

WYROK

Warszawa, 5 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 31 października 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 24 września 2025 r. przez wykonawcę **Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. z siedzibą w Pile**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Samorządową Administrację Placówek w Wyrzysku z siedzibą w Wyrzysku**

o r z e k a :

1. Uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia postępowania w zakresie części I, unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.
2. Kosztami postępowania obciążyć zamawiającego.
- 2.1. Zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł (siedem tysięcy pięćset złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 287,30 zł (dwieście osiemdziesiąt siedem złotych i trzydzieści groszy) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu kosztów związanych z dojazdem na wyznaczone posiedzenie lub rozprawę.
- 2.2. Zasądzić od zamawiającego Samorządowej Administracji Placówek w Wyrzysku z siedzibą w Wyrzysku na rzecz odwołującego Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. z siedzibą w Pile kwotę w wysokości 11 387,30 zł (jedenastęście tysięcy trzysta osiemdziesiąt siedem złotych i trzydzieści groszy) 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:.....

Uzasadnienie

Samorządowa Administracja Placówek w Wyrzysku z siedzibą w Wyrzysku, zwana „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 biletów miesięcznych dla uczniów dojeżdżających do szkół na terenie Gminy Wyrzysk oraz dowóz uczniów niepełnosprawnych w roku szkolnym 2025/2026”, znak postępowania: SAP.KP-340-1/2025, zwane dalej „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 17 czerwca 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00281814/01. Zamawiający wskazał, że Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym z możliwością prowadzenia negocjacji, gdyż wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi. Zamówienie zostało podzielone na części, przy czym część I obejmowała zakup biletów miesięcznych.

24 września 2025 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. z siedzibą w Pile

(zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

„1. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp poprzez odrzucenie oferty wykonawcy PKS sp. z o.o. pomimo tego, że wskazany przez Spółkę 9 minutowy czas podstawienia pojazdu zastępczego nie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji i jest realny do wykonania przez Spółkę.

2. Naruszenie art. 255 ust. 2 Pzp poprzez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pomimo tego, że w postępowaniu oferta Odwołującego nie podlegała odrzuceniu.

3. Naruszenie art. 260 Pzp poprzez niewskazanie prawidłowo uzasadnienia prawnego i faktycznego w treści decyzji z dnia 19 września 2025 r. w zakresie unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 ust. 6 Pzp.

4. Naruszenie art. 255 ust. 6 Pzp poprzez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pomimo niewykazania wszelkich przesłanek warunkujących zaistnienie podstaw prawnych do unieważnienia postępowania.

5. Naruszenie art. 255 ust. 6 Pzp w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp przez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na bezzasadne stwierdzenie, że postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, pomimo że przyczyny wskazane w uzasadnieniu nie stanowią wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.”

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: „unieważnienia czynności odrzucenia oferty PKS sp. z o.o., dokonanie ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem jedynie oferty Odwołującego w zakresie części I Postępowania, unieważnienia czynności unieważnienia Postępowania i dokonanie ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem jedynie oferty Odwołującego, w zakresie części I postępowania oraz obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym kosztami związanymi z dojazdem na wyznaczoną rozprawę lub rozprawy Izby.”

Odwołujący wskazał, że w jego ocenie złożone przezeń oferta nie jest ofertą podlegającą odrzuceniu, jest ofertą najkorzystniejszą w ramach kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji warunków zamówienia i mogłaby zostać wybrana, a tym samym Odwołującemu udzielono by zamówienia. Odwołujący stwierdził również, że czynności Zamawiającego skutkować mogą poniesieniem przez niego realnej szkody majątkowej, na którą składają się utracone korzyści z tytułu realizacji zamówienia publicznego.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

23 października 2025 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości oraz o zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, 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.

Żaden podmiot nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację zapisaną w postaci elektronicznej, przesłaną do akt sprawy przez Zamawiającego za pośrednictwem poczty elektronicznej 15 października 2025 r., w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ”) wraz z załącznikami;
- ofertę złożoną w Postępowaniu przez Odwołującego;

- wezwanie Zamawiającego do Odwołującego z 1 lipca 2025 r. do złożenia wyjaśnień;
- wyjaśnienia złożone przez Odwołującego z 3 lipca 2025 r.;
- zawiadomienie o unieważnieniu czynności w Postępowaniu oraz zawiadomienie o powtórzeniu czynności badania i oceny ofert z 15 września 2025 r.;
- zawiadomienie o odrzuceniu ofert i unieważnieniu Postępowania z 19 września 2025 r.

2) dokumenty załączone przez Odwołującego do odwołania, w tym w szczególności kopie 5 umów zawartych między Zamawiającym a Odwołującym w latach 2022-2025.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający w Rozdziale IX ust. 1 Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ”) wskazał m.in. kryterium oceny ofert „Czas podstawienia pojazdu zastępczego” z wagą 20%. Zamawiający wskazał, że przyzna punkty w ramach tego kryterium w następujący sposób:

„Czas podstawienia pojazdu zastępczego

Liczba punktów = $Ao/Ab \times 20$

gdzie:

- Ao – najkrótszy czas podstawienia pojazdu zastępczego spośród ofert nieodrzuconych
- Ab – czas podstawienia pojazdu zastępczego oferty badanej
- 20 – wskaźnik stały”

W treści wzoru formularza ofertowego, stanowiącego załącznik do SWZ, przewidziano ust. 6 o następującej treści:

„Zobowiązujemy się w przypadku awarii pojazdu podstawić pojazd zastępczy w czasie minut od wystąpienia awarii.”

Odwołujący złożył ofertę w Postępowaniu, a w treści złożonego przezeń formularza ofertowego zadeklarował podstawienie pojazdu zastępczego w przypadku awarii pojazdu w czasie 9 minut od wystąpienia awarii.

Zamawiający pismem z 1 lipca 2025 r. wezwał Odwołującego do wyjaśnień treści oferty w zakresie wskazanego w ofercie czasu podstawienia pojazdu zastępczego. Wskazał, że z uwagi na obejmowanie przez zamówienie przewozów zlokalizowanych na obszarze całej gminy Wyrzysk z różnych miejscowości (z terenów wiejskich), wykonawca winien wyjaśnić, czy wskazany przez niego czas jest realny do wykonania, uwzględniając przy tym wszystkie okoliczności mające wpływ od chwili stwierdzenia awarii pojazdu do chwili przyjazdu pojazdu zastępczego m.in. powiadomienie bazy o awarii, wyznaczenie pojazdu zastępczego, wyznaczenie kierowcy oraz czas dojazdu do miejsca awarii.

Odwołujący pismem z 3 lipca 2025 r. potwierdził, że wskazany czas podstawienia pojazdu zastępczego jest realny do wykonania z uwagi na zatrudnienie kierowców do realizacji zamówienia z terenu Gminy Wyrzysk, mieszkających w różnych miejscowościach z terenu Gminy Wyrzysk (Wyrzysk, Osiek, Gromadno, Szczербin), a także gmin sąsiednich: Łobżenica i Białośliwie. Kierowcy pozostają w rezerwie i gotowości do pracy na wypadek awarii autobusu. Wskazał, że celowo zatrudnia więcej kierowców, by w sytuacjach kryzysowych, tj. awaria autobusu do przewożenia dzieci Gminy Wyrzysk do szkół, w szybki i bezproblemowy sposób zareagować i podstawić pojazd zastępczy. Odwołujący stwierdził także, że w dyspozycji pozostaje rezerwowo kierowca wraz z autobusem rezerwowym na dworcu autobusowym w Wyrzysku.

Taka sytuacja – w ocenie Odwołującego - umożliwia dotarcie do miejscowości Gminy Wyrzysk wskazanych w SWZ najpóźniej w ciągu 9 minut od chwili stwierdzenia awarii pojazdu do chwili przyjazdu pojazdu zastępczego. Wszyscy kierowcy wyposażeni są w telefony komórkowe, więc łączność bezpośrednią pomiędzy kierowcami (celem szybkiej reakcji na awarię) lub ze służbami dyspozytorskimi oraz wydanie dyspozycji odbywa się natychmiast po uznaniu przez kierowcę, że jazda autobusem nie jest możliwa. Kierowcy są w dyspozycji, więc nie ma potrzeby dodatkowego czasu na organizację wolnego kierowcy.

Dla udokumentowania deklarowanego czasu podstawienia pojazdu zastępczego przedstawił zrzuty ekranu z Google Maps ukazujące czas trwania podróży pomiędzy miejscowościami, których dotyczył przedmiot zamówienia.

15 lipca 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty TOS sp. z o.o. jako najkorzystniejszej. Zamawiający stwierdził, że części I Postępowania nie została odrzucona żadna oferta.

15 września 2025 r. Zamawiający zawiadomił o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie części I oraz zawiadomił o powtórzeniu czynności badania i oceny ofert. Zamawiający uczynił tak wobec uwzględnienia w całości odwołania wniesionego przez Odwołującego w sprawie o sygn. akt KIO 2946/25.

19 września 2025 r. Zamawiający zawiadomił o odrzuceniu ofert oraz unieważnieniu Postępowania w zakresie części I. Oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji („u.z.n.k.”) jako złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.

Zamawiający wskazał, że według czasów przejazdu oznaczonych na Google Maps czas przejazdu samochodem osobowym na trasach (ruch dzienny, w okresie jesiennym): Wyrzysk – Nowe Bielawy – wynosi ok. 11 minut, Wyrzysk – Auguścin – wynosi ok. 11 minut, Wyrzysk – Bagdad – wynosi ok. 8 minut, Wyrzysk – Ruda – wynosi ok. 6 minut, Osiek nad Notecią – Wyciąg – wynosi ok. 7 minut, Osiek nad Notecią – Żelazno – wynosi ok. 8 minut, Osiek nad Notecią – Wyrzysk – wynosi ok. 8 minut. Zamawiający zaznaczył, iż czasy te ulegną z oczywistych przyczyn wydłużeniu w sezonie zimowym.

Zamawiający stwierdził, że podane przezeń średnie czasy przejazdu samochodem osobowym (a nie autobusem, który co do zasady porusza się wolniej) wskazują, iż nie jest możliwe każdorazowe podstawienie pojazdu zastępczego w czasie 9 minut albowiem nie jest możliwe, aby wykonawca dysponował autobusami i kierowcami gotowymi do natychmiastowej realizacji przejazdu zastępczego w każdej miejscowości, z której i do której realizowane są dowozy. Dodatkowo do czasu przejazdu należy doliczyć czas na przygotowanie kierowcy do przejazdu, uruchomienie pojazdu oraz choćby pobieżne sprawdzenie stanu bezpieczeństwa albowiem każdy kierowca ma obowiązek przed rozpoczęciem pracy sprawdzić stan techniczny pojazdu (m.in. sprawność hamulców, luz kierownicy, sprawność wycieraczek i sygnału dźwiękowego, a także poziom oleju, poziom płynu w układzie chłodzenia, ilość paliwa w zbiorniku oraz uruchomić i sprawdzić działanie wskaźników kontrolnych na tablicy rozdzielczej, skontrolować czystość w pojeździe, co z pewnością zajmuje co najmniej kilka minut).

Zamawiający uznał, iż nawet posiadanie rezerwowego kierowcy i autobusu znajdującego się na dworcu autobusowym w Wyrzysku nie powoduje, iż możliwe jest podstawienie go w ciągu 9 minut na dowolnym odcinku tras objętych Postępowaniem, na którym mogłaby nastąpić awaria, biorąc pod uwagę obszar realizacji przedmiotu zamówienia i długości poszczególnych tras, a to z uwagi na odległości pomiędzy poszczególnymi miejscowościami i czasy potrzebne do ich pokonania, przy uwzględnieniu dodatkowo czasu przygotowania pojazdu do ruchu.

W ocenie Zamawiającego należy również uwzględnić czas pracy kierowców, obowiązujące ich przerwy w pracy, a także dobowy i tygodniowy wypoczynek, które powodują, iż nie jest możliwe każdorazowe wezwanie danego zatrudnionego kierowcy do pracy w dowolnym czasie. W takim ujęciu uznać należałoby, iż każdy z kierowców pełni całodobowy dyżur oczekując na wezwanie do awarii, co byłoby sprzeczne z przepisami prawa pracy.

Zamawiający stwierdził, że Odwołujący nie wskazał samej lokalizacji miejsca pobytu każdego z kierowców, ani w żaden sposób nie wyjaśnił korelacji pomiędzy czasem dojazdu z miejsca zamieszkania kierowców na miejsce awarii, które może nastąpić na każdym odcinku trasy. Ponadto doświadczenie życiowe wskazuje, że do czasu realizacji podstawienia autobusu w miejsce awarii, w przypadku, gdyby miał to być autobus zaparkowany w miejscu zamieszkania kierowcy, trzeba również doliczyć czas wyjścia z domu po poinformowaniu o nagłej konieczności wyjazdu do awarii (zakładając, że może to zająć najszybciej ok. 2 minut), obowiązkowe sprawdzenie pojazdu (co najmniej kilka minut), i dodatkowo ok. 1-2 minut na wyjazd autobusem z podwórka, a zatem nie ma fizycznej możliwości by w ciągu 9 minut autobus znalazł się na miejscu zdarzenia – awarii innego autobusu - (na każdym dowolnym odcinku tras objętych zamówieniem) i mógł zabrać dzieci.

Zamawiający dodał także, że autobusy parkują w miejscu zamieszkania kierowców najczęściej po zakończeniu przez nich pracy w danym dniu, a zatem w godzinach realizacji przedmiotowego zamówienia autobusy te w większości będą znajdowały się w trasie, a nie w miejscu zamieszkania kierowców, a zatem nie będą mogły być zadysponowane natychmiast do zgłoszonej awarii. Uznał za niewiarygodne, aby w prosperującym przedsiębiorstwie do realizacji jednego zadania przeznaczono określoną liczbę autobusów, w tym autobusy parkujące stale, na co dzień, w miejscu zamieszkania rezerwowych kierowców (w Wyrzysku, Osieku, Gromadnie, Szczerbinie, Łobżeniczy i Białosłiwu – a więc co najmniej 6 autobusów), aby stanowić zabezpieczenie dla pojawiających się od czasu do czasu awarii, nie zarabiając w tym czasie jakkolwiek na swoje utrzymanie.

Zamawiający skonstatował, że dla wyjaśnienia możliwości podstawienia autobusu zastępczego w czasie 9 minut nie ma również znaczenia okoliczność, iż wykonawca dysponuje linią regularną. Analiza rozkładu jazdy linii regularnych Odwołującego wskazuje, iż w godzinach, w których miałyby być wykonywane przejazdy w ramach przedmiotowego zamówienia i w których mogłaby zdarzyć się awaria wymagająca podstawienia autobusu zastępczego (w szczególności w godzinach porannych, w których linia regularna służy do dojazdów do pracy, czy szkół, i w których kursów jest najwięcej) nie ma przerw umożliwiających skorzystanie z pojazdu z linii regularnej do podstawienia go jako pojazdu zastępczego.

W konsekwencji Zamawiający uznał, że przy uwzględnieniu powyższych odległości, zwykłego ruchu drogowego w czasie w jakim komunikacja jest świadczona (m.in. wzmożony ruch poranny), ograniczenia w poruszaniu się autobusem zgodnie z zasadami ruchu drogowego, oczywistym jest, że nie jest możliwe spełnienie przez Odwołującego wymogu podstawienia autobusu zastępczego w każdym miejscu danej linii komunikacyjnej w czasie do 9 minut. Miejscem podstawienia autobusu zastępczego jest dowolne miejsce na którejkolwiek z linii komunikacyjnych, na których ma być realizowane zamówienie – nawet na ostatnich kilometrach trasy. Zamawiający przy ocenie oferowanego czasu podstawienia autobusu zastępczego nie może w tym wypadku poprzestać na samych zapewnieniach wykonawcy zawartych w treści oferty, czy wyjaśnieniach do niej, ale musi także ocenić w sposób obiektywny to czy takie zapewnienie może być przez danego wykonawcę rzeczywiście spełnione.

Zamawiający uznał, że Odwołujący wskazał tak krótki termin jedynie w celu uzyskania większej liczby punktów z góry wiedząc, że nie będzie w stanie spełnić świadczenia. Takie działanie uznał za złożenie oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji albowiem wykonawca oświadcza nieprawdę celem uzyskania przewagi w Postępowaniu i dopuszcza się działania sprzecznego z dobrymi obyczajami, które wymagają kierowania się prawdą.

Zamawiający stwierdził, że mógł unieważnić Postępowanie, gdyż wszystkie złożone oferty zostały odrzucone. Ponadto dostrzegł istnienie niemożliwej do usunięcia wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, co stanowiło dodatkową podstawę do unieważnienia Postępowania.

W szczególności Zamawiający ustalił, że kryterium oceny ofert „czas podstawienia pojazdu zastępczego” nie jest mierzalne albowiem nie określono momentu, od którego liczony będzie czas podstawienia pojazdu zastępczego: czy chodzi o zgłoszenie awarii przez Zamawiającego, zgłoszenie jej przez wykonawcę Zamawiającemu, czy też od wystąpienia awarii, o której w takim przypadku Zamawiający mógłby w ogóle nie wiedzieć, a zatem nie byłby w stanie ustalić, czy pojazd zastępczy został podstawiony w zadeklarowanym czasie. Ponadto tak sformułowane kryterium, bez określenia minimalnego czasu, jaki jest możliwy w ocenie Zamawiającego na podstawienie autobusu zastępczego, powoduje, iż wykonawcy mogliby zadeklarować świadczenie niemożliwe, zwłaszcza biorąc pod uwagę, iż nie zastrzeżono kary umownej za przekroczenie czasu podstawienia autobusu zastępczego.

Izba zważyła, co następuje.

Stan faktyczny nie był sporny między stronami.

Jak stanowi art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233, z późn. zm.) czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

W ocenie Izby nie doszło do złożenia przez Odwołującego oferty w Postępowaniu w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.

Odwołujący od lat bierze udział w postępowaniach prowadzonych przez Zamawiającego. Zamawiający od lat z kolei stosował to samo kryterium oceny ofert, tj. dotyczące czasu podstawienia pojazdu zastępczego. Kryterium to nie budziło wątpliwości wykonawców, którzy w tym zakresie nie zgłosili się z wnioskiem o wyjaśnienie treści Specyfikacji Warunków Zamówienia. Przeciwnie, w Postępowaniu złożono dwie różne oferty, w treści których przedstawiono konkretny czas na podstawienie pojazdu zastępczego.

Zamawiający wystosował do Odwołującego wezwanie do wyjaśnień treści oferty. Treść wyjaśnień udzielonych przez wykonawcę należy zawsze wyklądać z uwzględnieniem sposobu sformułowania wezwania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Izby ogólnikowe wezwanie, czy też wezwanie sporządzone na dużym

poziomie ogólności należy traktować jako przyznanie szerokiego zakresu swobody wezwanemu wykonawcy w przedstawianiu wyjaśnień. Nie oznacza to jednak, że wykonawca może złożyć jakiegokolwiek wyjaśnienia, które następnie zostaną bezrefleksyjnie zakwalifikowane jako wystarczające (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 820/23).

W niniejszej sprawie wezwanie Zamawiającego miało ogólny charakter, zaś konkretniejsze oczekiwania Zamawiającego ujawniły się w odniesieniu do wskazania, czy czas podstawienia pojazdu zastępczego jest realny do wykonania przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, w szczególności powiadomienia bazy o awarii, wyznaczenia pojazdu zastępczego, wyznaczenia kierowcy oraz czasu dojazdu do miejsca awarii.

Odwołujący przedstawił wyjaśnienia w zakresie wszystkich kwestii podniesionych przez Zamawiającego. Podtrzymał deklarację z oferty, wskazał na stacjonowanie kierowców w rezerwie w kilku różnych miejscowościach, przedstawił rozwiązania w zakresie zapewnienia łączności oraz pełnej dyspozycyjności kierowców i pojazdów rezerwowych. Przedstawił także zrzuty ekranu z Google Maps mające potwierdzić możliwość dojazdu do miejsca awarii w czasie do 9 minut.

Izba podziela zdanie Odwołującego, że przedstawione zrzuty ekranu służyły przede wszystkim celom poglądowym. Decydujące znaczenie miała zaś deklaracja Odwołującego w formularzu ofertowym. W świetle treści udzielonych wyjaśnień nie sposób uznać, że Zamawiający miał podstawy do odrzucenia oferty Odwołującego.

Jeśli Zamawiający po lekturze wyjaśnień Odwołującego powziął dalsze wątpliwości np. w kwestii przygotowania kierowcy do przejazdu, uruchomienia pojazdu, czy sprawdzenia stanu bezpieczeństwa, nic nie stało na przeszkodzie, aby wezwać Odwołującego do wyjaśnień także w tym zakresie.

Zamawiający w sposób nieuprawniony przyjął także własne założenia np. w zakresie czasu na wyjście kierowcy z domu, obowiązkowego sprawdzenia pojazdu, miejsc parkowania autobusów przez kierowców, czy liczby autobusów wyznaczonych przez Odwołującego do realizacji zamówienia. Założenia, które przyjął Zamawiający, nie wynikają ani z treści ofert, ani z wyjaśnień Odwołującego.

Przesłanki odrzucenia oferty, jako mające charakter sankcyjny, należy wyklądać w sposób ścisły. Nie jest dopuszczalne dowolne uzupełnianie przez zamawiającego oferty wykonawcy o własne, domniemane treści, a następnie odrzucenie jej z postępowania z uwagi na niezgodność tych treści z oświadczeniem wykonawcy zawartym w formularzu oferty.

Dodatkowo Odwołujący na rozprawie wskazał, że w poprzednich postępowaniach o udzielenie zamówienia deklarował gotowość do podstawienia pojazdu zastępczego w czasie 10 minut. Jak stwierdził Odwołujący, czemu Zamawiający nie zaprzeczył, deklaracje te nie budziły wątpliwości Zamawiającego.

Należy także zauważyć, że Zamawiający wciąż nie zaniechał praktyki ustalania czasu podstawienia pojazdu zastępczego na podstawie deklaracji wykonawcy. Jak wynikało ze stanowiska Odwołującego przedstawionego na rozprawie, Zamawiający zawarł w 2025 r. z Odwołującym dwie doraźne umowy na usługi odpowiadające przedmiotowi zamówienia. W ramach tych umów Odwołujący zadeklarował 9-minutowy czas podstawienia pojazdu zastępczego.

Zamawiający twierdzeniom tym nie zaprzeczył. Nie twierdził, że na podstawie tychże doraźnych umów doszło do popełnienia przez Odwołującego czynu nieuczciwej konkurencji poprzez zaoferowanie świadczenia niemożliwego celem uzyskania przewagi konkurencyjnej.

Oznacza to, że działania Zamawiającego są niekonsekwentne. Kwestionuje on bowiem możliwość Odwołującego w zakresie podstawienia pojazdu zastępczego w czasie 9 minut w jednym Postępowaniu, lecz przyjmuje deklaracje takiego samego czasu w ramach innych umów.

W konsekwencji zarzut pierwszy podlegał uwzględnieniu.

Zgodnie z art. 255 pkt 2 Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wszystkie złożone wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferty podlegały odrzuceniu.

Stwierdzenie braku podstaw do odrzucenia oferty Odwołującego z Postępowania prowadzi do upadku podstawy unieważnienia Postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 Pzp i przesądzenia o słuszności zarzutu drugiego odwołania. W Postępowaniu pozostała bowiem oferta, która nie podlega odrzuceniu, a zatem nie zostały spełnione przesłanki z tego przepisu.

Zgodnie z art. 255 pkt 6 Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu

umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 260 ust. 1 Pzp 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.

Zgodnie z art. 457 ust. 1 Pzp 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.

W ocenie Izby, potwierdziły się także zarzuty dotyczące niezasadnego unieważnienia Postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 oraz niewskazania prawidłowo uzasadnienia prawnego i faktycznego tej czynności.

Izba podziela argumentację Odwołującego w zakresie stwierdzenia, że czas jest kryterium mierzalnym, niebudzącym wątpliwości. W Postępowaniu nie zgłaszano wniosków o wyjaśnienie treści SWZ w tym zakresie. Oferty w Postępowaniu w zakresie części I złożyło 2 różnych wykonawców wskazując różny czas podstawienia pojazdu zastępczego.

Zamawiający w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dysponuje możliwościami weryfikacji treści ofert wykonawców i wzywania ich do złożenia odpowiednich wyjaśnień. W niniejszym Postępowaniu Zamawiający z takiego uprawnienia skorzystał i ocenił deklarację Odwołującego w zakresie możliwości podstawienia pojazdu zastępczego w oferowanym czasie.

Izba nie podzieliła wątpliwości Zamawiającego w zakresie terminu, od którego należy liczyć czas na podstawienie pojazdu zastępczego. Nie ma bowiem znaczenia czy awarię stwierdzi Zamawiający, czy wykonawca - w każdym przypadku rozpoczyna bieg terminu na podstawienie pojazdu zastępczego.

Zgodnie z art. 58 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny 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.

Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia ma charakter wyjątkowy. Przesłanki unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego muszą być poddane wykładni zawężającej.

Podkreślić także należy, że celem postępowania o udzielenie zamówienia jest wybór najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowanie postanowień umowy. Wszczęcie postępowania ma bowiem doprowadzić do wyłonienia najkorzystniejszej oferty a nie zakończyć się jego unieważnieniem. Zamawiający, przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, może popełnić błędy, nawet naruszając przy tym przepisy Pzp, jednak nie w każdym przypadku błąd powodować będzie powstanie wady rzutującej na ważność umowy (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 10 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 2/25 i KIO 32/25).

To Zamawiający jest autorem dokumentów zamówienia. Nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby Zamawiający przewidział odpowiedni mechanizm weryfikacji wykonawców przy spełnianiu przez nich świadczeń.

Zamawiający mógł także zastrzec odpowiednie kary umowne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, choć nie ma to większego znaczenia dla oceny skuteczności zarzutu. Kara umowna za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania dotyczy bowiem sfery realizacji zamówienia, a nie weryfikacji treści oferty w ramach postępowania o udzielenie zamówienia.

Brak przewidzenia na wcześniejszym etapie rozwiązań, które Zamawiający obecnie uznałby za satysfakcjonujące, nie stanowi jednak wady postępowania, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W ocenie Izby, Zamawiający nie przedstawił przekonującego uzasadnienia potwierdzającego, że w konsekwencji takiego kryterium oceny ofert umowa w sprawie zamówienia publicznego będzie podlegać unieważnieniu na podstawie art. 58 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

W rezultacie braku przesłanek oraz właściwego uzasadnienia unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp za zasadne należało uznać zarzuty 3-5 odwołania.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględniła 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 zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego.

W niniejszej sprawie naruszenia Zamawiającego miały wpływ na wynik Postępowania, gdyż doszło do bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego i unieważnienia Postępowania.

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Odwołanie zostało w całości uwzględnione, a zatem Odwołujący okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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. a) i b) w zw. z § 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).

Na koszty postępowania odwoławczego składały się – zgodnie ze spisem kosztów przedłożonym przez Odwołującego: wpis uiszczony przez Odwołującego (7 500 zł), uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego (3 600 zł) oraz uzasadnione koszty dojazdu Odwołującego na rozprawę (287,30 zł). Wobec powyższego Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 11 387,30 złotych.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....