

Sygn. akt: KIO 3009/26

WYROK

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Public Transport Service Sp. z o.o., ul. Przemysłowa 1, Paterek, 89-100 Nakło nad Notecią w postępowaniu prowadzonym przez Koleje Śląskie Sp. z o.o., ul. Raciborska 58, 40-074 Katowice

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Koleje Śląskie Sp. z o.o. unieważnienie czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

2. Kosztami postępowania obciąża Koleje Śląskie Sp. z o.o. i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Public Transport Service Sp. z o.o. tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Public Transport Service Sp. z o.o. tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od Koleje Śląskie Sp. z o.o. na rzecz wykonawcy Public Transport Service Sp. z o.o. kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy).

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 3009/26

Uzasadnienie

Koleje Śląskie Sp. z o.o. (dalej: „Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Wykonanie napraw 5 poziomu utrzymania elektrycznych zespołów trakcyjnych serii/typu EN75 wraz z pracami dodatkowymi”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „PZP”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr 172011-2026 z dnia 12 marca 2026 r.

W dniu 22 czerwca 2026 r. wykonawca Public Transport Service Sp. z o.o. (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego z dnia 10 czerwca 2026 roku polegających na:

- 1) unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 PZP,
- 2) zaniechaniu dokonania oceny ofert i wyboru oferty złożonej przez Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 255 pkt 6 PZP w zw. z art. 457 ust. 1 i 5 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 - 2 PZP przez dokonanie niezgodnej z przepisami PZP czynności unieważnienia postępowania w dniu 10 czerwca 2026 r. ze względu na jego wadę, pomimo braku ku temu podstaw faktycznych i prawnych,
- 2) art. 260 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP przez zaniechanie podania wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego w decyzji o unieważnieniu postępowania z dnia 10 czerwca 2026 r.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- 2) dalszego prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dokonanie oceny jedynej oferty i wybór oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej,

3) zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na podstawie przedstawionych na rozprawie rachunków.

Odwołujący stwierdził, że do zastosowania art. 255 pkt 6 PZP niewystarczające jest wystąpienie któregośkolwiek z elementów wymienionych w ww. regulacji, lecz wszystkie muszą wystąpić łącznie. Co istotne, przesłanki unieważnienia postępowania podlegają wykładni ścisłej, a ciężar udowodnienia ich zaistnienia, zarówno w zakresie okoliczności faktycznych, jak i prawnych spoczywa wyłącznie na Zamawiającym (wyrok Sądu Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie IV Wydział Cywilny – Odwoławczy z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt IV Ca 527/11).

W ocenie Odwołującego, Zamawiający powyższemu obowiązkowi nie podołał, gdyż nie wykazał zaistnienia żadnej z przesłanek warunkujących unieważnienie postępowania, a tym bardziej ich łącznego wystąpienia. Odwołujący zaznaczył, że Zamawiający jest związany podstawą prawną i faktyczną unieważnienia postępowania podanymi w zawiadomieniu z dnia 10 czerwca 2026 r. i ewentualne próby rozszerzenia tej argumentacji na etapie postępowania odwoławczego są niedopuszczalne.

Odwołujący stwierdził, że Zamawiający nie wykazał, aby postępowanie (do momentu jego unieważnienia) było dotknięte wadą. Odwołujący podał, że postępowanie jest dotknięte wadą, jeśli doszło w nim do naruszenia przez zamawiającego przepisów regulujących jego prowadzenie (tak m.in. wyrok KIO 1904/25), czego Zamawiający nie wykazał. Jak zauważył Odwołujący, do zastosowania art. 255 pkt 6 PZP konieczne jest stwierdzenie, że doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów regulujących przeprowadzenie postępowania i nie może to być przy tym naruszenie o charakterze marginalnym.

Zdaniem Odwołującego, dokonując zmiany postanowień Dokumentacji Systemu Utrzymania (DSU) Zamawiający nie naruszył żadnego przepisu PZP. Co więcej, w świetle przyjętych w treści SWZ warunków prowadzenia postępowania, które z natury rzeczy jednostronnie podyktował wszystkim wykonawcom Zamawiający, tenże sam Zamawiający miał pełne prawo do dokonania takiej zmiany i żaden z wykonawców tego uprawnienia nie zakwestionował. Odwołujący podkreślił, że Zamawiający w dokumentacji postępowania przewidział taką możliwość, a ponadto przewidział procedurę działania w przypadku dokonania zmiany DSU w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Jak wskazał Odwołujący, w § 2 ust. 2 projektu umowy Zamawiający przewidział następujące rozwiązanie, które nie zostało zakwestionowane przez żadnego z potencjalnych wykonawców:

„Zamawiający wskazuje, że może wprowadzić w trakcie postępowania oraz realizacji Umowy zmiany w DSU. W przypadku konieczności wprowadzenia zmian w DSU, niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa przewozów, Zamawiający poinformuje Wykonawcę o zmianach. W przypadku, gdy zmiana nie wpływa na zakres wykonywanych przez Wykonawcę prac – nie jest wymagana zmiana Umowy. W przypadku, gdy zmiana zobowiązuje Wykonawcę do wykonania dodatkowych prac lub do modyfikacji już wykonanych prac, Strony dokonają stosownej zmiany Umowy określając dodatkowy zakres robót i wynagrodzenie za ich wykonanie.”

Powyższe oznacza, zdaniem Odwołującego, że dokonanej przez Zamawiającego zmiany DSU nie można traktować jako wady postępowania, albowiem Zamawiający nie naruszył żadnych przepisów PZP, a ponadto taką ewentualność przewidział w dokumentacji przetargowej. Odwołujący zaznaczył, że Zamawiający dopuścił możliwość zmiany DSU zarówno na etapie przed terminem otwarciem ofert, po ich otwarciu („w trakcie postępowania”), a także po zawarciu umowy („oraz realizacji Umowy”). Powyższe Zamawiający potwierdził w § 13 ust. 3 lit. a) pkt XIV projektu umowy, w którym przewidział możliwość zmiany umowy w przypadku zmiany DSU.

Odwołujący podniósł, że zmiana DSU nie była zaskoczeniem dla wykonawców, gdyż była ona zapowiadana i spodziewana. Ponadto, Zamawiający udostępnił Odwołującemu, jak i innym wykonawcom projekt nowego DSU. Co za tym idzie, całe postępowanie prowadzone było przez Zamawiającego w oparciu o nowe DSU, którego wejście w życie było tylko kwestią bliskiej przyszłości i faktem, z którym liczyli się zarówno wykonawcy, jak i sam Zamawiający. Odwołujący zwrócił uwagę, że Zamawiający wykazał się zapobiegliwością przewidując wprowadzenie nowego DSU i informując o tym w dokumentacji postępowania. Owe zapobiegliwość, w ocenie Odwołującego, nie można obecnie traktować jako naruszenia przepisów PZP i w konsekwencji jako wady postępowania.

Odwołujący wskazał, że Zamawiający nie wyjaśnił w treści zawiadomienia o unieważnieniu postępowania z dnia 10 czerwca 2026 r., jakie przepisy naruszył dokonując zmiany DSU, co można byłoby uznać za wadę postępowania. Nie można przecież uznać, jak stwierdził Odwołujący, że Zamawiający dokonując zmiany DSU celowo zmierzał do naruszenia przepisów PZP. Oznaczałoby to bowiem, że Zamawiający zmienił DSU tylko po to, aby pozyskać pretekst do unieważnienia postępowania. Takie zachowanie byłoby jednak niedopuszczalne, gdyż unieważnienie postępowania nie jest, i w świetle obowiązujących zasad PZP, nie może być celem, dla którego jest

ono wszczynane – celem jest wybór oferty najkorzystniejszej i zawarcie umowy.

Odwołujący stwierdził, że jeśli Zamawiający obecnie uważa, że postępowanie obarczone jest wadą, to oznacza to, że celowo tę „wadę” wywołał przez zmianę DSU i tym samym bezprawnie wpłynął na wynik postępowania o zamówienie publiczne. Jeżeli celowo tę „wadę” wywołał dopiero po terminie otwarcia ofert, to intencją Zamawiającego było wyłącznie doprowadzenia do unieważnienia postępowania. Co za tym idzie, to nie konieczność zmiany DSU stanowiła realną przyczynę unieważnienia postępowania, lecz unieważnienie postępowania zostało pozornie uzasadnione zmianą DSU.

Odwołujący podkreślił, że w warunkach przedmiotowego postępowania zdarzenie polegające na zmianie DSU było zdarzeniem wprost przewidzianym w SWZ od samego początku i to projekt nowego DSU był przedmiotem rzeczowych analiz na etapie prowadzonych przez wykonawców analiz ukierunkowanych na podjęcie decyzji o składaniu lub nieskładaniu oferty.

Z daleko posuniętej ostrożności Odwołujący wskazał, że nawet gdyby uznać, że postępowanie dotknięte jest wadą, to nie ma ona charakteru nieusuwalnego. Odwołujący zwrócił uwagę, że Zamawiający w § 2 ust. 2 projektu umowy przewidział procedurę działania na wypadek zmiany DSU. Tym samym, Zamawiający sam przewidział możliwość usunięcia „wady” w postaci zmienionej przez siebie wersji DSU.

Odwołujący podniósł, że przepis art. 255 pkt 6 PZP odnosi się wyłącznie do wad nieusuwalnych, których występowanie czyni zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego obiektywnie niemożliwym. Jak zaznaczył Odwołujący, niewystarczające jest stwierdzenie, że na danym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest możliwe ich usunięcie w inny sposób, niż przez jego unieważnienie. Konieczne jest zweryfikowanie ciężaru gatunkowego takich „wad”, czego Zamawiający zaniechał. Odwołujący stwierdził, że Zamawiający nie wykazał, aby zmiana DSU dokonana przez Zamawiającego wpływała na prawidłowość prowadzonej procedury bądź na jej wynik. Odwołujący zaznaczył, że ciężar udowodnienia podstaw unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego spoczywa na Zamawiającym.

Odwołujący podkreślił, że wada postępowania, która może być przyczyną jego unieważnienia, musi mieć charakter nieusuwalny i jednocześnie powodujący, że umowa zawarta w wyniku takiego postępowania będzie wskutek wystąpienia wady podlegała unieważnieniu. Zdaniem Odwołującego, problem uznawany przez Zamawiającego za „wadę” postępowania można rozwiązać dokonując prostej analizy dokumentacji przetargowej, zwłaszcza projektu umowy. Co za tym idzie, nie może być mowy o nieusuwalnej wadzie postępowania.

Odwołujący podniósł, że podstawą unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 PZP, oprócz wystąpienia nieusuwalnej wady, jest również wymóg, aby wada skutkowała niemożliwością zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Musi zatem istnieć związek przyczynowy pomiędzy zaistniałą wadą, a niemożliwością zawarcia umowy. W przekonaniu Odwołującego, również ta przesłanka nie występuje w przedmiotowej sprawie.

Zamawiający w zawiadomieniu z dnia 10 czerwca 2026 roku o unieważnieniu postępowaniu nie wskazał żadnej z okoliczności przewidzianych w art. 457 ust. 1 i 5 PZP, która skutkowałaby unieważnieniem umowy. Z treści zawiadomienia o unieważnieniu postępowania w żaden sposób nie wynika jaką Zamawiający upatruje podstawę prawną unieważnienia umowy.

Z ostrożności Odwołujący wskazał, że podstawą unieważnienia umowy nie mógłby być art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP, jak bowiem wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 27 czerwca 2022 r. (sygn. akt: XXIII Zs 39/22): *„Zgodnie z ust. 1. pkt 1 tego przepisu, umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający 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. Wszystkie te naruszenia dotyczą zaniechania obowiązku ogłoszenia. Wbrew wywodom odwołującego, będącego przeciwnikiem skargi, zmiana brzmienia tego przepisu w toku prac legislacyjnych i "dopisanie przecinka" nie oznacza, że "udzielenie zamówienia z naruszeniem ustawy" stało się odrębną, oddzielną od pozostałych, podstawą unieważnienia umowy. Nie twierdziła tak zresztą KIO, dlatego poszukiwała innej podstawy unieważnienia. Owo dopisanie przecinka ma związek tylko z wprowadzeniem do przepisu wyliczenia odnoszącego się do innych postępowań - początkowo przepis odnosił się tylko do udzielenia zamówienia publicznego, ale ostatecznie rozciągnięto jego zakres także na zawarcie umowy ramowej lub ustanowienie dynamicznego systemu zakupów. W języku polskim kolejne elementy wyliczenia są łączone przecinkiem, aż do*

połączenia elementu przedostatniego z ostatnim, kiedy to stosuje się odpowiedni spójnik (w omawianym przepisie jest to "lub"). Podsumowując, wszystkie naruszenia, o których mowa w art. 457 ust. 1 pkt 1 Pzp dotyczą zaniechania dokonania określonego ogłoszenia. Takiego naruszenia zamawiający się nie dopuścił."

Jak podał Odwołujący, za przedstawioną powyżej interpretacją dokonaną przez Sąd Okręgowy w Warszawie przemawia również przepis art. 457 ust. 2 pkt 1 PZP. W związku z tym, samo ewentualne naruszenie przepisów PZP w toku postępowania o udzielenie zamówienia, które nie może być zakwalifikowane jako jedno z naruszeń określonych w art. 457 ust. 1 pkt 1 PZP nie stanowi podstawy do żądania unieważnienia umowy. Pogląd ten jest jednolity w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie (podobne stanowisko wskazano m.in. w wyrokach z 31 maja 2023 r., sygn. akt: XXIII Zs 32/23, z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 109/22, z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. akt: XXIII Zs 153/22).

Dalej Odwołujący podniósł, że podstawą unieważnienia umowy nie mógłby być również art. 705 k.c., albowiem warunkuje on stwierdzenie nieważności umowy od negatywnej oceny zachowania strony umowy zawartej w wyniku przetargu, jego uczestnika lub osoby trzeciej działającej w porozumieniu z nimi, które jest sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego i wpłynęło na wynik przetargu. Zachowaniem sprzecznym z prawem w rozumieniu tego przepisu jest przy tym jedynie działanie pozostające w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami. Jak wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 2 kwietnia 2025 r. (sygn. akt XXIII Zs 187/24) niemożliwym jest, aby zapisy dokumentacji przetargowej wskazujące na pewne rozbieżności powodowały wadę postępowania uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy związaną z zachowaniem strony umowy zawartej w wyniku przetargu, jego uczestnika lub osoby trzeciej działającej w porozumieniu z nimi, które jest sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego i wpłynęło na wynik przetargu.

Odwołujący podkreślił, że w postępowaniu ofertę złożył wyłącznie Odwołujący, a kwota oferty mieściła się w opublikowanej przez Zamawiającego kwocie przeznaczonej na realizację zamówienia. Nie sposób zatem uznać, zdaniem Odwołującego, aby na etapie oceny ofert powstał problem z dokonaniem porównywalności złożonych ofert, jeśli została złożona tylko jedna oferta. Odwołujący przywołał wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28 marca 2024 roku (sygn. akt XXIII Zs 7/24).

Odwołujący zwrócił uwagę, że nawet gdyby uznać, że hipotetycznie doszło do naruszenia przepisów PZP, to nie miało ono żadnego wpływu na wynik postępowania, albowiem w sprawie została złożona wyłącznie jedna oferta. Tym bardziej niezrozumiałe, sprzeczne z zasadami logiki i doświadczenia życiowego jest działanie Zamawiającego, który dopatruje się wątpliwości tam, gdzie ich ma. Odwołujący wskazał, że podstawa unieważnienia postępowania wskazana w art. 255 pkt 6 PZP występuje jedynie w sytuacji, gdy zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego jest obiektywnie niemożliwe, co nie ma miejsca w przedmiotowym postępowaniu.

Odwołując zauważył ponadto, że unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 PZP jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy udzielenie zamówienia prowadziłoby do zaistnienia jednego z przypadków, o których mowa w art. 457 ust. 1 PZP, czego Zamawiający nie wykazał. Odwołujący wskazał, że wszelkie wątpliwości powinno się rozstrzygać na korzyść wykonawcy, nie zaś unieważniać postępowanie, bowiem nie taki jest cel postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zasadą jest wybór najkorzystniejszej oferty. Unieważnienie postępowania jest wyjątkiem i czynność ta zasadna jest jedynie w ekstremalnej sytuacji, gdy niemożliwa do konwalidacji wada rzeczywiście uniemożliwia zawarcie ważnej umowy.

Reasumując Odwołujący stwierdził, że w przedmiotowym postępowaniu nie wystąpiły okoliczności, które łącznie wypełniałyby przesłankę unieważnienia postępowania z art. 255 pkt 6 PZP.

Odwołujący podniósł również, że zgodnie z art. 260 ust. 1 PZP zawiadomienie o unieważnieniu postępowania powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Jest to bowiem przejaw zasady przejrzystości postępowania wskazanej w art. 16 pkt 2 PZP. Podanie podstawy faktycznej czynności unieważnienia jest kluczowe z punktu widzenia celu zapewnienia wykonawcy pełnej i rzetelnej wiedzy na temat przyczyn takiego sposobu zakończenia postępowania. Unieważnienie postępowania nie jest bowiem celem, dla którego jest ono wszczynane. Celem podstawowym jest wybór oferty i zawarcie umowy.

Jak zauważył Odwołujący, już samo niespełnienie wymogu podania wyczerpującego uzasadnienia, czy to podstawy faktycznej czy prawnej, może stać się okolicznością uzasadniającą postawienie samodzielnego zarzutu w odwołaniu, ciężar dowodu w zakresie wykazania podstaw do unieważnienia postępowania spoczywa bowiem wyłącznie na Zamawiającym. Odwołujący stwierdził, że analiza treści zawiadomienia o unieważnieniu postępowania z dnia 10

czerwca 2026 r. nie pozwala na poznanie motywacji Zamawiającego, która skłoniła go do unieważnienia postępowania. Uzasadnienie faktyczne sprowadza się w zasadzie do poinformowania o zmianie treści DSU. Zamawiający nie wyjaśnia jednak, jaki jego zdaniem wpływ na wynik postępowania może wywołać ta zmiana. Zamawiający nie wyjaśnia, jak miałyby zmienić się zakres prac, czy będą one bardziej bądź mniej kosztochłonne. Zamawiający z góry założył, że jego budżet jest nieadekwatny. Twierdzenia Zamawiającego nie są jednak poparte żadnymi dowodami.

Za wadliwe Odwołujący uznał twierdzenie Zamawiającego, że wykonawcy, którzy wcześniej uzyskali wgląd do DSU nie mieli możliwości zapoznania się z aktualną treścią DSU. Odwołujący wskazał, że na etapie postępowania już po terminie złożenia ofert bez znaczenia jest stanowisko wykonawców, którzy oferty nie złożyli, jako że zrezygnowali oni z udziału w postępowaniu ze wszystkimi tego konsekwencjami, choć dostępny dla wszystkich projekt umowy w § 2 ust. 2 oraz w § 13 ust. 3 lit. a) pkt XIV przewidywał możliwość zmiany DSU. Każdy wykonawca musiał taką okoliczność uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o złożeniu bądź zaniechaniu złożenia oferty. Nieprawdziwe jest również, zdaniem Odwołującego, twierdzenie Zamawiającego, że przed unieważnieniem postępowania wykonawcy nie mieli możliwości zapoznania się z nową treścią DSU, albowiem była ona udostępniana wykonawcom. Treść nowej wersji DSU była znana wykonawcom biorącym udział w postępowaniu, a ponadto Zamawiający obejmował ten stan swoją świadomością przed 10 czerwca 2026 r. i bez żadnych zastrzeżeń go akceptował.

Odwołujący zwrócił uwagę, że Zamawiający nie wskazał w uzasadnieniu zawiadomienia o unieważnieniu postępowania żadnej okoliczności faktycznej, która uzasadniałaby unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 PZP, tj. obarczenia postępowania niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający nie wykazał, na czym jego zdaniem polega ziszczenie się przesłanki wskazanej w art. 255 pkt 6 PZP, nie wskazał jej konkretnych elementów, ani nie wykazał, że mają one charakter rzeczywisty, istotny i obiektywnie uzasadniający unieważnienie postępowania. Brak takiej analizy oznacza, w ocenie Odwołującego, że uzasadnienie ma charakter pozorny i nie spełnia ustawowych wymogów. Jak wskazał Odwołujący, zawiadomienie o unieważnieniu postępowania pozbawione jest również uzasadnienia prawnego. Zamawiający ograniczył się wyłącznie do wskazania podstawy prawnej podjętej decyzji, tj. art. 255 pkt 6 PZP, co Odwołujący uznał za niewystarczające ze względu na konstrukcję tego przepisu, która opiera się na kumulacji zawartych w jego treści przesłanek. W szczególności, Zamawiający nie wskazał konkretnej podstawy prawnej jaka uzasadniałaby unieważnienie umowy spośród enumeratywnie wskazanych w art. 457 PZP. Odwołujący powołał uchwałę KIO z dnia 3 marca 2025 r., sygn. akt KIO/KD 3/25.

Odwołujący stwierdził, że wobec niewskazania podstawy prawnej niemożliwe było również dokonanie subsumcji okoliczności faktycznych podanych w zawiadomieniu o unieważnieniu z określoną normą prawną, co samo w sobie skutkuje wadliwością czynności Zamawiającego.

Odwołujący wyraził przekonanie, że unieważnienie postępowania przez Zamawiającego jest czynnością sztucznie wykreowaną, zaś podane powody pozostają w oderwaniu od prawdziwych, nieznanych motywów, jakimi tak naprawdę kierował się Zamawiający. Odwołujący stwierdził, że wskazywana przez Zamawiającego rzekoma „wada” postępowania, która wykreowana została przez Zamawiającego już po terminie otwarcia ofert nie może obarczać wykonawcy i stanowić podstawy do unieważnienia postępowania, gdyż dawałoby to nieograniczoną możliwość zamawiającym do unieważnienia każdego postępowania o udzielenie zamówienia, co z kolei naruszałoby zasadę uczciwej konkurencji.

Pismem z dnia 1 lipca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Izba ustaliła, że czynnością z dnia 10 czerwca 2026 r. Zamawiający zawiadomił wykonawców o unieważnieniu postępowania na podstawie 255 pkt. 6) ustawy PZP w związku z tym, iż postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający uzasadnił przedmiotową czynność argumentując jak następuje:

„Wada powstała w toku procedowania postępowania po terminie wyznaczonym na składanie ofert (20 maja 2026 r.) w związku z aktualizacjami wybranych zapisów DSU (które weszły w życie w dniu 10 czerwca 2026 r.), a których zakres ma bezpośredni i istotny wpływ na technologię wykonania naprawy P5, zakres rzeczowy prac, zapotrzebowanie materiałowe, czasochłonność oraz finalną wartość zamówienia. Zmiany w DSU nie mają charakteru wyłącznie formalnego lub redakcyjnego. Zmiany dotyczą w szczególności czynności obligatoryjnych, czynności warunkowych oraz zakresu wymiany podzespołów. Oznacza to, że aktualizacja DSU w sposób realny zmienia podstawę techniczną do kalkulacji ceny naprawy P5. Wprowadzone zmiany sprawiają, że złożona oferta, dotychczasowy szacunek wartości zamówienia oraz zabezpieczony budżet utraciły swoją miarodajność i nie odpowiadają aktualnym potrzebom Zamawiającego. Obecny opis przedmiotu zamówienia nie odzwierciedla rzeczywistego i aktualnego zakresu technicznego naprawy P5, a postępowanie jest na etapie badania oferty wniesionej w postępowaniu. Wykonawcy, którzy wcześniej uzyskali wgląd do DSU, nie mieli możliwości zapoznania się z aktualną treścią DSU.

W konsekwencji wybór oferty i zawarcie ważnej umowy w oparciu o obecny, nieaktualny zakres nie są możliwe, a dalsze prowadzenie postępowania w tym kształcie nie leży w interesie publicznym, ponieważ jest ono obciążone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego;

Dotychczasowa oferta, podstawa szacowania wartości zamówienia, a także wysokość zabezpieczonych środków przez Zamawiającego na realizację zamówienia nie odpowiadają zmodyfikowanym wymaganiom, co stanowi podstawę do unieważnienia niniejszego postępowania. Dokonanie bowiem zmiany na tym etapie naruszyłoby zasady uczciwej konkurencji równego traktowania wykonawców. Wada zatem ma charakter nieusuwalny w toku obecnie prowadzonej procedury.

Aktualna treść Dokumentacji Systemu Utrzymania jest dostępna w siedzibie Zamawiającego na zasadach wskazanych w SWZ.

*Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, zmiana DSU skutkuje **istotną zmianą przedmiotu zamówienia**. Należy podkreślić, że nie jest prawnie możliwe ani dopuszczalne przeprowadzenie napraw poziomu 5 w sposób odbiegający od DSU (a tym skutkowałoby właśnie udzielenie zamówienia zgodnie z pierwotnym opisem przedmiotu zamówienia). Udzielenie takiego zamówienia byłoby zatem niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa i nie realizowałoby celu postępowania jakim jest prawidłowe wykonanie napraw 5 poziomu utrzymania elektrycznych zespołów trakcyjnych serii/typu EN75 zgodnie z potrzebami Zamawiającego.”*

W przedmiotowej sprawie niesporna była okoliczność, że przedmiot zamówienia ma być wykonany zgodnie z obowiązującą DSU (§2 ust. 1 pkt 1.1. Projektu umowy). Niesporne było również, że Zamawiający w §2 ust. 2 Projektu umowy przewidział wprowadzenie w trakcie postępowania oraz realizacji Umowy zmian w DSU.

Projekt umowy reguluje również, że w przypadku, gdy zmiana DSU zobowiązuje Wykonawcę do wykonania dodatkowych prac lub do modyfikacji już wykonanych prac, Strony dokonają stosownej zmiany Umowy określając dodatkowy zakres robót i wynagrodzenie za ich wykonanie (§2 ust. 2 Projektu umowy).

Tego rodzaju postanowienia dokumentów zamówienia wskazują, że zmiana DSU była spodziewana, a co najmniej przewidywana przez Zamawiającego, a jej uwzględnienie przez wykonawcę w toku realizacji zamówienia uregulowane w dokumentach zamówienia.

Podkreślić należy, że Zamawiający nie przewidział skutku w postaci odstąpienia od umowy w przypadku zmiany DSU. To dowodzi, że Zamawiający od początku zakładał, że zmiana DSU może nastąpić i przyjmował, że możliwe jest porozumienie z wykonawcą, jeśli zmiana umowy będzie konieczna.

Ponadto, wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia godził się na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z obowiązującą DSU, w tym na wprowadzenie zmian do umowy w toku realizacji zamówienia wynikających ze zmiany DSU.

Izba miała również na uwadze, że wykonawcy w toku postępowania zostali dopuszczeni do modyfikowanej treści DSU, na co wskazuje notatka z 18 marca 2026 r. złożona przez Odwołującego oraz treść pytań do SWZ odwołująca się do nowej DSU.

Izba zważyła ponadto, że autorem zmian do DSU jest sam Zamawiający. Zamawiający, świadomy planowanych zmian, miał zatem możliwość przesunięcia terminu składania ofert, jeśli w ocenie Zamawiającego, projektowane zmiany miały wpływ na zakres oferowanego przedmiotu zamówienia. Takich decyzji Zamawiający nie podjął. Zamawiający nie wykazał również, że zmiany DSU mogły mieć wpływ na konkurencję w postępowaniu.

Izba stoi na stanowisku, że powołane przez Zamawiającego okoliczności mogłyby ewentualnie stanowić podstawę do unieważnienia postępowania, gdyby nie to, że Zamawiający przewidział w dokumentach zamówienia, że zmiany DSU mogą nastąpić zarówno w toku postępowania, jak i w trakcie wykonywania umowy i uregulował to w dokumentach zamówienia.

W świetle powyższego, Izba uznała, że nieusuwalna wada postępowania nie miała miejsca, a zmiany w DSU mogą zostać wprowadzone do umowy w sposób uregulowany przez Zamawiającego. Izba nie uwzględniła wniosku Zamawiającego o dopuszczenie dowodu

z opinii biegłego na okoliczność ustalenia istotności zmian w DSU. Izba stwierdziła, że analiza istotności zmian w DSU powinna być zostać przeprowadzona przez Zamawiającego przed podjęciem czynności unieważnienia postępowania, jako że właśnie na istotności zmian w DSU Zamawiający oparł swoją decyzję. Brak przeprowadzenia takiej analizy przez Zamawiającego potwierdza niezasadność decyzji o unieważnieniu postępowania.

Tym samym, potwierdził się zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 155 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 i 5 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP.

Izba uwzględniła również zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 260 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP przez zaniechanie podania uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji o unieważnieniu postępowania z 10 czerwca 2026 r.

Izba stwierdziła, że Zamawiający zobowiązany był wskazać, jakiego rodzaju zmiany w DSU wprowadzono, że miały one charakter rzeczywisty, istotny i obiektywnie uzasadniający unieważnienia postępowania. Ciężar wykazania podstaw do unieważnienia postępowania spoczywał na Zamawiającym.

Należy przy tym zauważyć, że z uwagi na okoliczność, że unieważnienie postępowania jest decyzją najdalej idącą dla wykonawcy, niweczącą postępowanie, Zamawiający nie powinien poprzestać na ogólnych stwierdzeniach, a powinien wykazać, że jego decyzja jest jedyną możliwą w zaistniałych w sprawie okolicznościach. Co więcej, właściwa argumentacja powinna zostać powołana przez Zamawiającego w decyzji o unieważnieniu postępowania, aby wykonawca mógł się z nią zapoznać.

W ocenie Izby, Zamawiający nie wypełnił należycie spoczywającego na nim obowiązku. Uzasadnienie decyzji z dnia 10 czerwca 2026 r. jest ogólne i w żaden sposób nie dowodzi, że zmiany DSU są na tyle istotne, że uzasadniają decyzję o unieważnieniu postępowania. Zamawiający nie wykazał też, że zmiany te stanowią o wadzie postępowania, która uzasadnia jego unieważnienie. Zamawiający podjął próbę rozszerzenia argumentacji uzasadniającej unieważnienie postępowania w odpowiedzi na odwołanie. Izba nie wzięła tej argumentacji pod uwagę przy rozstrzygnięciu sporu uznając, że jest ona spóźniona. Wszelkie okoliczności, które miały wpływ na decyzję Zamawiającego o unieważnieniu postępowania powinny być przedstawione w Zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania z 10 czerwca 2026 r. w taki sposób, aby wykonawcy mogli się z nimi zapoznać.

W tym stanie rzeczy, Izba stwierdziła, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 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 od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający. W takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia.

Przewodnicząca:.....