

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Anna Wojciechowska

Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 8 czerwca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 kwietnia 2026 r. przez **wykonawcę Integrated Solutions sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** w postępowaniu prowadzonym przez **zamawiającego Bank Gospodarstwa Krajowego z siedzibą w Warszawie** przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – **wykonawcy Atende S.A z siedzibą w Warszawie**

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Atende S.A. z siedzibą w Warszawie wycofanego przez odwołującego.

2. Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

3. Kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawcę Integrated Solutions sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Integrated Solutions sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,

3.2. zasądza od wykonawcy Integrated Solutions sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na rzecz zamawiającego Banku Gospodarstwa Krajowego z siedzibą w Warszawie kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

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 1880/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Bank Gospodarstwa Krajowego z siedzibą w Warszawie - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2024 r., poz. 1320 z późn. zm. – dalej „ustawa pzp”), pn. *„Modernizacja sieci komputerowej Banku Gospodarstwa Krajowego wraz ze świadczeniem usług serwisu technicznego”*, nr postępowania: DZK/95/DI/2025. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 22 stycznia 2026 r., numer publikacji ogłoszenia: 49597-2026, numer wydania: Dz. U. OJ S: 15/2026.

W dniu 23 kwietnia 2026 r. odwołanie wniósł wykonawca Integrated Solutions sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – dalej Odwołujący. Odwołujący wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na uznaniu przez Zamawiającego, że oferta złożona przez Odwołującego podlega odrzuceniu z uwagi na to, iż Odwołujący wniósł wadium w sposób nieprawidłowy, a w konsekwencji odrzucenie jej zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy pzp i wyboru oferty Atende S.A., jako najkorzystniejszej pomimo, iż oferta ta nie była ofertą najkorzystniejszą.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 14 w zw. z art. 97 ust. 7 pkt 2 w zw. z 98 ust. 6 w zw. z art. 16 ustawy pzp przez nierzetelną ocenę przedłożonego przez Odwołującego dokumentu gwarancji i błędne założenie, że katalog przesłanek zatrzymania wadium został wskazany w sposób nieprawidłowy, a w konsekwencji odrzucenie oferty Odwołującego jako zabezpieczonej wadium wniesionym w sposób nieprawidłowy, podczas gdy oferta Odwołującego jest zabezpieczona wadium wniesionym w formie gwarancji bankowej zgodnej z wszystkimi wymogami Zamawiającego zawartymi w SWZ i wskazanymi w ustawie pzp, co sprawia, że gwarancja wadialna złożona przez Odwołującego w pełni zabezpiecza interesy Zamawiającego, a tym samym zaniechanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej i podjęcie decyzji o jej odrzuceniu z powodu wniesienia wadium w sposób nieprawidłowy, tj. niespełniający wymogu wskazanego w rozdziale XVII ust. 4 pkt 3 SWZ, co stanowi naruszenie zasad konkurencyjności, przejrzystości i proporcjonalności postępowania.

2. art. 65 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm., dalej „Kc”) w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy pzp, przez jego niezastosowanie i wadliwe przyjęcie, że nieużycie w treści gwarancji wadialnej sformułowania wskazanego w art. 98 ust. 6 lit. b) ustawy pzp, nie upoważnia Zamawiającego do skorzystania z gwarancji wadialnej w przypadku ziszczenia się przesłanek określonych w tym przepisie, podczas gdy sformułowania użyte w

treści gwarancji wadialnej odnoszą się wprost do wystąpienia jakiejkolwiek okoliczności wskazanej w ustawie pzp, a co za tym idzie również okoliczności wskazanej w art. 98 ust. 6 lit. b) ustawy pzp, co w konsekwencji w sposób należyty zabezpiecza interes Zamawiającego;

3. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy pzp przez nieodrzućenie oferty Atende S.A. pomimo jej sprzeczności z rozdziałem XVI ust. 6 SWZ i dokonanie jej oceny z naruszeniem zasady równego traktowania wykonawców,

4. art. 239 ust. 1 i 2 ustawy pzp przez wybór oferty Atende S.A., pomimo iż oferta ta po właściwej ocenie ofert nie jest ofertą najkorzystniejszą.

Odwołujący w oparciu o wyżej wskazane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania, jak również nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty.
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego.
- 3) odrzucenie oferty Atende S.A. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp,
- 4) powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego oraz dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty spośród ofert niepodlegających odrzuceniu.

W dniu 4 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

W dniu 2 czerwca 2026 r. Odwołujący złożył replikę na odpowiedź na odwołanie z dalszym stanowiskiem w sprawie.

Na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2026 r. Odwołujący oświadczył, że wycofuje zarzut dotyczący zaniechania odrzucenia wykonawcy Atende S.A.

Izba ustaliła, co następuje:

Izba ustaliła, że odwołanie czyni zadość wymogom proceduralnym zdefiniowanym w Dziale IX ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, tj. odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz został uiszczony od niego wpis. Izba ustaliła, że nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy pzp, które skutkowałyby odrzuceniem odwołania.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, a więc odwołanie mu przysługiwało w myśl art. 505 ust. 1 ustawy pzp.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Zamawiającego zgłosił skuteczne przystąpienie wykonawcy Atende S.A. z siedzibą w Warszawie.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołanie wraz z załącznikami, odpowiedź na odwołanie wraz z załącznikami, zgłoszenie przystąpienia wraz z załącznikami oraz replikę Odwołującego.

Na podstawie tych dokumentów, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dowody złożone przez strony i uczestnika postępowania w trakcie posiedzenia i rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła:

Izba postanowiła umorzyć postępowanie odwoławcze na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy pzp w zakresie zarzutu zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Atende S.A. wycofanego przez Odwołującego na posiedzeniu. Oświadczenie o cofnięciu zarzutów odwołania uznać należy za oświadczenie najdalej idące złożone przez Stronę, która zainicjowała postępowanie odwoławcze. Złożenie takiego oświadczenia warunkuje zakończenie postępowania odwoławczego co do zarzutów wycofanych bez konieczności rozpoznawania zarzutów i merytorycznego stanowiska Izby. Odwołujący podejmuje bowiem decyzję o ostatecznym zaniechaniu kontynuowania sporu przed Izbą w zakresie zarzutów wycofanych.

W pozostałym zakresie odwołanie podlegało oddaleniu.

W zakresie podniesionych zarzutów skierowanych do rozpoznania Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z SWZ:

- „XVII. WADIUM

1. Oferta musi być zabezpieczona wadium w wysokości 350 000,00 PLN (słownie: trzysta pięćdziesiąt tysięcy złotych 00/100).

2. Wadium wnosi się przed upływem terminu składania ofert i utrzymuje nieprzerwanie do dnia upływu terminu związania ofertą, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 98 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy Pzp.

3. Wadium może być wnoszone według wyboru Wykonawcy w jednej lub kilku następujących formach, zgodnie z art. 97 ust. 7 ustawy Pzp: (...)

4. Wadium wnoszone w formie gwarancji lub poręczenia musi spełniać (oprócz elementów właściwych dla każdej formy, określonych przepisami prawa) co najmniej poniższe wymagania:

1) beneficjentem gwarancji wadialnej jest: Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa.

2) oznaczenie (sygnaturę) postępowania;

3) musi obejmować odpowiedzialność za wszystkie przypadki powodujące utratę wadium przez Wykonawcę określone w art. 6 ustawy Pzp, bez potwierdzania tych okoliczności;

4) z jej treści powinno jednoznacznie wynikać zobowiązanie gwaranta lub poręczyciela do zapłaty całej kwoty wadium;

5) musi być nieodwołalne i bezwarunkowe oraz płatne na pierwsze pisemne żądanie Zamawiającego;

6) termin obowiązywania gwarancji lub poręczenia nie może być krótszy niż termin związania ofertą (z zastrzeżeniem iż pierwszym dniem związania ofertą jest dzień składania ofert);

7) w przypadku Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia (art. 58 ustawy Pzp), Zamawiający wymaga aby gwarancja lub poręczenie obejmowała swą treścią (tj. zobowiązanych w tytule gwarancji lub poręczenia) wszystkich Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia lub aby z jej treści wynikało, że zabezpiecza ofertę Wykonawców wspólnie ubiegających się o oddzielenie zamówienia (konsorcjum).

UWAGA: Oryginał gwarancji lub poręczenia Wykonawca przekazuje Zamawiającemu w postaci elektronicznej, opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez wystawcę gwarancji lub poręczenia, razem z ofertą.

5. Wadium wniesione w pieniądzu przechowywane jest na nieoprocentowanym rachunku bankowym Zamawiającego.

6. Oferta Wykonawcy, który nie wniesie wadium lub wniesie w sposób nieprawidłowy lub nie utrzyma wadium nieprzerwanie do upływu terminu związania ofertą lub złoży wniosek o zwrot wadium w przypadku, o którym mowa w art. 98 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, zostanie odrzucona.

7. Zasady zwrotu oraz okoliczności zatrzymania wadium określa art. 98 ustawy Pzp."

Izba ustaliła, że wraz z ofertą Odwołujący wniósł wadium w formie gwarancji bankowej: (...)

„Zamawiający – Beneficjent: Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa

Gwarancja bankowa nr SLG108791IN26

Zostaliśmy poinformowani, że Integrated Solutions sp. z o.o., ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa, zwany dalej "Wykonawcą", zamierza złożyć ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest „Modernizacja sieci komputerowej Banku Gospodarstwa Krajowego wraz ze świadczeniem usług serwisu technicznego”, znak postępowania: DZK/95/DI/2025 (dalej jako „Postępowanie”). Wiadomo nam także, iż warunki przetargowe przewidują, że wadium może zostać wniesione w formie gwarancji bankowej. Niniejsza gwarancja bankowa stanowi wadium zabezpieczające ofertę Wykonawcy w Postępowaniu.

W związku z powyższym, ING Bank Śląski S.A. z siedzibą w Katowicach, przy ul. Sokolskiej 34, 40-086 Katowice, wpisany do Rejestru Przedsiębiorców w Sądzie Rejonowym Katowice-Wschód w Katowicach Wydział VIII Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000005459, o kapitale zakładowym w kwocie 130.100.000,00 zł oraz kapitale wpłaconym w kwocie 130.100.000,00 zł, NIP 634-013-54-75 („Bank”), niniejszym zobowiązuje się nieodwołalnie i bezwarunkowo zapłacić całą kwotę wadium w wysokości

350 000,00 PLN

na Państwa pierwsze żądanie zapłaty stwierdzające, że zaistniały okoliczności wskazane w ustawie z dnia 11 września 2019 – Prawo zamówień publicznych (dalej jako „Ustawa”), lub określone w dokumentacji Postępowania:

1) Wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1 Ustawy, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył podmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1 Ustawy, oświadczenia, o którym mowa w art.

125 ust. 1 Ustawy, innych dokumentów lub oświadczeń lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez Wykonawcę jako najkorzystniejszej; lub

2) Wykonawca, którego oferta została wybrana:

a) odmówił podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na warunkach określonych w ofercie; lub

3) zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego stało się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, którego oferta została wybrana.

Żądanie zapłaty musi zostać doręczone do Banku w formie:

a) pisemnej na adres: ul. Sokolska 34, 40-086 Katowice, albo

b) autoryzowanego komunikatu przekazanego przez bank prowadzący Państwa rachunek za pośrednictwem systemu SWIFT na adres INGBPLPW, albo

c) dokumentu dołączonego do wiadomości e-mail wysłanej na adres I. opatrzonego kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi weryfikowanymi przy pomocy kwalifikowanych certyfikatów, zgodnie z warunkami określonymi ustawą z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

Dla celów identyfikacyjnych:

a) Żądanie zapłaty przekazane do Banku zgodnie z wymogami określonymi powyżej w punkcie a) musi być podpisane przez osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w Państwa imieniu, lub

b) Żądanie zapłaty przekazane do Banku zgodnie z wymogami określonymi powyżej w punkcie b) musi zawierać potwierdzenie banku prowadzącego Państwa rachunek, iż zostało ono podpisane przez osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w Państwa imieniu, wraz z potwierdzeniem tegoż banku, że jest on w posiadaniu oryginału Żądania zapłaty oraz że zawiadomienie przesłane przez ten bank za pośrednictwem systemu SWIFT dokładnie oddaje treść Żądania zapłaty, lub

c) Żądanie zapłaty przekazane do Banku zgodnie z wymogami określonymi powyżej w punkcie c) musi być podpisane przez osoby uprawnione zgodnie ze sposobem reprezentacji ujawnionym w KRS lub zawierać dokument potwierdzający umocowanie osób podpisujących żądanie lub pełnomocnictwa opatrzone kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi weryfikowanymi przy pomocy kwalifikowanych certyfikatów, zgodnie z warunkami określonymi ustawą z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

W przypadku dokonania wypłaty w ramach niniejszej gwarancji, kwota zobowiązania Banku zostanie automatycznie zmniejszona o wartość dokonanej wypłaty.

Gwarancja wchodzi w życie w dniu 2026-03-16.

Gwarancja obowiązuje do 2026-06-29 co oznacza, iż Państwa żądanie musi wpłynąć do Banku w lub przed tym dniem.

Gwarancja wygasa automatycznie i całkowicie w przypadku:

a) gdyby Państwa żądanie nie zostało doręczone Bankowi w terminie ważności niniejszej gwarancji, lub

b) upływu terminu ważności gwarancji, lub

c) zwolnienia Banku przez Państwa ze wszystkich zobowiązań przewidzianych w gwarancji, przed upływem terminu jej ważności, przesłanego w celach identyfikacyjnych w sposób określony w gwarancji dla składania żądania zapłaty, lub

d) gdy świadczenia Banku z tytułu gwarancji osiągną kwotę gwarancji, lub

e) złożenia w Banku Państwa oświadczenia o zwolnieniu wadium, przesłanego w celach identyfikacyjnych w sposób określony w gwarancji dla składania żądania zapłaty.

Niniejsza gwarancja nie podlega cesji.

Gwarancja została sporządzona według prawa polskiego.

Do wszelkich praw i obowiązków wynikających z tej gwarancji stosuje się prawo Rzeczypospolitej Polskiej."

Zgodnie z informacją o wyborze oferty najkorzystniejszej Przystępującego oraz o odrzuceniu ofert z dnia 17 kwietnia 2026 r. Zamawiający wskazał: „III. Informacja o ofertach odrzuconych

Zamawiający działając na podstawie art. 253 ust. 1 pkt 2) ustawy Pzp, informuje o Wykonawcach, których oferty zostały odrzucone: (...)

2. Integrated Solutions Sp. z o.o. ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa

Uzasadnienie prawne:

Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 14) ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli wykonawca nie wniósł wadium lub wniósł w sposób nieprawidłowy (...).

Uzasadnienie faktyczne:

W rozdziale XVII ust. 4 pkt 3 SWZ Zamawiający wskazał, że wadium wnoszone w formie gwarancji musi obejmować odpowiedzialność za wszystkie przypadki powodujące utratę wadium przez Wykonawcę, określone w art. 98 ust. 6 ustawy Pzp.

Wykonawca w przedmiotowym postępowaniu, wraz z ofertą złożył wadium w formie gwarancji, w której wskazano katalog przesłanek zatrzymania wadium poprzez wymienienie go, jednak w treści pominięto jedną z przesłanek – art. 98 ust. 6 pkt 2) lit. b):

(...) nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W związku z powyższym gwarancja nie spełnia wskazanego w SWZ wymogu obejmowania odpowiedzialności za wszystkie przypadki powodujące utratę wadium, zgodnie z art. 98 ust. 6 ustawy Pzp.

Zgodnie z wyrokiem KIO 2179/16: W przypadku gwarancji ubezpieczeniowej, gwarancja ta musi wyraźnie, jasno i konkretnie określać przypadki uprawniające zamawiającego do zatrzymania wadium - tak, by nie występowały żadne wątpliwości, co do zakresu odpowiedzialności gwaranta i żadne ryzyka mogące czynić niemożliwym zrealizowanie przez zamawiającego przysługującego mu prawa zatrzymania wadium. Dopiero wówczas można mówić o wniesieniu wadium, które skutecznie zabezpiecza ofertę. Spełnienie powyższych wymogów może nastąpić, czy to poprzez odesłanie do właściwych przepisów [podkreślenie własne], czy opisowo, jednak niezależnie od przyjętej metodyki składana gwarancja musi jednoznacznie określać zakres odpowiedzialności gwaranta, który to zakres (wyznaczający jednocześnie zakres uprawnień zamawiającego w relacji beneficjent - gwarant) musi pokrywać się z wszystkimi przypadkami działań i zaniechań wykonawcy, które zostały uznane przez ustawodawcę za uprawniające do zatrzymania wadium.

Zgodnie z uzasadnieniem KIO 736/23 Przede wszystkim oczywistym było, że treść ta nie zawiera wszystkich przesłanek zatrzymania wadium, co zresztą Odwołujący sam przyznawał. Jak słusznie podniósł Zamawiający, zakres odpowiedzialności gwaranta został wyrażony wprost i brak jest podstaw, by poprzez wykładnię oświadczeń woli nadawać określonej treści szerszy zakres i znaczenie. Wykładnia oświadczeń woli nie może służyć uzupełnianiu dokumentu gwarancji o elementy, których gwarant w niej nie zawarł".

Mając na uwadze powyższe, oferta Wykonawcy Integrated Solutions Sp. z o.o. podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Pzp."

Dowód Odwołujący:

Oświadczenie Gwaranta: „nawiązujemy do gwarancji bankowej nr SLG108791IN26 z dnia 12.03.2026 r. wystawionej na zlecenie Integrated Solutions sp. z o.o. przez ING Bank Śląski S.A. na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej jako „Gwarancja”).

W imieniu ING Banku Śląskiego S.A. niniejszym potwierdzamy, że na warunkach wskazanych w treści Gwarancji dokonamy zapłaty tytułem Gwarancji na pierwsze żądanie Banku Gospodarstwa Krajowego stwierdzające, że „zaistniały okoliczności wskazane w ustawie z dnia 11 września 2019 – Prawo zamówień publicznych (dalej jako „Ustawa”), lub określone w dokumentacji Postępowania”. Dodatkowe stwierdzenia wskazane w punktach od 1) do 3) w treści Gwarancji nie są obowiązkowe i nie muszą być powołane w treści żądania. Dopuszczalne są także inne dodatkowe stwierdzenia w treści żądania zapłaty, w tym także stwierdzenie „Wykonawca, którego oferta została wybrana, nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.”

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie czy Zamawiający zasadnie odrzucił ofertę Odwołującego z uwagi na wniesienie wadium w sposób nieprawidłowy. W tym zakresie Odwołujący podnosił, że Zamawiający dokonał nierzetelnej oceny przedłożonego przez Odwołującego dokumentu gwarancji i błędnie założył, że katalog przesłanek zatrzymania wadium został wskazany w sposób nieprawidłowy, podczas gdy oferta Odwołującego jest zabezpieczona wadium wniesionym w formie gwarancji bankowej zgodnej z wszystkimi wymogami Zamawiającego zawartymi w SWZ i wskazanymi w ustawie pzp, co sprawia, że gwarancja wadium złożona przez Odwołującego w pełni zabezpiecza interesy Zamawiającego. Nadto argumentował, że sformułowania użyte w treści gwarancji wadium odnoszą się wprost do wystąpienia jakiegokolwiek okoliczności wskazanej w ustawie pzp, a co za tym idzie również okoliczności wskazanej w art. 98 ust. 6 pkt 2 lit. b) ustawy pzp, co w konsekwencji w sposób należyty zabezpiecza

interes Zamawiającego. Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy pzp: „1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) 14) wykonawca nie wniósł wadium, lub wniósł w sposób nieprawidłowy lub nie utrzymywał wadium nieprzerwanie do upływu terminu związania ofertą lub złożył wniosek o zwrot wadium w przypadku, o którym mowa w art. 98 ust. 2 pkt 3.”

Natomiast art. 98 ust. 6 ustawy pzp stanowi: „6. Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, a w przypadku wadium wniesionego w formie gwarancji lub poręczenia, o których mowa w art. 97 ust. 7 pkt 2–4, występuje odpowiednio do gwaranta lub poręczyciela z żądaniem zapłaty wadium, jeżeli:

1) wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył podmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1, oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, innych dokumentów lub oświadczeń lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej;

2) wykonawca, którego oferta została wybrana:

a) odmówił podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na warunkach określonych w ofercie,

b) nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy;

3) zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego stało się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, którego oferta została wybrana.”

Zauważyć więc należy, że celem wniesienia wadium jest zabezpieczenie zamawiającego przed uchylaniem się przez wykonawcę od zawarcia umowy, a także stanowi finansowe zabezpieczenie interesów zamawiającego przed nierzetelnym wykonawcą, który przez określone działania lub zaniechania mógłby chcieć wpłynąć na wynik postępowania (tak też: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt KIO 368/15). Niewątpliwie, wadium ma zabezpieczać ofertę oraz prawidłowy przebieg postępowania, dyscyplinując wykonawców i zapewniając ich lojalne współdziałanie z zamawiającym (tak też: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 13 października 2017 r., sygn. akt KIO 2023/17). Co kluczowe, treść dokumentu wadialnego nie powinna budzić wątpliwości co do zakresu, który zabezpiecza, a więc wystąpienia sytuacji określonych dyspozycją art. 98 ust. 6 ustawy pzp - przesłanek zatrzymania wadium tak, aby zabezpieczenie interesu zamawiającego w przypadku wniesienia wadium w formie gwarancji bankowej miało tak samo realny charakter jak wadium wniesione w pieniądzu. Zdaniem Izby, wadium wniesione przez Odwołującego nie było jednoznaczne i nie budzące wątpliwości co do sytuacji, które zabezpiecza, a tym samym zasadnie Zamawiający uznał, że zostało wniesione w sposób nieprawidłowy.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do podnoszonego przez Odwołującego braku podstawy odrzucenia oferty Odwołującego, której Odwołujący upatrywał w braku w dokumentacji zamówienia wymogu, że wadium musi obejmować odpowiedzialność za wszystkie przypadki powodujące utratę wadium przez Wykonawcę określone w art. 98 ust. 6 ustawy pzp Izba zauważa, że niewątpliwie powołanie w Rozdziale XVII ust. 4 pkt 3 SWZ art. 6 ustawy pzp stanowiło oczywistą omyłkę pisarską, gdyż art. 6 ustawy pzp, co zresztą zauważa Odwołujący, nie odwołuje się do przesłanek zatrzymania wadium. Wadium wnoszone w formie gwarancji miało zgodnie z SWZ obejmować odpowiedzialność za wszystkie przypadki powodujące utratę wadium przez wykonawcę, co zostało wskazane wprost i na który to wymóg nie ma wpływu omyłkowo niewłaściwie powołana podstawa prawna. Co więcej, oczywistym jest, że celem i istotą wadium jest zabezpieczenie interesów zamawiającego właśnie na wypadek wystąpienia sytuacji objętych dyspozycją art. 98 ust. 6 ustawy pzp. Jak wynika z repliki Odwołującego, Odwołujący nie kwestionuje, że powyższa norma jest normą bezwzględnie obowiązującą, a tym samym zamawiający formułując w dokumentach zamówienia postanowienia dotyczące wadium nie są uprawnieni do stawiania wymogów innych niż wynikających z ww. przepisu. Jakkolwiek Zamawiający jest gospodarzem postępowania i odpowiada za prawidłowe formułowanie wymogów w dokumentach zamówienia to jednak w ocenie Izby pomimo oczywistej omyłki w podstawie prawnej, wymagania względem wadium w formie gwarancji były jednoznaczne. W szczególności, że dokumenty zamówienia należy czytać łącznie, a w Rozdziale XVII ust. 7 SWZ wskazano, że: „7. Zasady zwrotu oraz okoliczności zatrzymania wadium określa art. 98 ustawy Pzp.” Wobec powyższego, abstrakcyjne pozostają twierdzenia Odwołującego, że nie miał wiedzy w jakim celu wnosi wadium i jakie są przypadki jego utraty, a tym samym jaki powinien być zakres odpowiedzialności gwaranta w dokumencie wadialnym. Słusznie przy tym podkreślał Zamawiający, że jest to argumentacja spóźniona i jeśli Wykonawca miał jakiegokolwiek wątpliwości co do wymogów stawianych względem wadium to w odpowiednim terminie mógł wnosić o wyjaśnienie treści SWZ bądź zakwestionować postanowienia dokumentów zamówienia w drodze środka ochrony prawnej.

Niezależnie jednak od powyższego zdaniem Izby irrelevantne pozostają twierdzenia Odwołującego, że Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty powołał się na ww. postanowienie SWZ w zakresie wymogów względem wadium i na tej podstawie odrzucił ofertę Odwołującego co powinno skutkować uznaniem tej czynności za nieprawidłową. Izba zauważa, że zarówno podstawa prawna jak i faktyczna odrzucenia oferty Odwołującego została określona właściwie. Podstawą prawną odrzucenia nie był art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp, a więc niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, ale art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy pzp nakazujący zamawiającemu odrzucenie oferty w przypadku wniesienia przez wykonawcę wadium w sposób nieprawidłowy. Jak wskazano w Komentarzu Prawa Zamówień Publicznych pod redakcją Huberta Nowaka Mateusza Winiarza, Warszawa 2023, wyd. II: *„Nieprawidłowe wniesienie wadium. Przesłanka nakazująca odrzucenie oferty z uwagi na wniesienie przez wykonawcę wadium w sposób nieprawidłowy jest przesłanką pojemną znaczeniowo, która na gruncie Pzp2004 była przedmiotem licznych orzeczeń KIO. Przesłanka ta sankcjonuje błędy popełnione przez wykonawcę, związane ze złożonym przez niego wadium. (...) Do nieprawidłowych zapisów gwarancji należy zaliczyć przede wszystkim takie, które powodują, że zamawiający nie może w całości lub części zaspokoić się z gwarancji. Gwarancja wadialna, niezawierająca literalnie okoliczności, w których kwota gwarancyjna zostanie wypłacona tożsamy z przesłankami zatrzymania wadium, o których mowa w art. 98 ust. 6 Pzp, będzie uznana za nieprawidłową.”* Wadium zostanie więc uznane za nieprawidłowe w sytuacji, gdy odpowiedzialność gwaranta nie obejmuje okoliczności zatrzymania wadium określonych w art. 98 ust. 6 ustawy pzp niezależnie czy zamawiający w treści SWZ te przesłanki wymienił czy nie. Nadto, Zamawiający prawidłowo względem powołanej normy prawnej przedstawił okoliczności faktyczne odrzucenia oferty wskazując, że: *„Wykonawca w przedmiotowym postępowaniu, wraz z ofertą złożył wadium w formie gwarancji, w której wskazano katalog przesłanek zatrzymania wadium poprzez wymienienie go, jednak w treści pominięto jedną z przesłanek – art. 98 ust. 6 pkt 2) lit. b): (...) nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.”* Zarówno podstawa prawna jak i faktyczna odrzucenia oferty Odwołującego koncentruje się wokół dyspozycji art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy pzp. Kwestia powołania się Zamawiającego w uzasadnieniu odrzucenia oferty na postanowienia dokumentów zamówienia pozostaje w ocenie Izby irrelevantna dla powołanej podstawy prawnej. W konsekwencji nie doszło do naruszenia zasady przejrzystości postępowania. Profesjonalny podmiot, jakim jest Odwołujący powinien prawidłowo zinterpretować wymogi SWZ względem wadium, w tym dostrzec oczywistą omyłkę co do podstawy prawnej w Rozdziale XVII ust. 4 pkt 3 SWZ, ewentualnie wnosić na odpowiednim etapie o wyjaśnienie powyższej kwestii. Co jednak kluczowe, zarówno podstawa prawna jak i faktyczna odrzucenia oferty Odwołującego pozostają ze sobą spójne, a tym samym rozstrzygnięcie sporu polega na odpowiedzi na pytanie czy wadium wniesione przez Odwołującego zabezpieczało przesłanki jego zatrzymania z art. 98 ust. 6 ustawy pzp. Izba podzieliła w tym zakresie ocenę dokonaną przez Zamawiającego.

Izba uznała za niezasadną wykładnię oświadczenia woli gwaranta przedstawioną przez Odwołującego. Zgodnie z art. 65 § 1 k.c. oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. *„Znaczenie oświadczeń woli ujętych w formie pisemnej ustala się przyjmując za podstawę przede wszystkim tekst dokumentu. Przy jego interpretacji podstawowa rola przypada językowym regułom znaczeniowym. Wykładni poszczególnych wyrażeń dokonuje się z uwzględnieniem kontekstu, w tym także związków treściowych występujących między zawartymi w tekście postanowieniami. Nie można przyjąć takiego znaczenia interpretowanego zwrotu, który pozostawałby w sprzeczności z pozostałymi składnikami wypowiedzi, klóciłoby się to bowiem z założeniem o racjonalnym działaniu autora oświadczenia. W ramach wykładni uwzględnieniu podlegają również okoliczności, w których oświadczenie woli zostało złożone, jeżeli dokument obejmuje takie informacje, a także cel oświadczenia woli wskazany w tekście lub zrekonstruowany na podstawie zawartych w nim postanowień.”* (tak też: wyrok KIO z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt: KIO 1520/21). Jak słusznie wskazano w wyroku KIO z dnia 4 czerwca 2021 r., sygn. akt KIO 1234/21, w odniesieniu do wykładni dokumentu gwarancji ubezpieczeniowej w oparciu o art. 65 § 1 k.c.: *„Oznacza to w szczególności, że dokonując wykładni oświadczenia woli należy mieć na uwadze reguły językowe, kontekst językowy (uwzględnienie pozostałej treści danego dokumentu) oraz kontekst sytuacyjny, tj. okoliczności, w których oświadczenie zostało złożone.”*

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazania wymaga, że oświadczenie woli gwaranta w świetle treści dokumentu wadialnego nie jest prawidłowe co do przesłanek zatrzymania wadium, gdyż odpowiedzialnością nie objęto przesłanki z art. 98 ust. 6 pkt 2 lit. b ustawy pzp.

Przed wszystkim Izba nie zauważa w treści gwarancji jak starał się przekonywać Odwołujący, aby całościowa wykładnia jej postanowień prowadziła do wniosku, że wadium zabezpiecza wszystkie przypadki jego zatrzymania odwołując się ogólnie do ustawy pzp, czyli jakiegokolwiek przesłanki utraty wadium z ustawy pzp, która by nie wystąpiła, a więc również do wynikającej z art. 98 ust. 6 pkt 2 lit. b ustawy pzp. Izba nie twierdzi przy tym, podobnie jak podkreślał to na rozprawie Zamawiający, że dokument wadialny dla uznania go za prawidłowy musi zawierać w swojej treści enumeratywne wymienienie przesłanek zatrzymania wadium tożsamy z art. 98 ust. 6 ustawy pzp. Niemniej jednak, w

sytuacji, gdy gwarant taki sposób określenia przesłanek zatrzymania wadium zastosuje to ominięcie jednej z nich przez profesjonalny podmiot wystawiający takie zabezpieczenia niewątpliwie musi prowadzić do uznania wadium za wniesione nieprawidłowo. W odniesieniu do wadium wniesionego przez Odwołującego, jego treść nie daje podstaw do pewności po stronie Zamawiającego, że wadium będzie podlegało zatrzymaniu w przypadku wystąpienia sytuacji z art. 98 ust. 6 pkt 2 lit. b ustawy pzp.

W szczególności nie jest tak z uwagi na zastosowanie alternatywy „lub” co podkreślał Odwołujący. Z jednej strony Odwołujący argumentował, że przez użycie w treści gwarancji spójnika „lub” odnosi się zarówno do okoliczności wskazanych w ustawie pzp, określonych przez Zamawiającego w postępowaniu (SWZ), jak i do obu łącznie a z drugiej podnosił, że dwukropek i następująca po nim wymiana przesłanek zatrzymania wadium dotyczy już tylko okoliczności określonych w dokumentach zamówienia. Zdaniem Izby taka interpretacja nie znajduje uzasadnienia w oświadczeniu woli gwaranta. Słusznie podnosił Zamawiający, że takie rozumienie byłoby właściwe, gdyby w dokumencie wadialnym wskazano jedynie: *„na Państwa pierwsze żądanie zapłaty stwierdzające, że zaistniały okoliczności wskazane w ustawie z dnia 11 września 2019 – Prawo zamówień publicznych (dalej jako „Ustawa”), lub określone w dokumentacji Postępowania.”* Tymczasem po powyższym oświadczeniu wstawiono dwukropek i wymieniono katalog okoliczności skutkujących utratą wadium, za które gwarant odpowiada. Jak zasadnie argumentował Przystępujący: *„użyta konstrukcja językowa nie pozostawia wątpliwości, że wskazane w gwarancji przypadki mają charakter zamkniętego katalogu, a nie jedynie przykładowego wyliczenia. Gwarancja nie zawiera bowiem zwrotów takich jak „w szczególności” lub innych równoważnych sformułowań, które pozwalałyby uznać, że zakres odpowiedzialności gwaranta obejmuje również inne przypadki przewidziane ustawą. W konsekwencji zakres odpowiedzialności gwaranta został ograniczony wyłącznie do sytuacji wyraźnie wskazanych w treści dokumentu.”* I Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: *„Gwarancja nie wskazuje na odpowiedzialność gwaranta we „wszystkich” okolicznościach wskazanych w ustawie Pzp, lecz jedynie na odpowiedzialność w okolicznościach wskazanych w ustawie, a wymienionych w gwarancji. Jedną z nich gwarancja pomija (...).”* W dokumencie wadialnym dokonano więc enumeratywnego wyliczenia przesłanek zatrzymania wadium, które nie obejmuje wszystkich przypadków określonych w art. 98 ust. 6 ustawy, a konkretnie wskazanej art. 98 ust 6 pkt 2) lit. b) ustawy: *„(...) nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy”,* co stanowi podstawę faktyczną odrzucenia oferty Odwołującego. W powyższych okolicznościach uznanie za prawidłową wykładnię przedstawianą przez Odwołującego prowadziłoby do uzupełnienia oświadczenia woli gwaranta o przypadki zatrzymania wadium nim nieobjęte. Jakkolwiek oświadczenie woli gwaranta podlega wykładni to nie może to być interpretacja rozszerzająca czy precyzująca to oświadczenie. Celem wniesienia wadium jest zabezpieczenie interesów zamawiającego stąd jakiegokolwiek wątpliwości co do zakresu oświadczenia i odpowiedzialności gwaranta powodują uznanie wadium za wniesione nieprawidłowo. Nadto, zakres odpowiedzialności gwaranta musi wynikać wyłącznie z treści dokumentu gwarancji i nie może być domniemywany ani uzupełniany przez wykładnię autentyczną i późniejsze oświadczenia gwaranta. Dlatego Izba uznała za nieprzydatne dla rozstrzygnięcia oświadczenie gwaranta z dnia 20 kwietnia 2026 r., ponieważ zakres odpowiedzialności powinien zostać określony precyzyjnie w dokumencie wadialnym złożonym wraz z ofertą, który podlegał ocenie Zamawiającego. Jak wskazano w wyroku z dnia 4 lutego 2026 r. w sprawie o sygn. akt KIO 5647/25: *„zamawiający już w chwili otwarcia ofert musi mieć pewność, że w razie zaistnienia podstaw do zatrzymania wadium otrzyma on sumę gwarancyjną w całości. Ponadto gwarancja jest dokumentem, który nie podlega ani uzupełnieniu ani wyjaśnieniu na podstawie odpowiednich regulacji ustawowych. W przypadku gwarancji, gwarancja ta musi wyraźnie, jasno i konkretne określać przypadki uprawniające zamawiającego do zatrzymania wadium - tak, by nie występowały żadne wątpliwości, co do zakresu odpowiedzialności gwaranta i żadne ryzyka mogące czynić niemożliwym zrealizowanie przez zamawiającego przysługującego mu prawa zatrzymania wadium. Spełnienie powyższych wymogów może nastąpić, czy to poprzez odesłanie do właściwych przepisów, czy opisowo, jednak niezależnie od przyjętej metodyki składana gwarancja musi jednoznacznie określać zakres odpowiedzialności gwaranta, który to zakres (wyznaczający jednocześnie zakres uprawnień zamawiającego w relacji beneficjent - gwarant) musi pokrywać się z wszystkimi przypadkami działań i zaniechań wykonawcy, które zostały uznane przez ustawodawcę za uprawniające do zatrzymania wadium. Owszem zgodzić można się, że treść gwarancji nie musi być wiernym odwzorowaniem przepisów ustawy, niemniej musi wyraźnie z niej wynikać, że swym zakresem obejmuje wszystkie okoliczności, o których mowa w art. 98 ust. 6 Pzp.”* (wyrok Krajowej Izby odwoławczej z dnia 31 marca 2023 r. w sprawach o sygn. akt KIO 728/23 i KIO 751/23).”

Konkludując, odrzucenie oferty Odwołującego nie stanowiło przejawu nadmiernego formalizmu, a wyłącznie konsekwencję nieobjęcia oświadczeniem woli gwaranta jego odpowiedzialności w przypadku ziszczenia się przesłanek zatrzymania wadium z art. 98 ust. 6 ustawy pzp. Sankcja odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy pzp obowiązuje bowiem w każdej sytuacji wniesienia wadium w sposób nieprawidłowy pełniąc funkcję zabezpieczającą interesy zamawiającego. W sytuacji odrzucenia oferty na ww. podstawie, w przypadku nieobjęcia odpowiedzialnością gwaranta wszystkich przypadków zatrzymania wadium nie można mówić o naruszeniu zasad proporcjonalności, gdyż

jak już wskazano, dokument wadialny musi pozostawać jednoznaczny i precyzyjny co do zakresu tej odpowiedzialności. Nie jest również tak, że Zamawiający naruszył zasadę równości w postępowaniu, ponieważ każda przesłanka odrzucenia oferty z ustawy pzp obejmuje inne podstawy prawne i faktyczne, a za naruszenie tej zasady mogłoby zostać uznane wyłącznie zastosowanie różnej miary i oceny dla wykonawców znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej, co nie miało miejsca w przedmiotowym postępowaniu. Odwołujący wycofał przy tym zarzut względem Przystępującego ATENDE S.A. oparty nota bene na innych okolicznościach faktycznych i prawnych niż stanowiące podstawę odrzucenia oferty Odwołującego.

Izba nie stwierdziła więc naruszenia przepisów powołanych w petitum odwołania w tym naruszenia zasad postępowania, dlatego odwołanie zostało oddalone w całości.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 575 oraz art. 574 ustawy pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 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 ze zm.) zaliczając na poczet niniejszego postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania uiszczony przez Odwołującego i koszt wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego oraz zasądzając od Odwołującego na rzecz Zamawiającego koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 3600,00 zł na podstawie faktury złożonej przez Zamawiającego na rozprawie.

Przewodniczący: