ofert, co wpływa na organizację robót, koszty, dostępność zasobów oraz ryzyko kontraktowe. Z punktu widzenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oznacza to, że zawarcie umowy bez zmiany terminu realizacji obarczone jest wysokim ryzykiem niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia i naruszałoby zasadę efektywnego wydatkowania środków publicznych. Z kolei dostosowanie terminu realizacji do realnego czasu potrzebnego na wykonanie zamówienia wymagałoby zmiany istotnego postanowienia przyszłej umowy. Taka zmiana, ze względu na jej wpływ na równowagę ekonomiczną kontraktu i potencjalny krąg wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu, miałaby charakter istotny i mogłaby być uznana za niedopuszczalną w świetle art. 454 i 455 Pzp oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (m.in. sprawa C 454/06 Pressetext).

Zamawiający wskazał, że powyższe prowadzi do wniosku, że postępowanie obarczone jest wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego w rozumieniu art. 255 pkt 6 Pzp albo z uwagi na faktyczną niewykonalność zamówienia w przewidzianym terminie, albo z uwagi na konieczność wprowadzenia niedopuszczalnej, istotnej zmiany przyszłej umowy. Mając na uwadze zasadę równego traktowania wykonawców oraz zasadę przejrzystości i gospodarności, Zamawiający podjął zatem decyzję o unieważnieniu przedmiotowego postępowania

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła naruszenie przez Zamawiającego przepisów art. 255 pkt 6 w zw. z art. 260 Pzp, poprzez unieważnienie prowadzonego postępowania, a w konsekwencji naruszenie art. 16 Pzp, poprzez naruszenie zasady przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Przepisy ustawy Pzp w sposób dokładny regulują sytuacje, w których zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Przepis art. 255 Pzp zawiera zamknięty katalog przypadków, w których zamawiający ma obowiązek (możliwość) unieważnienia postępowania. Co do zasady, postępowanie o udzielenie zamówienia powinno prowadzić do zawarcia umowy, a zatem unieważnienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach wyraźnie dopuszczonych w przepisach ustawy Pzp. Interpretacja przesłanek unieważnienia postępowania powinna pozostawać ścisła – nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca.

Jedną z obligatoryjnych przesłanek unieważnienia postępowania jest wystąpienie sytuacji, w której prowadzone postępowanie obarczone jest wadą. Przypadek ten jest opisany w 255 pkt 6 Pzp. Zgodnie z art. 255 pkt 6 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. Jak wynika z powyższego przepisu, nie każda wada postępowania uzasadnia czynność unieważnienia postępowania. Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie jest obarczone wadą, której nie można usunąć, a jednocześnie wada ta powoduje, że zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego podlegałaby unieważnieniu.

Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp wymaga jednoznacznego wykazania przez zamawiającego, że:

- postępowanie jest obarczone wadą.
- wada postępowania ma charakter nienaprawialny.
- wada postępowania ma kwalifikowany charakter, tj. musi być na tyle istotna, że pociągnie za sobą konieczność unieważnienia umowy w sprawie zamówienia, która zostałaby zawarta w wyniku prowadzonego postępowania.

Izba podkreśla, że ciężar udowodnienia ww. przesłanek unieważnienia postępowania spoczywa w pełni na zamawiającym. Wystąpienie przesłanek musi być niewątpliwe, a zatem nie jest wystarczające samo przekonanie lub wątpliwość Zamawiającego co do możliwości zaistnienia przesłanek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zawiadamiając o unieważnieniu postępowania, zamawiający musi podać w sposób wyczerpujący uzasadnienie zarówno faktyczne, jak i prawne decyzji, co ma na celu zachowanie zasady przejrzystości postępowania, zasady uczciwej konkurencji, a tym samym - umożliwienie wykonawcom, którzy nie zgadzają się z podstawą decyzji unieważniającej postępowanie, prawidłowe skorzystanie ze środków ochrony prawnej.

Izba wskazuje, że w niniejszej sprawie Zamawiający przedstawił uzasadnienie czynności unieważnienia postępowania w sposób ogólny i lakoniczny, nie wykazując, że zaistniały wszystkie okoliczności, konieczne do spełnienia, zgodnie z art. 255 pkt 6 Pzp. Wskazując na skrócenie czasu realizacji umowy w stosunku do terminu pierwotnie określonego w postępowaniu, Zamawiający nie wykazał, że jest to nieusuwalna wada postępowania, rozumiana jako okoliczność tkwiąca w postępowaniu, która narusza przepisy ustawy Pzp. Zamawiający nie wykazał, że jest to wada niepodlegająca konwalidacji obciążająca w sposób nieodwracalny prowadzone postępowanie oraz że jest to wada na tyle istotna, że skutkuje koniecznością unieważnienia postępowania, bowiem umowa zawarta w sprawie zamówienia podlegałaby unieważnieniu. Zamawiający nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy przedstawioną wadą i brakiem możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Izba podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że skrócenie lub upływ pierwotnie określonego w postępowaniu terminu realizacji zamówienia nie jest wadą postępowania o zamówienie publiczne, która winna skutkować unieważnieniem postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp. Żaden z przepisów ustawy Pzp nie sprzeciwia się zawarciu i realizacji umowy w sytuacji, gdy termin wskazany w dokumentacji postępowania, jako data realizacji świadczenia uległ skróceniu lub upłynął. Zamawiający ogólnie jedynie wskazał na brak podstaw do zmiany umowy co do terminu realizacji umowy w świetle art. 454 i 455 Pzp, nie przedstawiając jakiegokolwiek analizy w tym zakresie. Co bardzo istotne w niniejszej sprawie, Zamawiający nie badał i nie wykazał, że w danym stanie faktycznym, skrócenie terminu realizacji umowy powoduje brak możliwości prawidłowego wykonania zamówienia, podczas gdy Odwołujący zadeklarował gotowość do wykonania zadania objętego umową we wskazanym terminie.

Ponadto, w świetle art. 457 Pzp, unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp jest możliwe, gdy udzielenie zamówienia prowadziłoby do zaistnienia jednego z przypadków określonych w art. 457 ust. 1 pkt 1-5 Pzp. Żaden z tych przypadków nie zaistniał w przedmiotowym postępowaniu i nie został przez Zamawiającego wykazany. W decyzji o unieważnieniu postępowania Zamawiający nie powołał się również na podstawy unieważnienia umowy określone w art. 457 ust. 2 Pzp.

Izba wskazuje, że warunkiem skuteczności unieważnienia postępowania jest wykazanie najpierw wady postępowania oraz jej nieusuwalności, a następnie skutku w postaci niemożliwości zawarcia ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przedłużanie się postępowania nie stanowi wady postępowania, ale jest okolicznością, która wpisuje się niejako w naturę postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym, niemożność świadczenia w zakresie i terminie przewidzianym w dokumentacji jest zjawiskiem możliwym do przewidzenia i samo w sobie nie stanowi wady postępowania tkwiącej w postępowaniu od początku jako wady nieusuwalnej, powodującej skutek w postaci nieważności zawartej w takim postępowaniu umowy. Jak wynika z utrwalonego w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej poglądu, upływ określonego na sztywno (tj. konkretną datą) terminu realizacji zamówienia po wyborze najkorzystniejszej oferty a przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi automatycznie wady postępowania, która powodowałaby, że tak zawarta umowa podlegałaby unieważnieniu.

Zamawiający wskazał w decyzji o unieważnieniu postępowania m.in., że w chwili dokonywania czynności unieważnienia postępowania, z uwagi na upływ czasu związany z przebiegiem postępowania odwoławczego oraz koniecznością wykonania wyroku Krajowej Izby Odwoławczej, rzeczywisty czas realizacji inwestycji uległ skróceniu o około cztery miesiące w stosunku do czasu, jaki wykonawcy zakładali w chwili składania ofert. Zamawiający, twierdząc, że w niniejszym przypadku dochodzi do obiektywnej zmiany parametrów świadczenia, polegającej na skróceniu czasu jego wykonania o kilka miesięcy, co ma bezpośredni wpływ na ekonomikę realizacji zamówienia, ryzyko kontraktowe oraz możliwość prawidłowego wykonania umowy, okoliczności powyższych w jakimkolwiek stopniu nie wykazał. Wskazanie na zmianę warunków realizacji zamówienia w stosunku do tych, które stanowiły podstawę kalkulacji ofert, stanowi w powyższych okolicznościach sprawy jedynie wyraz subiektywnego stanowiska Zamawiającego i założenia, że niemożliwe jest zrealizowanie przedmiotu zamówienia we wskazanym w dokumentacji terminie. Nie sposób też przyjąć, że Zamawiający nie miał żadnego wpływu na okres przedłużenia się procedury związanej ze środkami ochronnymi prawnej wnoszonymi przez wykonawców w prowadzonym postępowaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba stwierdziła brak podstaw do nieważnienia prowadzonego postępowania na podstawie przesłanki wynikającej z art. 255 pkt 6 Pzp. Izba stwierdziła przy tym zaniechanie przez Zamawiającego prawidłowego uzasadnienia podjętej decyzji, tj. niezgodne z normą przewidzianą w art. 260 Pzp, który stanowi, że zamawiający ma obowiązek podania faktycznego i prawnego uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania, co oznacza, że uzasadnienie faktyczne wymaga wskazania okoliczności (faktów, zdarzeń, stanu), które uzasadniają zastosowanie określonej normy prawnej. Uzasadnienie musi być sporządzone w sposób precyzyjny i wyczerpujący, z podaniem szczegółowych okoliczności faktycznych oraz adekwatnego i wyczerpującego uzasadnienia prawnego, tak, aby umożliwilo to dokonanie prawidłowej oceny decyzji Zamawiającego przez wykonawców i ewentualnie skorzystanie ze środków ochrony prawnej. Zamawiający w niniejszej sprawie nie wykazał podstawy faktycznej ani podstawy prawnej unieważnienia postępowania publicznego w oparciu o przepis art. 255 pkt 6 Pzp. Zamawiający nie wykazał, że

postępowanie jest obarczone niemożliwą do usunięcia wadą, która w sposób bezpośredni wpływa na zawarcie umowy, która podlegałaby unieważnieniu, tj. związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy zaistniałą wadą a niemożnością zawarcia umowy. Zamawiający nie przedstawił prawidłowego prawnego uzasadnienia decyzji unieważnienia postępowania w kontekście art. 457 Pzp.

Zamawiający naruszył jednocześnie zasadę przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określoną w art. 16 Pzp, która wymaga od zamawiającego starannego uzasadniania podjętych w postępowaniu czynności i wykazania w stosunku do podejmowanych czynności zaistnienia jednoznacznej i wyczerpującej podstawy faktycznej i prawnej. Zamawiający powinien w sposób precyzyjny i zrozumiały przedstawić argumentację swoich działań, wykazując przy tym ich obiektywny i uzasadniony prawnie charakter, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 i 2 oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący: