

WYROK

Warszawa, 11 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Emil Kuriata

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 18 maja 2026 r. przez wykonawcę Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Inżynierii Hydrotechnicznej DRENBUD sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Czerwonak,

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Gminę Czerwonak i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Inżynierii Hydrotechnicznej DRENBUD sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, tytułem wpisu od odwołania oraz łącznie kwotę 3 738 zł 57 gr (słownie: trzy tysiące siedemset trzydzieści osiem złotych pięćdziesiąt siedem groszy) poniesioną przez wykonawcę Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Inżynierii Hydrotechnicznej DRENBUD sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz dojazdu na rozprawę,
 - 2.2. zasądza od zamawiającego Gminy Czerwonak na rzecz wykonawcy Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Inżynierii Hydrotechnicznej DRENBUD sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu łącznie kwotę 13 738 zł 57 gr (słownie: trzynaście tysięcy siedemset trzydzieści osiem złotych pięćdziesiąt siedem groszy) poniesioną przez wykonawcę Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Inżynierii Hydrotechnicznej DRENBUD sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu stanowiącą koszty postępowania odwoławczego.

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 2342/26**

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Czerwonak - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym bez negocjacji, pn. *„Budowa zbiornika retencyjnego wraz z niezbędną infrastrukturą w Dolinie Strugi Kicińskiej w Czerwonaku realizowana w formule „zaprojektuj i wybuduj”*.

18 maja 2026 roku, wykonawca Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Inżynierii Hydrotechnicznej DRENBUD sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej „*odwołujący*”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 5 w zw. z art. 260 Pzp w zw. z art. 18 ust. 1 i art. 16 pkt 1-2 w zw. z art. 20 ust. 1 Pzp, przez:

- dokonanie niezgodnej z przepisami Pzp czynności unieważnienia Postępowania, polegającej na braku wykazania przez Zamawiającego przesłanek warunkujących zastosowanie tego przepisu, związanych z wystąpieniem istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć;

- zaniechanie spełnienia spoczywającego na Zamawiającym obowiązku informacyjnego, polegającego na dokładnym uzasadnieniu faktycznym podjętej decyzji o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, czym Zamawiający naruszył zasadę przejrzystości, jawności i pisemności postępowania.

Odwołujący wniósł o:

- 1) uwzględnienie odwołania;
- 2) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia;
- 3) zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentacji wg przedstawionych na rozprawie rachunków.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp. Odwołujący jest wykonawcą, który brał udział w postępowaniu, a złożona przez niego oferta została przez Zamawiającego wybrana jako najkorzystniejsza 23.03.2026 r. Unieważnienie postępowania skutkować będzie tym, że pomimo wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego – nie zostanie z nim zawarta umowa w sprawie zamówienia. Tym samym

zaniechanie zaskarżenia czynności unieważnienia postępowania – jako naruszającej przepisy Pzp – prowadzić będzie w sposób bezpośredni do powstania szkody w majątku Odwołującego, z którym miała zostać zawarta umowa i który z tytułu realizacji zamówienia miał osiągnąć określony przychód i zysk na założonym w ofercie poziomie, jak również odpowiednie referencje odpowiadające przedmiotowi zamówienia.

Odwołujący uzasadniając zarzuty odwołania wskazał, iż 13.05.2026 r. Zamawiający przekazał Odwołującemu informację, że dokonuje unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 Pzp. W uzasadnieniu faktycznym swojej czynności Zamawiający wskazał na otrzymanie opinii eksperckich, z których wynika, że realizacja zamówienia może wiązać się

z nieosiągnięciem założonych celów programu, zapewniających dofinansowanie inwestycji.

Brak przesłanek dot. wystąpienia istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym.

Odwołujący wskazał, że celem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia jest zawarcie z wybranym wykonawcą umowy, a unieważnienie postępowania może nastąpić

w ściśle określonych sytuacjach, uregulowanych przepisami ustawy Pzp. Przepisy te nie mogą być traktowane instrumentalnie jako narzędzie dające legitymację prawną tym zamawiającym, którzy z jakichś względów przestali być zainteresowani udzieleniem zamówienia i szukają możliwości wycofania się z postępowania poprzez jego unieważnienie. Żadna z wymienionych w art. 255 Pzp podstaw prawnych unieważnienia postępowania nie może być stosowana rozszerzająco, z uwagi na wspomniany cel wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, którym jest wyłonienie wykonawcy w trybie konkurencyjnym i zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego. Unieważnienie postępowania, nawet na etapie przed upływem terminu składania ofert, nie powinno następować w sposób dowolny i nieuzasadniony, przede wszystkim ze względu na ochronę interesu wykonawców zainteresowanych postępowaniem. Tym większą ostrożność powinien zachować Zamawiający w przypadku, kiedy miałoby dojść do unieważnienia postępowania już po otwarciu ofert - w szczególności zaś, kiedy doszło już do czynności wyboru najkorzystniejszej oferty o wyłoniony wykonawcę oczekuje zawarcia umowy. Żadna z podstaw prawnych przewidzianych w art. 255 Pzp nie zwalnia zamawiającego z należytej staranności w planowaniu i przygotowaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, co jest uzasadnionej ochroną interesu wykonawców. Zamawiający powinien zatem przed wszczęciem postępowania przeprowadzić stosowne analizy, w tym co do tego, jaki zakres prac będzie adekwatny do osiągnięcia celu zamówienia, jaki zakres zostanie zlecony w danym postępowaniu i w jakim trybie. A zatem wszelkie błędy, czy też nieścisłości w dokumentacji zamówienia powinny być w pierwszej kolejności usuwane przez wprowadzenie stosownych modyfikacji treści SWZ, udzielanie wyjaśnień – nie zaś przez unieważnienie wszczętego postępowania. Powołanie się na przepis art. 255 pkt 5 Pzp możliwe jest jedynie w sytuacji, kiedy obiektywnie doszło do ujawnienia się takiej okoliczności zewnętrznej, która powoduje, że dalsze prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Oznacza to, że zastosowanie art. 255 pkt 5 Pzp wymaga łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- 1) wystąpienie istotnej okoliczności (zdarzenia zewnętrznego o kwalifikowanym charakterze „istotnego”);
- 2) zdarzenie to wystąpiło w toku postępowania i wcześniej (na etapie wszczęcia postępowania) nie było możliwości jego przewidzenia,
- 3) istnieje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między zaistniałym zdarzeniem a brakiem interesu publicznego w dalszym prowadzeniu postępowania/wykonaniem zamówienia.

Wszystkie ww. przesłanki muszą być łącznie przez Zamawiającego wykazane. Zgodnie z art. 260 ust. 1 ustawy Pzp obowiązkiem każdego zamawiającego jest bowiem podanie w informacji o unieważnieniu postępowania nie tylko podstawy prawnej, ale również faktycznej podjęcia takiej decyzji. Unieważnienie postępowania jest jednym ze sposobów zakończenia postępowania i należy je traktować jak każdą inną czynność, którą zamawiający wykonuje w toku postępowania, a która podlega kontroli wykonawców. W orzecznictwie KIO wielokrotnie zwraca się uwagę, że celem uzasadnienia jest w istocie umożliwienie wykonawcom kontroli czynności zamawiającego. Co kluczowe, wskazane w informacji o unieważnieniu postępowania okoliczności faktyczne i prawne mają znaczenie dla granic, w jakich mogą być rozpoznane środki ochrony prawnej wnoszone wobec tej czynności.

Na gruncie niniejszego postępowania Zamawiający w przedstawionym uzasadnieniu decyzji z 23.05.2026 r., nie wykazał spełnienia żadnej z ww. przesłanek. Tym samym nie jest możliwe uznanie, że doszło do zmaterializowania się tych przesłanek w toku postępowania.

Przesłanka istotnej zmiany okoliczności.

Użyte w art. 255 pkt 5 pojęcie "istotna zmiana okoliczności" nie zostało zdefiniowane na gruncie Pzp. Nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi o zdarzenie zewnętrzne, kluczowe i doniosłe – jako prowadzące do zupełnej zmiany stanu rzeczy. Jak wynika z wyroku KIO 88/24 z 02.02.2024 r. -

Przedmiotowa zmiana okoliczności powinna być zmianą niezależną od zamawiającego, zmianą zewnętrzną, ponieważ przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do stanu, w którym strona udzielająca zamówienia ma możliwość kreowania zdarzeń, które uzasadniałyby unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co jest niedopuszczalne na gruncie systemowej i teleologicznej wykładni reguł p.z.p.

Do zastosowania art. 255 pkt 5 Pzp konieczne jest przy tym stwierdzenie, że zmiana wystąpiła, a nie powstała jedynie możliwość jej wystąpienia. Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie – zastosowanie tego przepisu może dotyczyć szczególnie takich sytuacji, gdy na skutek nadzwyczajnych okoliczności (już po wyborze najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowaniu warunków zamówienia), wykonanie zamówienia będzie niecelowe bądź wiązać się będzie z wyrządzeniem szkody w mieniu publicznym. Przepis ten dotyczy zatem zdarzeń wyjątkowych i może mieć zastosowanie tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach. Konieczne jest przy tym wykazanie, że zmiana okoliczności jest istotna, czyli na tyle poważna i niebagatelna, że dalsze prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym.

Na gruncie niniejszego zamówienia Zamawiający upatruje istotnej zmiany okoliczności w fakcie otrzymania kilku opinii eksperckich, które podważają możliwość osiągnięcia celu projektu, warunkującego otrzymanie dofinansowania.

Po pierwsze, Zamawiający nawet nie przybliżył w uzasadnieniu swojej decyzji, kim są autorzy otrzymanych opinii eksperckich, jakie instytucje w swoich wystąpieniach eksperci reprezentują. Nie wskazał również przedmiotu ww. opinii eksperckich. Nie wiadomo, czego konkretnie opinie te dotyczyły, jakiego zakresu inwestycji, których jego etapów bądź rozwiązań technologicznych. Zamawiający ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że „(...) realizacja przedsięwzięcia w zakresie i formie objętej niniejszym postępowaniem mogłaby się wiązać

z nieosiągnięciem celów w programie zapewniającym dofinansowanie inwestycji (...)”. Przy tak sformułowanym uzasadnieniu Zamawiający pozostawia Odwołującego (oczekującego na zawarcie umowy) w stanie zupełnej niewiedzy co do tego, co miał ma myśli Zamawiający przy powołaniu się na „zakres” i „formę” przedsięwzięcia. Są to sformułowania ogólnikowe

i blankietowe, puste znaczeniowe. Nie jest nawet wiadomym, czy z opinii eksperckich wynika np. określona wadliwość przyjętych założeń do opisu przedmiotu zamówienia, poparta dowodami / obliczeniami, czy też sprowadzają się one do zwykłej polemiki z tymi założeniami, niepopartej materiałem dowodowym, lecz bazującej na innym podejściu interpretacyjnym.

Podobnie nie jest wyjaśnione, jakich konkretnie celów opisanych w programie o dofinansowanie – realizacja inwestycji miałyby nie osiągnąć i jak te cele zdefiniował sam Zamawiający. Zamawiający nie przytacza na potwierdzenie żadnej dokumentacji źródłowej.

Odwołujący wystąpił do Zamawiającego z wnioskiem o udostępnienie zarówno otrzymanych opinii eksperckich, jak również pełnej dokumentacji dot. dofinansowania zamówienia – jednak do dnia wniesienia odwołania nie otrzymał żadnej zwrotnej odpowiedzi. Co więcej – o wgląd do treści opinii eksperckich Odwołujący wnosił jeszcze przed oficjalnym unieważnieniem postępowania, kiedy został zaproszony na spotkanie w siedzibie Zamawiającego i poinformowano go o fakcie otrzymania ww. ekspertyz. Odwołującemu zależało na możliwości merytorycznego odniesienia się do przedmiotu ww. opinii. Wówczas przekazano Odwołującemu informację, że ekspertyzy te zostaną Odwołującemu przekazane – czego do dnia wniesienia odwołania nie wykonano. Powyższe budzi daleko idące wątpliwości, tym bardziej że również w uzasadnieniu unieważnienia postępowania Zamawiający zachował ten sam poziom ogólnikowości, co na spotkaniu w siedzibie. Brak transparentności w tym zakresie wskazuje na naruszenie podstawowych zasad prowadzenia postępowania – tj. zasady przejrzystości, jawności i pisemności.

Niezależnie jednak od powyższego należy zdecydowanie zaprzeczyć, aby sam fakt otrzymania przez Zamawiającego opinii/stanowisk polemizujących z prowadzonym przedsięwzięciem, bez merytorycznego przywołania choćby przedmiotu tych opinii – było równoznaczne z wystąpieniem istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Na gruncie niniejszego postępowania Zamawiający nie skonkretyzował *de facto* żadnych ryzyk, które miałyby się zmaterializować wskutek wykonania zamówienia. Sama wzmianka o ryzyku niespełnienia celów projektu – nie jest żadną merytoryczną informacją, której prawdziwość i wiarygodność podlegałaby zweryfikowaniu.

Gdyby przyjąć, że otrzymanie przez Zamawiającego pisemnego stanowiska, polemizującego z zasadnością zamówienia lub wskazującego na mniej lub bardziej ogólne ryzyka z nim związane – prowadzi do unieważnienia postępowania, to niewątpliwie praktyka ta stałaby się powszechnym zjawiskiem i narzędziem wykorzystywanym przez wykonawców do walki konkurencyjnej. Akceptacja takiej praktyki stanowiłaby zachętę dla wykonawców udaremniania w ten sposób każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

w którym dany wykonawca nie został wybrany. Dlatego tak ważne pozostaje wykazanie przez Zamawiającego, że w danym postępowaniu wystąpiła istotna zmiana okoliczności – ale

w sferze faktów, nie zaś w sferze domniemań czy hipotez, wynikających z otrzymywanej korespondencji od podmiotów

trzech, z której nie wynikają żadne konkretne i merytoryczne argumenty wskazujące na ziszczenie się przesłanek z art. 255 pkt 5 Pzp (przynajmniej nie zostały one przez Zamawiającego przywołane w uzasadnieniu unieważnienia).

Po drugie, z uzasadnienia decyzji Zamawiającego nie wynika również, by Zamawiający dokonał jakiegokolwiek analizy i weryfikacji otrzymanych ekspertyz pod kątem ich prawidłowości i wiarygodności. Dla zachowania minimum staranności (a w tym poszanowania zasady przejrzystości prowadzonego postępowania) konieczne jest podjęcie działań, mających na celu sprawdzenie, czy ewentualne ryzyka wynikające z otrzymanych ekspertyz – są realne i mogą powodować jakikolwiek uszczerbek w interesie publicznym w związku z prowadzonym postępowaniem. Tymczasem z uzasadnienia unieważnienia postępowania nie wynika, by Zamawiający zlecił sporządzenie jakichkolwiek zewnętrznych lub wewnętrznych ekspert/ analiz mających na celu zweryfikowanie otrzymanych opinii. Nie wynika również, by kwestia ta była przedmiotem jakichkolwiek ustaleń/uzgodnień z instytucjami dofinansującymi. Wreszcie z uzasadnienia nie wynika również, by Zamawiający sprawdził, czy wobec zastosowanej w postępowaniu formuły „zaprojektuj i wybuduj” możliwe jest zminimalizowanie ryzyk poprzez wykorzystanie innych niż wynikające z PFU rozwiązań technicznych/ technologicznych.

Po trzecie, z uzasadnienia unieważnienia postępowania nie wynika również, jaki charakter mają opisane w otrzymanych ekspertyzach ryzyka – jaka jest ich skala i stopień realności, czy możliwe jest podjęcie środków zaradczych (a jeśli tak – to jakich) celem ich uniknięcia/ zminimalizowania. Z uzasadnienia nie wynika, by Zamawiający w ogóle taką analizę przeprowadzał. A przecież przepis art. 255 pkt 5 Pzp jednoznacznie stanowi o tym, że możliwe jest jego zastosowanie w przypadku wystąpienia istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Z przepisu tego nie wynika możliwość jego zastosowania w przypadku, jeśli wykonanie zamówienia może nie leżeć w interesie publicznym. Ustalenia Zamawiającego muszą być zatem w tym zakresie jednoznaczne i pewne. Tymczasem Zamawiający powołuje się w swoim uzasadnieniu na hipotetyczne ryzyko, którego zakresu nawet bliżej nie opisuje, zawierając w pełni kilku zewnętrznym opiniom (przy czym nawet nie wiadomo ilu).

Wszystko to przeczy realnemu wystąpieniu w toku postępowania istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym.

Przesłanka dot. wystąpienia istotnej zmiany okoliczności w toku postępowania, bez możliwości jej wcześniejszego przewidzenia.

W ocenie Odwołującego nie zostało wykazane, by nastąpiła istotna zmiana okoliczności w toku postępowania, które nie można było wcześniej przewidzieć (na etapie wszczęcia postępowania). Wskazać w tym miejscu należy, że na potrzeby postępowania Zamawiający sporządził obszerny opis przedmiotu zamówienia (PFU) z uwzględnieniem dokumentacji dotyczącej wpływu inwestycji na środowisko naturalne. Należy tu chociażby wspomnieć o decyzji z 25.10.2024 r. o środowiskowych uwarunkowaniach, czy też Kartę Informacyjną Przedsięwzięcia (KIP), który to dokument został sporządzony przez Biuro Studiów i Projektów Budownictwa Wodnego HydroProjekt sp. z o.o., gdzie podkreślono brak negatywnego wpływu na środowisko. Tym samym nie sposób uznać, by etap przygotowawczy postępowania o udzielenie zamówienia pomijał tak ważny jej aspekt, jak kwestie środowiskowe.

Zamawiający dochował w tym zakresie należytej staranności. Podobnie trudno uznać, by zakres przewidzianych prac nie prowadził do osiągnięcia celu zamówienia, jakim jest budowa zbiornika retencyjnego. Nie jest przy tym wiadome, czy zdaniem ekspertów analiza Zamawiającego okazała się błędna, niepełna, czy też otrzymane opinie eksperckie po prostu nie uwzględniają dokonanych przez Zamawiającego założeń do OPZ. Wreszcie nie jest wiadomym, co konkretnie i kiedy - w zakresie wpływu inwestycji na osiągnięcie celu projektu – ujawniło się dopiero w toku postępowania i dlaczego okoliczności tej nie można było wcześniej przewidzieć na etapie wszczęcia postępowania. Powyższe nie zostało przez Zamawiającego wyjaśnione w uzasadnieniu unieważnienia postępowania.

Nie sposób zatem stwierdzić, by została wykazana i spełniona przesłanka dotycząca braku możliwości wcześniejszego przewidzenia danej istotnej okoliczności, która miałaby ujawnić się w toku postępowania i powodować, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Jak wynika z wyroku KIO z 02.02.2024 r. (KIO 88/24) – (...) Istotą ustawowego uprawnienia do unieważnienia postępowania jest objęcie nim przede wszystkim sytuacji nadzwyczajnych, wyjątkowych - takich, które musi rozwiązać ustawodawca, bowiem zamawiający z samej natury rzeczy nie mógłby ich w żaden sposób regulować, ponieważ nie mógł liczyć się z tym, że wystąpią. Nawet gdyby uznać, że doszło do pominięcia istotnych kwestii przy opisie przedmiotu zamówienia, czy też nienależytego przygotowania dokumentacji zamówienia

- to tego rodzaju okoliczności nadal nie stanowią uzasadnienia unieważnienia postępowania w oparciu o art. 255 pkt 5 Pzp. Trudno tu mówić o zdarzeniu zewnętrznym, którego nie można było wcześniej przewidzieć. Ewentualna wada postępowania, polegająca na braku uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia założeń umożliwiających realizację celów wynikających z projektu o dofinansowanie - jest skutkiem błędów samego Zamawiającego, który zna dokładnie

warunki dofinansowania i odpowiada za ostateczne brzmienie dokumentacji zamówienia. Co więcej, trudno nawet wyobrazić sobie sytuację, w której w toku postępowania ujawniłby się okoliczność braku osiągnięcia celu projektu o dofinansowanie, skoro szczegółowy opis przedsięwzięcia oraz warunki jego realizacji – zostały zaakceptowane przez instytucję dofinansowującą. Akceptacja ta oznacza, że zaplanowany zakres prac uznany został za adekwatny i wystarczający do spełnienia celów projektu.

Jak wskazała Izba w wyroku z 20.03.2023 r. (KIO 559/23) - Wystąpienie istotnej zmiany okoliczności musi też mieć charakter obiektywny, tj. zmiana musi istnieć i to zamawiający jest obowiązany wskazać, że zachowując należytą staranność, nie mógł w dacie wszczęcia postępowania przewidzieć wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodującej,

że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Niewątpliwie Zamawiający na gruncie postępowania niczego w tym zakresie nie wyjaśnił i nie wykazał.

Przesłanka braku wykazania, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym.

Zamawiający powinien wykazać, że wykonanie zamówienia – w wyniku istotnej zmiany okoliczności – nie leży w interesie publicznym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

i doktryną - za interes publiczny uznaje się przede wszystkim korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciążących na administracji rządowej oraz samorządowej, związanych np. z ochroną zdrowia, oświaty, kultury, porządku publicznego, zaspokajaniem potrzeb społecznych, bezpieczeństwem, ochroną środowiska itp. Interes publiczny nie może być utożsamiany z indywidualnym interesem zamawiającego. Co do zasady prowadzenie danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zawsze podyktowane jakąś potrzebą społeczną, zaspokojeniem interesu ogółu – co znajduje potwierdzenie również na gruncie niniejszego postępowania. Jak wskazano w przywołanym już wyżej dokumencie KIP:

W przypadku unieważnienia postępowania ze względu na wystąpienie istotnych okoliczności powodujących, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym – konieczne jest wykazanie ustania tego interesu w kontekście zaistnienia istotnej zmiany okoliczności. Istotne przy tym pozostaje, że interes publiczny nie jest tożsamy z interesem samego Zamawiającego.

Zamawiający przedstawił uzasadnienie, z którego wynika, że brak interesu publicznego upatruje on w ryzyku nieotrzymania środków finansowych na realizację zamówienia w ramach zewnętrznego dofinansowania. Zamawiający nie wskazuje przy tym żadnego innego uszczerbku dla interesu publicznego – zwłaszcza w kontekście wpływu inwestycji na środowisko naturalne. Innym słowy – Zamawiający nie wskazał, że realizacja zamówienia w „zakresie i formie objętej postępowaniem” czyniłaby jakiegokolwiek uszczerbek dla środowiska naturalnego. Zamawiający nie opisuje bowiem żadnych celów środowiskowych, które byłyby zagrożone realizacją zamówienia. Zamawiający wskazuje jedynie, że „Konsekwencją nieosiągnięcia celów programu może być wycofanie dofinansowania dla inwestycji lub znaczna korekta jego wysokości”. Tak sformułowane ryzyko jest ryzykiem Zamawiającego i nie stanowi o tym, że wykonanie zamówienia przestało leżeć w interesie publicznym, który został sformułowany w KIP jako szeroko rozumiana ochrona przed skutkami zmian klimatu.

Potwierdzenie powyższego stanowiska znajduje odzwierciedlenie również w orzecznictwie KIO.

Brak należytego uzasadnienia decyzji o unieważnieniu postępowania – uchybienie obowiązkom informacyjnym.

Stopień szczegółowości uzasadnienia, dokonanej przez Zamawiającego czynności unieważnienia postępowania, jest ważny z uwagi na obowiązującą w prawie zamówień publicznych zasadę jawności, przejrzystości i pisemności postępowania. Wykonawcy biorący udział w postępowaniu mają prawo do pełnej i wyczerpującej informacji, jakie są rzeczywiste powody i przesłanki podejmowanych przez Zamawiającego czynności i czy znajdują one oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Obowiązek podania przez Zamawiającego wyczerpującego uzasadnienia faktycznego unieważnienia postępowania powinien być restrykcyjnie przestrzegany zwłaszcza w sytuacji unieważnienia postępowania w oparciu

o podstawy nieostre, ocenne – jak to ma miejsce chociażby w odniesieniu do podstawy z art. 255 pkt 5 Pzp. Jak słusznie wskazała Izba w wyroku z 04.03.2014 r. (KIO 293/14, KIO 294/14) - dla unieważnienia postępowania, konieczne jest nie tylko wystąpienie opisanych w tym przepisie okoliczności, dających podstawy do unieważnienia postępowania, ale także kompletne i czytelne zaprezentowane ich w postępowaniu. Pełne, klarowne i rzeczywiste uzasadnienie tej decyzji jest obowiązkiem Zamawiającego, tylko wtedy bowiem wykonawcy mają szansę poznać motyw, którymi kierował się Zamawiający, gdy zostaną one w sposób pełny i czytelny zaprezentowane. Tylko wtedy decyzja Zamawiającego może zostać poddana rzeczywistej kontroli. (...) Podanie spójnego i rzeczowego uzasadnienia jest szczególnie istotne, gdy podstawa unieważnienia odnosi się do okoliczności nie mających charakteru dających się wyczytać z przebiegu postępowania, jak np. brak nie podlegających odrzuceniu ofert, ale dotyczy sfery, o której wyłączną wiedzę ma Zamawiający.

Na szczególną rolę przedstawianego przez Zamawiającego uzasadnienia danej czynności, dokonywanej w toku

postępowania o udzielenie zamówienia, zwracał uwagę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej "TSUE") (wyrok TSUE z dnia 28.01.2010 r. w sprawie C-406/08 Uniplex).

Powyższe orzeczenie odnosiło się wprawdzie do uzasadnienia czynności wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia, jednakże poglądy tam wyrażone znajdują także zastosowanie do uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności dostrzec należy, że Zamawiający w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu postępowania, *de facto* ograniczył się do podania informacji o otrzymaniu opinii eksperckich, z których wynika ryzyko dla dofinansowania postępowania. To *de facto* wyczerpuje całą istotę uzasadnienia.

Zamawiający nie skonkretyzował żadnej z przesłanek, warunkujących zastosowanie art. 255 pkt 5 Pzp, poprzestając na lakonicznych twierdzeniach, nie popartych żadną analizą i dowodami. Z tych właśnie powodów Odwołujący stoi na stanowisku, że mogło dojść do instrumentalnego wykorzystania przez Zamawiającego art. 255 pkt 5 Pzp i powołania się na przesłankę braku interesu publicznego jedynie dla pozoru. Bezsprzecznie natomiast doszło do naruszenia zasad przejrzystości, jawności i pisemności postępowania. Zamawiający powinien bowiem w sposób niebudzący wątpliwości wykazać, że zawarcie umowy z wybranym wykonawcą – obiektywnie stałoby w sprzeczności z przepisami ustawy Pzp. A tego Zamawiający nie uczynił.

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości. Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia, kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są zasadne. Krajowa Izba Odwoławcza podzielając w całości stanowisko odwołującego (za wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: „Izba ma prawo podzielić zarzuty i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów”), wskazuje, co następuje.

Zamawiający w informacji o unieważnieniu postępowania podał, cyt.:

„Zamawiający, działając na podstawie art. 16 i 17 oraz art. 260 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, informuje że w niniejszym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym w trybie podstawowym o wartości zamówienia nieprzekraczającej progów unijnych o jakich stanowi art. 3 ustawy dokonano unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz unieważnienia postępowania.

Uzasadnienie faktyczne:

Zamawiający po dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej otrzymał opinię od niezależnych ekspertów wskazujących, iż realizacja przedsięwzięcia w zakresie i formie objętej niniejszym postępowaniem, mogłaby się wiązać z nieosiągnięciem założonych celów w programie zapewniającym dofinansowanie inwestycji pn: „Wsparcie małej retencji wodnej i rozwój zielono-niebieskiej infrastruktury na obszarze Metropolii Poznań – Etap II”. Konsekwencją nieosiągnięcia celów programu może być wycofanie dofinansowania inwestycji lub znacząca korekta jego wysokości. W związku z powyższym realizacja inwestycji w tym zakresie nie leży w interesie publicznym. Założenia przyjęte do realizacji przedsięwzięcia wymagają ponownej analizy przez Zamawiającego i wprowadzenia istotnych zmian w dokumentacji, wpływających na zakres całej inwestycji.

Uzasadnienie prawne:

Zgodnie z art. 255 pkt 5 ustawy Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć”.

Izba zwraca uwagę, że w razie wniesienia odwołania na decyzję zamawiającego w zakresie unieważnienia

postępowania o udzielenie zamówienia, kognicja Izby ogranicza się do zbadania zasadności tej decyzji w kontekście podanych w zawiadomieniu powodów faktycznych i prawnych jej podjęcia. W tym aspekcie zamawiający bezpodstawnie próbował uzupełnić informacje o okolicznościach, jakie legły u podstaw jego decyzji, jak również składając dowody je potwierdzające.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej uzasadnienie powyższe nie wypełnia przesłanek określonych przepisem art. 255 pkt 5 w zw. z art. 260 ustawy Pzp, dlatego też Izba stwierdziła, że zamawiający naruszył wskazywane przez odwołującego przepisy ustawy Pzp.

Przepis art. 255 pkt 5 ustawy Pzp stanowi, że Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Art. 260 ustawy Pzp wskazuje, że 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.

Biorąc pod uwagę treść ww. powołanych przepisów podnieść należy, że unieważnienie postępowania stanowi nadzwyczajny środek do zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego wykorzystanie, a w szczególności interpretacja musi być wykładana ściśle, literalnie, gdyż stanowi odstępstwo od celu przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego, którego efektem końcowym, *de facto* oczekiwanym, jest podpisanie umowy i zrealizowanie zamówienia.

Dlatego też tak bardzo ważne jest położenie nacisku na kompletne i merytorycznie prawidłowe uzasadnienie czynności zamawiającego, który w sposób nie budzący wątpliwości zobowiązany jest do wyczerpującego podania przesłanek, które skutkowały podjęciem takich czynności przez zamawiającego. Zamawiający nie może bowiem opierać się o założenia przyszłe i niepewne. Ma to o tyle istotne znaczenie dla wykonawców, którzy będąc przedsiębiorcami z ukierunkowanym działaniem na osiągnięcie celu gospodarczego jakim jest prowadzenie działalności gospodarczej podejmują szereg działań biznesowych w celu zagwarantowania sobie przewidywanego zysku jak też organizacyjnego przygotowania do realizacji zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza stoi na stanowisku, że dokonana przez zamawiającego czynność unieważnienia postępowania nie znajduje oparcia w przepisach Pzp. Zamawiający nie przedstawił żadnego przekonującego uzasadnienia, z którego by wynikało, że w toku postępowania wystąpiła istotna okoliczność powodująca, że wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Przedstawione przez zamawiającego uzasadnienie pozostaje blankietowe, lakoniczne, nie niesie za sobą żadnej konkretnej treści.

Jednocześnie Izba zwróciła uwagę na argumentację zamawiającego, prezentowaną na rozprawie uznając, że przenosi ona jakiś zakres merytorycznych informacji, które uzupełnione o stosowną analizę faktyczną i finansową, popartą stosownymi dokumentami (dowodami)

z uwzględnieniem opinii eksperckiej i jej oceną powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie

w informacji o unieważnieniu postępowania. Jednakże na dzień wydania przedmiotowego orzeczenia Izba rozstrzygała jedynie w oparciu o informacje jakie zamawiający zawarł

w uzasadnieniu unieważnienia postępowania z 13 maja 2026 roku, a w tym zakresie uznać należało, że zamawiający nie wypełnił przesłanek opisanych przepisem art. 255 pkt 5 w zw.

z art. 260 ustawy Pzp, co skutkowało uwzględnieniem zarzutów odwołania również w zakresie naruszenia przepisów art. 18 ust. 1 i art. 16 pkt 1-2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy Pzp.

Jak zasadnie wskazała Izba w wyroku z 09 marca 2026 roku, sygn. akt KIO 122/26 i nast. „W okolicznościach przedmiotowej sprawy, zamawiający lakonicznie przedstawił uzasadnienie faktyczne, nie dokonując subsumpcji do żadnej z podstaw prawnych, ograniczając się właściwie do przytoczenia treści przepisów oraz dwóch lapidarnych zdań o naruszeniu zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Takie działanie jest głęboko nieprawidłowe. Należy zauważyć, że szczegółowo odniósł się do tej kwestii Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 sierpnia 2022 r. o sygn. akt XXIII Zs 27/22 wskazując, co następuje: „(...) Zgodnie bowiem

z art. 260 Pzp w zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania Zamawiający zobowiązany jest podać uzasadnienie faktyczne i prawne unieważnienia postępowania. Obowiązek ten realizowany jest przez podanie okoliczności faktycznych i podstawy prawnej podjętej decyzji w zakresie wystarczającym dla oceny prawidłowości jej podjęcia. Zatem nie jest wystarczające samo wskazanie podstawy prawnej, na której oparta jest decyzja Zamawiającego o unieważnieniu postępowania. Konieczne jest dokładne powołanie okoliczności faktycznych, wyczerpujących przesłankę powodującą unieważnienie postępowania lub uprawniającą do jego unieważnienia. Wskazanie podstawy prawnej i przyczyn

faktycznych unieważnienia postępowania warunkuje zakres wnoszenia i rozpoznania środków ochrony prawnej. Powołanie okoliczności faktycznych powinno być dokonane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Powinno być przy tym na tyle wyczerpujące, by pozwalało wykonawcom na pełne zidentyfikowanie okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę podjęcia czynności unieważnienia oraz ich ewentualne zakwestionowanie w odwołaniu, a także przedstawienie w postępowaniu odwoławczym stosownych dowodów. Podanie uzasadnienia faktycznego

i prawnego unieważnienia postępowania nie jest jedynie dopełnieniem wymagania formalnego art. 260 ust. 1 Pzp, lecz stanowi element konstytutywny decyzji o unieważnieniu postępowania i z normy tej wynika, że Zamawiający ma obowiązek podać wykonawcom uzasadnienie faktyczne podejmowanej czynności w taki sposób, aby zagwarantować im możliwość skutecznej weryfikacji jej prawidłowości (...)". Izba ponownie przypomina, że z uwagi na to, iż celem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia jest wybór oferty najkorzystniejszej (por. art. 7 pkt 18 ustawy Pzp), instytucja unieważnienia postępowania ma charakter wyjątkowy. Przesłanki unieważnienia postępowania opisane w art. 255 Pzp czy art. 256 Pzp powinny być więc wykładane z dużą ostrożnością i w sposób zawężający".

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

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

Przewodniczący:.....