

WYROK

Warszawa, dnia 14 lipca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: M.J.

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 26 czerwca 2026 roku przez POLSKI INSTYTUT ROZWOJU SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Ceglów

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża POLSKI INSTYTUT ROZWOJU SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez POLSKI INSTYTUT ROZWOJU SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Gminę Ceglów tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od POLSKIEGO INSTYTUTU ROZWOJU SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie na rzecz Gminy Ceglów kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) 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.

Przewodnicząca:

Sygn. akt KIO 3084/26

UZASADNIENIE:

Zamawiający Gmina Ceglów w trybie przetargu nieograniczonego prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Modernizacja systemu wodociągowego poprzez wymianę wodomierzy, modernizację sieci oraz wdrożenie systemu inteligentnego zarządzania siecią wodociagową”, wewnętrzny identyfikator: IZP.271.6.2026.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia sektorowego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 maja 2026 r. pod numerem: 324293-2026.

W postępowaniu tym POLSKI INSTYTUT ROZWOJU SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) w dniu 26 czerwca 2026 r. wniosła odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności Zamawiającego, polegającej na nieuprawnionym unieważnieniu postępowania w ramach części I.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne unieważnienie postępowania w części I w związku z rzekomą niemożliwą do usunięcia wadą postępowania uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, polegającą na publikacji dodatkowego ogłoszenia w sprawie zamówienia publicznego, różniącego się treścią w stosunku do pierwszego ogłoszenia Pzp, pomimo niewykazania przez Zamawiającego, iż ww. wada miała wpływ na wynik postępowania oraz skutkowałaby ziszczeniem się którejkolwiek z ustawowych przesłanek unieważnienia umowy określonych w art. 457 ust. 1 Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i:

1. Unieważnienia czynności unieważnienia postępowania w zakresie części I.
2. Powtórzenia czynności badania i oceny ofert.
3. Kontynuacji postępowania z udziałem oferty Odwołującego.

W złożonej pismem z dnia 6 lipca 2026 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, piśmie procesowym, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem

odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Izba odmówiła przeprowadzenia dowodu z dokumentacji nowego postępowania nr IZP.271.8.2026 albowiem dowód taki należało uznać za nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy. Zmiana przedmiotu zamówienia oraz warunków konkurencji, jak również większe zainteresowanie postępowaniem nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia czy opublikowanie dwóch odrębnych ogłoszeń o zamówieniu, o różnej treści, skutkuje koniecznością unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Izba odmówiła przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka M.C. albowiem fakty będące przedmiotem dowodu były bezsporne, a także dowód taki należało uznać za nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest modernizacja systemu wodociągowego poprzez wymianę wodomierzy, modernizację sieci oraz wdrożenie systemu inteligentnego zarządzania siecią wodociągową.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawiera Załącznik nr 1 do SWZ – Opis przedmiotu zamówienia.

Stan faktyczny nie był sporny. Strony zgodnie przyznały, że Zamawiający opublikował w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej dwa odrębne ogłoszenia o zamówieniu:

- 1.Ogłoszenie z dnia 12 maja 2026 roku, nr 324293-2026;
- 2.Ogłoszenie z dnia 15 maja 2026 roku, nr 331999-2026.

Poza sporem było również to, że treść obu ogłoszeń nie jest tożsama, w szczególności:

- 1.ogłoszenie z dnia 12 maja 2026 r. przewiduje realizację zamówienia w dwóch częściach, natomiast ogłoszenie z dnia 15 maja 2026 r. obejmuje jedną część zamówienia;
- 2.ogłoszenia zawierają rozbieżne informacje dotyczące zakresu przedmiotu zamówienia;
- 3.ogłoszenia zawierają rozbieżne informacje dotyczące kryteriów oceny ofert, w tym sposobu oceny kryterium gwarancji i rekojmi oraz podstaw wykluczenia wynikających z art. 109 ust. 1 ustawy Pzp;
- 4.ogłoszenia zawierają odmienne informacje dotyczące zasad składania ofert oraz parametrów proceduralnych postępowania.

Osią sporu między stronami była ocena, czy opublikowanie dwóch odrębnych ogłoszeń, o różnej treści, stanowi podstawę do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp

Zdaniem Zamawiającego powyższe rozbieżności powodują, że wykonawcy mogli uzyskać odmienne informacje dotyczące warunków udziału w postępowaniu, zakresu zamówienia oraz sposobu oceny ofert. Tym samym nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie, które postanowienia ogłoszenia były wiążące dla wszystkich wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia.

Zamawiający podniósł, że publikacja dwóch odrębnych, niespójnych ogłoszeń o zamówieniu dotyczących tego samego postępowania skutkuje naruszeniem zasad przejrzystości postępowania, równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji określonych w art. 16 ustawy Pzp. Wada ta mogła mieć wpływ na decyzję wykonawców o ubieganiu się o zamówienie, sposób przygotowania ofert oraz ocenę ofert. Rozbieżności pomiędzy ogłoszeniami dotyczą informacji mających znaczenie dla sporządzenia ofert i skutkują wadą postępowania o charakterze nieusuwalnym, która uniemożliwia zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu w rozumieniu art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Wobec powyższego postępowanie podlega unieważnieniu na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp.

Zdaniem Odwołującego okoliczność ta sama w sobie nie przesądza jednak o istnieniu wady uniemożliwiającej zawarcie ważnej umowy. Odwołujący podniósł, że nie każda wada postępowania prowadzi do unieważnienia umowy. Aby zastosować art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, Zamawiający musi wykazać, że wada postępowania skutkowałaby zniszczeniem się jednej z przesłanek określonych w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp. Katalog ten jest zamknięty, a przesłanki – jako wyjątek od zasady trwałości umowy – nie podlegają wykładni rozszerzającej ani stosowaniu w drodze analogii.

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 ustawy Pzp, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia wskazać należy, że zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp *Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli: postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.*

Art. 457 ust. 1, 3 i 6 ustawy Pzp stanowi, że

- 1.Umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający:

- 1) z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert;
 - 2) zawarł umowę z naruszeniem art. 264 lub art. 308 ust. 2 lub 3 lub art. 421 ust. 1 lub 2 albo art. 577, jeżeli uniemożliwiło to Krajowej Izbie Odwoławczej uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy;
 - 3) zawarł umowę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 216 ust. 2;
 - 4) z naruszeniem art. 314 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i 4, art. 315 lub art. 422 ust. 2 lub 3 udzielił zamówienia objętego umową ramową;
 - 5) z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.
4. Z przyczyn, o których mowa w ust. 1 oraz art. 458, nie można żądać stwierdzenia nieważności umowy na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, 1469, 1495, 1649 i 1655).

5. Przepis ust. 1 nie wyłącza możliwości żądania unieważnienia umowy na podstawie art. 70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

Zgodnie z art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: „KPC”) Powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny.

Art. 70⁵ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (dalej: „KC”) stanowi, że Organizator oraz uczestnik aukcji albo przetargu może żądać unieważnienia zawartej umowy, jeżeli strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji albo przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Jeżeli umowa została zawarta na cudzy rachunek, jej unieważnienia może żądać także ten, na czyj rachunek umowa została zawarta, lub dający zlecenie.

Niewątpliwie unieważnienie postępowania w oparciu o art. 255 pkt 6 ustawy Pzp może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy ustalona w postępowaniu wada, która jest niemożliwa do usunięcia, uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Ze względu na ten sam skład orzekający oraz zagadnienie prawne uprawnione jest przedstawienie (powtórzenie) tej samej argumentacji co w sprawie o sygn. akt KIO 1808/24. Nie zasługują na aprobatę twierdzenia Odwołującego że przepis określony w art. 255 pkt 6 Pzp powinien być zatem stosowany z uwzględnieniem przepisu art. 457 ust. 1 Pzp, który zawiera zamknięty katalog przesłanek unieważnienia umowy.

Art. 255 ust. 6 ustawy Pzp nawiązuje do unieważnienia umowy o udzielenie zamówienia publicznego natomiast w żaden sposób nie odsyła wyłącznie do art. 457 ust. 1 ustawy Pzp. Z tego też względu ww. przesłanki unieważnienia postępowania nie należy upatrywać tylko i wyłącznie w odniesieniu do art. 457 ust. 1 ustawy Pzp, tak jak chciałby tego Odwołujący. Argumentacja Odwołującego w zasadzie sprowadzała się do tego, że wystąpienie innych wad niż wskazane w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp, ewidentnie wypaczających wynik postępowania o udzielenie zamówienia, nie mogłoby skutkować unieważnieniem postępowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa Pzp nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności umowy w drodze powództwa określonego w art. 189 KPC (o ile powód powołuje się na inne okoliczności niż określone w art. 457 ust. 1 oraz art. 458 ustawy Pzp), jak również unieważnienia umowy w oparciu o art. 70⁵ KC (art. 457 ust. 5 ustawy Pzp).

Poza przypadkami wzruszalności umowy, o których mowa wyżej, może zachodzić również przypadek bezwzględnej nieważności umowy na podstawie art. 58 § 1, § 2 KC, zgodnie z którym § 1. *Czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.* § 2. *Nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego.*

Nie można tracić z pola widzenia, że zgodnie z art. 611 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp W przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy Prezes Urzędu może: 2) wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części. Przy czym, co równie istotne, pkt 2) ww. przepisu nie referuje wyłącznie do naruszenia przepisów ustawy w zakresie wskazanym w art. 459 ust. 1 ustawy Pzp.

Przekładając powyższe rozważania na okoliczności niniejszej sprawy analiza okoliczności faktycznych doprowadziła Izbę do wniosku, że Zamawiający zasadnie unieważnił postępowanie o udzielenie zamówienia.

Ogłoszenie o zamówieniu wszczyna postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Jego rolą jest zainteresowanie wykonawców przedmiotem zamówienia, warunkami udziału oraz podjęciem decyzji o ewentualnym

złożeniu oferty. Inaczej rzecz ujmując, ogłoszenie pozwala wykonawcom na wstępną ocenę, czy jest on zainteresowany danym postępowaniem.

Publikacja dwóch rozbieżnych ogłoszeń doprowadziło do sytuacji, w której w przestrzeni publicznej funkcjonowały równolegle dwa sprzeczne komunikaty i dokumenty o charakterze oficjalnym, bezpośrednio kształtujące warunki konkurencji. Zdaniem Izby, zaistniały stan faktyczny wypełnia znamiona wady postępowania, o której mowa w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. Po pierwsze, publikacja sprzecznych ogłoszeń w oficjalnej bazie ogłoszeń o zamówieniach publicznych powyżej progów unijnych (TED) stanowi rażące naruszenie zasad przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców. W przedmiotowej sprawie wykonawcy nie mieli możliwości ustalenia jednoznacznego i wiążącego zakresu przedmiotu zamówienia, podstaw wykluczenia jak również kryteriów oceny ofert. Po drugie, z uwagi na fakt, że ww. okoliczności zostały ujawnione dopiero po upływie terminu składania ofert, Zamawiający nie miał możliwości naprawienia tego błędu.

Odnosząc się do pisemnego uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania, Izba pominęła twierdzenia w tym zakresie, bowiem Odwołujący nie podniósł zarzutu w tym zakresie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. § 5 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 lit. b 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.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca: