

WYROK

Warszawa, 31 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski
Maciej Sikorski
Robert Siwik

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie 29 października 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 18 września 2025 r. przez wykonawcę: **MAN Truck & Bus Polska sp. z o.o. z siedzibą w Nadarzynie**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Skarb Państwa – Komendanta Głównego Policji z siedzibą w Warszawie**, w imieniu i na rzecz którego działa Komenda Główna Policji

przy udziale wykonawcy **Grupa Cichy-Zasada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. j. z siedzibą w Wysogotowie** - uczestnika postępowania po stronie zamawiającego

o r z e k a :

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz przeprowadzenie ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Grupa Cichy-Zasada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. j. z siedzibą w Wysogotowie.
 - 2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.
 - 2.2. Zasądza od wykonawcy Grupa Cichy-Zasada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. j. z siedzibą w Wysogotowie na rzecz odwołującego MAN Truck & Bus Polska sp. z o.o. z siedzibą w Nadarzynie kwotę w wysokości 18 600 zł (osiemnaście tysięcy sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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:.....

.....

.....

Skarb Państwa – Komendant Główny Policji z siedzibą w Warszawie, w imieniu i na rzecz którego działa Komenda Główna Policji z siedzibą w Warszawie, zwany dalej „Zamawiającym”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Zakup pojazdów typu Mała Więźniarka MW”, znak postępowania 112/Ctr/25/RG, zwane dalej „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 3 czerwca 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 357054-2025 (OJ S 105/2025). Zamawiający wskazał, że Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego, gdyż wartość zamówienia przekracza kwoty wskazane w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na dostawy.

18 września 2025 r. wykonawca MAN Truck & Bus Polska sp. z o.o. z siedzibą w Nadarzynie (zwany dalej także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

„1) art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, z uwagi na błędne przyjęcie, że treść oferty Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w Rozdziale V ust. 1 pkt 1.1 ppkt 1.6.4 OPZ, pomimo, że oferta Odwołującego spełnia te wymagania i powinna zostać uznana za najkorzystniejszą;

2) art. 16 pkt 1) - 3) w zw. z art. 239 ust. 1 i art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp poprzez prowadzenie Postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, przejrzystości równego traktowania wykonawców;

ewentualnie

3) art. 107 ust. 2 w zw. z art. 223 ust. 1 i art. 239 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia lub uzupełnienia przedmiotowego środka dowodowego wskazanego w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.1. SWZ, w trybie art. 107 ust. 2 Pzp, w zakresie wymagań określonych w Rozdziale V ust. 1 pkt 1.1 ppkt 1.6.4. OPZ, w sytuacji gdy Odwołujący nie złożył tego środka dowodowego lub złożył w sposób niekompletny, a Zamawiający nie wezwał Odwołującego do złożenia lub uzupełnienia ww. przedmiotowego środka dowodowego mimo, że zostało to przewidziane w dokumentach zamówienia;

4) art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1) oraz 3) Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Grupa Cichy-Zasada w sytuacji, gdy oferta tego wykonawcy obarczona była niezgodnością z warunkami zamówienia określonymi w Rozdziale V ust. 1 pkt 1.1 ppkt 1.6.4 OPZ.”

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

„1) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego i wyboru oferty najkorzystniejszej Grupy Cichy-Zasada,

2) przeprowadzenia badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego,

ewentualnie:

3) wezwania Odwołującego do złożenia lub uzupełnienia w trybie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp przedmiotowego środka dowodowego wskazanego w Rozdziale VII ust. 1 pkt 1.1. SWZ, a w zakresie dotyczącym spełnienia wymagań wskazanych w Rozdziale V ust. 1 pkt 1.1 ppkt 1.6.4. OPZ;

a ewentualnie

4) odrzucenie oferty Grupy Cichy-Zasada z uwagi na niezgodność z warunkami zamówienia określonymi w Rozdziale V ust. 1 pkt 1.1 ppkt 1.6.4 OPZ.”

Odwołujący wskazał, że posiada interes prawny w uzyskaniu zamówienia w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp, bowiem jego oferta została bezpodstawnie odrzucona, a w konsekwencji nie została poddana badaniu i ocenie, w ramach której Odwołujący dysponuje realną szansą uzyskania zamówienia i wygenerowania zysku ekonomicznego z tego tytułu. Stwierdził, że w przypadku zaniechania wniesienia odwołania narażony jest nie tylko na szkodę w postaci utraconych korzyści, lecz także utratę środków przeznaczonych na przygotowanie oferty oraz udział w Postępowaniu.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

17 października 2025 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której uwzględnił odwołanie w całości.

17 października 2025 r. wykonawca Grupa Cichy-Zasada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. j. z siedzibą w Wysogotowie („Przystępujący”) złożył pismo procesowe, w którym wniósł o oddalenie odwołania oraz przedstawił argumentację za takim wnioskiem.

20 października 2025 r. Przystępujący złożył pismo procesowe, w treści którego wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów odwołania w całości.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez wykonawcę Grupa Cichy-Zasada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. j. z siedzibą w Wysogotowie do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie Zamawiającego. W związku z tym wyżej wymieniony wykonawca stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej, zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku (płyta), przesłaną do akt sprawy przez Zamawiającego 13 października 2025 r., w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ”) wraz z załącznikami;
- ogłoszenie o zamówieniu;
- oferty złożone w Postępowaniu przez Odwołującego i Przystępującego;
- informację o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego z dnia 9 września 2025 r.;

2) dokumenty załączone przez Odwołującego do odwołania, w tym w szczególności wytyczne zabudowy WV Crafter i MAN TGE;

3) dokumenty załączone przez Przystępującego do pisma procesowego z dnia 17 października 2025 r., w tym w szczególności kopię świadectwa zgodności WE pojazdu Crafter VIN: WV1ZZZSY6T9015970 oraz potwierdzenie obecności postoju pojazdu w firmie zabudowującej AMZ-Kutno S.A.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający wskazał szczegółowe wymagania w odniesieniu do przedmiotu zamówienia w dokumencie „Opis Przedmiotu Zamówienia Specyfikacja techniczna dla pojazdu typu furgon nieoznakowany w wersji Mała Więźniarka MW” („OPZ”), który stanowił załącznik nr 2 do Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ”).

W pkt 1.6.4 Rozdziału V OPZ w ramach wymagań technicznych dla układu napędowego Zamawiający oczekiwał „wzmocnionego fabrycznie układu zawieszenia przedniej i tylnej osi”.

Odwołujący i Przystępujący złożyli oferty w Postępowaniu.

Odwołujący załączył do oferty m.in. „Potwierdzenie wymagań technicznych pojazdu” oraz „Świadectwo zgodności WE”. W treści pierwszego z tych dokumentów wskazano, że do wyposażenia dodatkowego zalicza się m.in. „zawieszenie / amortyzacja, wersja wzmocniona i stabilizacja, wersja wzmocniona”. W treści drugiego z tych dokumentów w pkt 16.2 wskazano, że technicznie dopuszczalna masa przypadająca na każdą z osi wynosi 1800 dla O1, zaś 2100 dla O2.

Zamawiający pismem z 11 sierpnia 2025 r. wezwał Odwołującego do wyjaśnień treści oferty w zakresie wartości technicznie dopuszczalnych mas przypadających na każdą z osi.

Odwołujący w piśmie z 12 sierpnia 2025 r. potwierdził, że oferowany pojazd bazowy spełnia wszystkie

wymagania określone przez Zamawiającego w załączniku nr 2 do SWZ, w tym wzmocnione zawieszenie. Wskazał, że wartości dopuszczalnej masy na każdą z osi są zgodne z danymi zawartymi w Świadectwie zgodności WE oraz z wymaganiem Zamawiającego zawartym w Rozdziale V pkt 1.6.4 OPZ. Stwierdził, że aby zwiększyć technicznie dopuszczalną masę należałoby zastosować opcję dodatkową oznaczoną kodem VV8, czyli wzmocniona oś przednia pojazdu, czego Zamawiający nie wymagał w OPZ.

9 września 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego. Zamawiający stwierdził, że wyjaśnienia złożone przez Odwołującego potwierdzają, że oferowany przezeń pojazd nie spełnia wymagań określonych w Rozdziale V pkt 1.6.4 OPZ, gdyż nie posiada on wzmocnionego fabrycznie układu zawieszenia przedniej i tylnej osi.

Zamawiający w uzasadnieniu wskazał, że wymóg ten stosuje w postępowaniach na zakup pojazdów typu furgon w różnych wersjach policyjnych już od wielu lat. W postępowaniach tych brał wielokrotnie udział Odwołujący. Uznał, że Odwołujący błędnie interpretuje postanowienia OPZ, gdyż Zamawiający wymagał funkcjonalności wzmocnienia osi przedniej pojazdu.

Izba zważyła, co następuje.

Stan faktyczny nie był sporny między stronami i uczestnikiem postępowania.

W niniejszej sprawie Przystępujący wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia w całości zarzutów odwołania przez Zamawiającego, przez co spór koncentrował się wokół stanowisk Odwołującego i Przystępującego.

Zgodnie z art. 523 ust. 3 Pzp jeżeli uczestnik postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie zamawiającego, wnieśli sprzeciw wobec uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu w całości albo w części, gdy odwołujący nie wycofa pozostałych zarzutów odwołania, Izba rozpoznaje odwołanie. Przepis ten stał się podstawą do merytorycznego rozpoznania zarzutów Odwołującego.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 Pzp przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Obowiązek ten spoczywa na zamawiającym, który ponosi odpowiedzialność za ewentualne braki w tym zakresie. Nie można bowiem wymagać od wykonawców, aby spełniali niewyartykułowane wymagania zamawiającego.

W niniejszej sprawie decydujące znaczenie miała treść postanowień dokumentów zamówienia. W świetle sposobu ich sformułowania, dowody złożone przez Odwołującego i Przystępującego miały niższą wartość dowodową, gdyż to nie wokół nich ogniskował się spór. Zamawiający bowiem uzasadniał zaskarżoną czynność w Postępowaniu treścią postanowień OPZ.

W doktrynie i w orzecznictwie trafnie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową. Jednocześnie słusznie przyjmuje się, że w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2004 r., sygn. akt III CZP 37/04).

W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja jednak nie występuje w odniesieniu do spornych postanowień OPZ, a zatem należy przyznać pierwszeństwo wykładni językowej. Literalna treść OPZ nie zawierała wymagania, aby oferowany produkt musiał mieć wzmocnioną przednią oś. Pkt 1.6.4 w rozdziale V OPZ wskazywał jednoznacznie, że wymaganiem jest wzmocniony fabrycznie układ zawieszenia przedniej i tylnej osi. Wyrażenie „wzmocniony fabrycznie” odnosiło się do „układu zawieszenia”. Treść tego postanowienia nie brzmiała „wzmocniona fabrycznie przednia i tylna oś”.

Oznacza to, że wymaganie w zakresie wzmocnienia fabrycznego dotyczyło układu zawieszenia. Z tego względu nie można podzielić stanowiska Przystępującego oraz stanowiska Zamawiającego z treści informacji o odrzuceniu oferty.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Przez niezgodność z warunkami zamówienia należy rozumieć wystąpienie sytuacji, gdy zawartość merytoryczna

złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom. Istotnym jest, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia musi po pierwsze, być oczywista i niewątpliwa, co oznacza pewność co do niezgodności oferty z jego oczekiwaniami zamawiającego. W orzecznictwie podkreśla się, że stwierdzenie niezgodności oferty z warunkami zamówienia może nastąpić jedynie w oparciu o jasne i niebudzące wątpliwości postanowienia SWZ. Po drugie, odrzucenie oferty nie może nastąpić z błahych, czysto formalnych powodów nie wpływających na treść złożonej oferty. Po trzecie, wskazuje się, że zastosowanie sankcji odrzucenia oferty powinno nastąpić z uwzględnieniem narzędzi wskazanych w art. 223 Pzp, ponieważ jeśli możliwe jest poprawienie przez zamawiającego błędów, jakie zawiera oferta, jej odrzucenie nie może mieć miejsca. Każdorazowo decydują okoliczności danego stanu faktycznego (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 marca 2025 r., sygn. akt KIO 661/25).

Odwołujący nie był zobligowany do zaferowania pojazdu ze wzmocnieniem przedniej osi. Taki obowiązek nie wynikał z treści dokumentów zamówienia sporządzonych dla Postępowania. Oznacza to, że nie wystąpiła wskazywana przez Zamawiającego niezgodność treści oferty Odwołującego z warunkami zamówienia.

Przy badaniu i ocenie ofert wykonawców nie można także odwoływać się do ofert czy wymagań z innych postępowań o udzielenie zamówienia, czy do posiadania przez Odwołującego historycznej wiedzy o wymaganiach Zamawiającego w odniesieniu do przedmiotu zamówienia. Wszystkie wymagania Zamawiającego powinny być ujęte w dokumentach zamówienia w ramach tego konkretnego Postępowania.

Gdyby Zamawiający w Postępowaniu mógł odwoływać się do jakichś wytycznych wynikających z poprzednich postępowań o udzielenie zamówienia, nieujętych w dokumentach zamówienia w ramach nowego postępowania, to naruszałoby to zasadę równego traktowania wykonawców. Odwołujący słusznie bowiem zwrócił uwagę, że nowe podmioty na rynku byłyby w mniej korzystnej sytuacji, gdyż mogłyby nie mieć wiedzy o tych dodatkowych okolicznościach.

Nie ma także znaczenia fakt, że Odwołujący w innych postępowaniach oferował produkty ze wzmocnioną przednią osią. Jeśli wymaganie w niniejszym Postępowaniu nie odnosiło się do wzmocnienia osi, to bez wpływu na zgodność z warunkami zamówienia pozostaje zaferowanie produktu ze wzmocnioną osią, czy bez wzmocnienia tej osi.

Powyższe przesądza, że w Postępowaniu doszło do naruszenia przez Zamawiającego zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o których mowa w art. 16 pkt 1 Pzp, to jest zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Oferta Odwołującego została odrzucona z Postępowania choć nie potwierdziły się podstawy do jej odrzucenia przywołane przez Zamawiającego.

Zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. Z kolei wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia rozumianego jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

W niniejszej sprawie naruszenie Zamawiającego miało istotny wpływ na wynik Postępowania, gdyż doszło do odrzucenia oferty z najniższą ceną, zaś Odwołujący może otrzymać wysoką ocenę także w ramach jakościowych kryteriów oceny ofert. Zamawiający wybrał także ofertę innego wykonawcy jako najkorzystniejszą.

Wobec ustalenia, że oferta złożona przez Odwołującego nie była niezgodna z warunkami zamówienia z przyczyn wskazanych przez Zamawiającego w informacji o odrzuceniu oferty, konieczne stało się nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz nakazanie Zamawiającemu ponownego badania i oceny ofert w Postępowaniu, z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Wobec uwzględnienia głównych zarzutów odwołania, Izba nie rozstrzygała o żądaniach ewentualnych.

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 2 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 z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.

U. z 2020 r. poz. 2437).

W niniejszej sprawie Zamawiający uwzględnił w całości zarzuty odwołania, zaś uczestnik postępowania wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia zarzutów odwołania przez Zamawiającego. Oznacza to, że spór toczył się pomiędzy Odwołującym a uczestnikiem postępowania.

Wobec uwzględnienia odwołania, Izba obciążyła kosztami uczestnika postępowania wnoszącego sprzeciw stosownie do wyniku postępowania odwoławczego. W konsekwencji zasądziła od uczestnika postępowania na rzecz Odwołującego kwotę kosztów postępowania odwoławczego.

Na koszty postępowania odwoławczego składały się: wpis uiszczony przez odwołującego (15 000 zł) oraz koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego (3600 zł). Łącznie suma kosztów wyniosła 18 600 zł. Wobec powyższego Izba zasądziła od Przystępującego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....

.....

.....