

**WYROK**

Warszawa, dnia 5 maja 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

Przewodnicząca: J.S.

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 marca 2026 r. przez wykonawcę Comeco Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ełku przy ul. Podmiejskiej 7 (19-300 Ełk) w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Przedsiębiorstwo Transportowe NECKO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Augustowie przy ul. Komunalnej 3 (16-300 Augustów)

**orzeka:**

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Comeco Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ełku i:

2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Comeco Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ełku tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Comeco Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ełku tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Przedsiębiorstwo Transportowe NECKO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Augustowie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od wykonawcy Comeco Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ełku na rzecz zamawiającego Przedsiębiorstwa Transportowego NECKO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Augustowie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego Przedsiębiorstwo Transportowe NECKO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Augustowie 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 1372/26**

**Uzasadnienie**

Przedsiębiorstwo Transportowe NECKO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Augustowie (dalej zwane: „Zamawiającym”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. „Dostawa pojazdu z zabudową jednokomorową do zbiórki odpadów komunalnych segregowanych w formie leasingu operacyjnego”, numer referencyjny ZP/03/02/2026 (dalej zwane: „postępowaniem”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2026/BZP 00155758, z dnia 16 marca 2026 r. Wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620) (dalej zwanej: „PZP” lub „ustawą Pzp”).

W dniu 24 marca 2026 r. wykonawca Comeco Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ełku (dalej zwany: „Odwołującym”) wniósł odwołanie od następujących czynności i zaniechań Zamawiającego:

- 1) zaniechania udzielenia wyjaśnień treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (zwanej dalej również: „SWZ”) na wniosek Odwołującego złożony w terminie 4 dni przed upływem składania ofert,
- 2) zaniechania przedłużenia terminu składania ofert, pomimo nieudzielenia wyjaśnień treści SWZ na wniosek Odwołującego,
- 3) zaniechania przedłużenia terminu składania ofert o czas niezbędny do zapoznania się wszystkich zainteresowanych wykonawców z wyjaśnieniami udostępnionymi 21 marca 2026 r. (nr 5 i 6), niezbędnymi do należytego przygotowania i złożenia ofert, pomimo naruszenia terminu określonego w art. 284 ust. 2 PZP.

Wobec powyższego Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 284 ust. 2 w zw. z art. 16 pkt 1 PZP poprzez zaniechanie udzielenia wyjaśnień treści Specyfikacji Warunków Zamówienia, pomimo że wniosek o wyjaśnienie treści SWZ złożony przez Odwołującego wpłynął do Zamawiającego w dniu 19 marca 2026 r. tj. nie później niż w terminie 4 dni przed upływem terminu składania ofert wyznaczonym na 23 marca 2026 r. o godz. 10:30, czym naruszył zasadę przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, bowiem nieudzielenie wyjaśnień na wniosek Odwołującego uniemożliwiło mu złożenie oferty w

przedmiotowym postępowaniu,

2.art. 284 ust. 3 PZP poprzez zaniechanie czynności przedłużenia terminu składania ofert, pomimo nieudzielenia wyjaśnień na wniosek Odwołującego z dnia 19 marca 2026 r. niezwłocznie (nie później jednak niż na 2 dni przed upływem terminu składania ofert wyznaczonego na 23 marca 2026 r.) do czego był zobowiązany z uwagi na to, iż wniosek o udzielenie wyjaśnień z dnia 19 marca 2026 r. został złożony przez Odwołującego z zachowaniem terminu określonego w pkt 1 wyżej,

3.art. 284 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 4 PZP poprzez zaniechanie czynności przedłużenia terminu składania ofert, pomimo udzielenia wyjaśnień do treści SWZ nr 5 i 6 na wniosek innego wykonawcy w dniu 21 marca 2026 r. ( w sobotę) tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 284 ust. 2 PZP (nie później niż na 2 dni przed terminem składania ofert, z uwzględnieniem art. 8 ust. 4 PZP, zgodnie z którym, termin obejmujący dwa lub więcej dni zawiera co najmniej dwa dni robocze), co uniemożliwiło zapoznanie się przez Odwołującego z treścią w/w wyjaśnień i należytego przygotowania i złożenia oferty.

Mając na uwadze wyżej wskazane zarzuty, Odwołujący wniósł o:

- 1)uwzględnienie odwołania,
- 2)nakazanie Zamawiającemu unieważnienie postępowania,
- 3)obciążenie Zamawiającego w całości kosztami postępowania odwoławczego.

Odwołujący wskazał, że jest legitymowany do wniesienia odwołania, stosownie do wymagań określonych w art. 505 ust. 1 PZP. Odwołujący jest przedsiębiorcą, zainteresowanym uzyskaniem przedmiotowego zamówienia, który przygotowując ofertę w przedmiotowym postępowaniu złożył do Zamawiającego dwa wnioski o wyjaśnienie treści Specyfikacji Warunków Zamówienia. Zaniechanie udzielenia wyjaśnień do treści SWZ, na wniosek złożony w dniu 19 marca 2026 r. w zakresie wnioskowanym przez Odwołującego a także nieprzedłużenie terminu składania ofert uniemożliwiło Odwołującemu złożenie oferty. W przypadku uznania przez Krajową Izbę Odwoławczą zasadności niniejszego odwołania, Zamawiający będzie zobowiązany do unieważnienia postępowania, a następnie ponownego ogłoszenia co umożliwi Odwołującemu złożenie oferty i uzyskanie przedmiotowego zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona przez Odwołującego argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Do postępowania nie przystąpił żaden wykonawca.

W dniu 15 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o odrzucenie odwołania jako wniesionego po upływie 5 dniowego terminu określonego w art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp oraz jako wniesionego przez podmiot nieuprawniony. Zamawiający wskazał, że jego zdaniem wniesione odwołanie w swej treści (jak i pismo złożone przez Odwołującego do Zamawiającego w dniu 19 marca 2026 r.) zawiera żądanie zmiany treści SWZ tj. Opis przedmiotu zamówienia (zwanego dalej również: „OPZ”) będącego załącznikiem nr 5 do SWZ i jako takie dotyczy właśnie zapisów załącznika nr 5 do SWZ, który to załącznik został zamieszczony zarówno na platformie eZamówienia w pozycji dokumenty jak i na stronie internetowej Zamawiającego w dniu 16 marca 2026 r. Oznacza to, że odwołanie dotyczące zapisów tego dokumentu należało zgodnie z art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy PZP złożyć w terminie 5 dni tj. do dnia 23 marca 2026. Złożenie Odwołania dopiero w dniu 24 marca 2026 r. na postanowienia OPZ jest spóźnione i zostało wykonane z naruszeniem art.515 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp. W ocenie Zamawiającego odwołanie to podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP jako wniesione po upływie terminu 5 dni określonego w art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

W przypadku nieuwzględnienia przez Izbę tego wniosku o odrzucenie odwołania, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania jako niezasadzonego. Zamawiający przedstawił w piśmie argumentację na poparcie swoich wniosków.

W dniu 29 kwietnia Odwołującym złożył do akt sprawy pismo będące odpowiedzią Odwołującego na argumentację przedstawioną przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie.

**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 w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, 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 i skierowała odwołanie na rozprawę. Tym samym skład orzekający nie przychylił się do argumentacji Zamawiającego wskazującej, że odwołanie zasługuje na odrzucenie na podstawie art. 528 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP jako wniesione po upływie terminu 5 dni określonego w art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp. Zdaniem Izby złożone odwołanie dotyczy czynności i zaniechań Zamawiającego wskazanych w *petitum* odwołania zarzutach, a więc obowiązków Zamawiającego wynikających z w art. 284 ustawy Pzp. Zarzuty te nie odnosiły się do kwestionowania postanowień OPZ, jak wskazywał na to Zamawiający, dlatego też należało uznać, iż termin na wniesienie odwołania został przez Odwołującego zachowany.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji postępowania przekazanej przez Zamawiającego, z odwołania

wraz z załącznikami, z odpowiedzi na odwołanie oraz z pisma procesowego złożonego przez Odwołującego wraz z załącznika

Izba ustaliła i zważyła co następuje

Zamawiający prowadzi postępowanie na dostawę pojazdu z zabudową jednokomorową do zbiórki odpadów komunalnych segregowanych w formie leasingu operacyjnego.

Zamawiający wyznaczył termin składania ofert na dzień 23 marca 2026 r.

Odwołujący w postępowaniu nie złożył oferty.

Odwołujący w dniu 24 marca 2026 r. złożył odwołanie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący nie wykazał, że jest uprawniony do wniesienia odwołania zgodnie z art. 505 ust.1 ustawy Pzp. Przepis ten definiuje przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania. Zgodnie z tym artykułem odwołanie przysługuje, gdy podmiot je wnoszący jest wykonawcą, uczestnikiem konkursu lub innym podmiotem, którego cechuje posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia i poniesienie lub możliwości poniesienia szkody, będącej wynikiem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy. Innymi słowy Odwołujący nie uzasadnił, że posiada interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz nie wykazał szkody jaką może ponieść w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Uwzględniając powyższe, wykonawca wnoszący odwołanie jako środek ochrony prawnej, zobowiązany jest wykazać wpływ podnoszonych zarzutów na sytuację wykonawcy, wyrażającą się zaistnieniem po stronie Odwołującego uszczerbku w postaci szkody, co zaś jest wynikiem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, w taki sposób, aby było możliwe uchwycenie związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy zarzucanymi naruszeniami ustawy, a uszczerbkiem po stronie wykonawcy.

Odwołujący jest wykonawcą, który ubiega się o u udzielenie zamówienia. Jednakże sama ta okoliczność jest niewystarczająca dla uznania, że Odwołującemu przysługuje prawo do wniesienia środków ochrony prawnej przewidzianych w ustawie Pzp. Dostęp do procedury odwoławczej nie jest nieograniczony, ani nie jest to rodzaj postępowania kontrolującego legalność wszystkich zachowań Zamawiającego. Wykazanie, że Odwołujący spełnia te wszystkie elementy jest niezbędne, żeby uznać prawo Odwołującego do wniesienia odwołania. Jest to jak już wskazano, przesłanka materialna odwołania, zatem jej brak uniemożliwia uwzględnienie odwołania i powoduje, że odwołanie podlega oddaleniu (tak: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 4 kwietnia 2024 r o sygn. akt: KIO 946/24).

Odwołujący w złożonym w dniu 24 marca 2026 r. odwołaniu zdaniem Izby, nie wskazał na posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia mając na uwadze fakt, że otwarcie ofert nastąpiło w dniu 23 marca 2026 r., a Odwołujący nie złożył w tym postępowaniu oferty. Dostrzec należy, że ustawa nie wprowadza definicji posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia, to w oparciu o stanowisko doktryny oraz ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo Izby, wskazać należy, że wiąże się on z chęcią uzyskania zamówienia w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia lub konkursie. Dostrzeżenia wymaga również, że Odwołujący także nie wskazał w czym doszukuje się swojej szkody, w związku z tym, że Zamawiający nie przedłużył terminu składania ofert.

Dlatego też Izba doszła do przekonania, że powyższe oznacza, iż Odwołujący nie spełnił nałożonego na niego obowiązku w postaci wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania. Co istotne nie jest rolą Izby ustalanie istnienie tego interesu czy możliwości poniesienia szkody za Odwołującego. Powyższe wprost wynika z wyroku z dnia 27 marca 2023 r. sygn. akt XXIII Zs 11/23 wydanego przez Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych. Podkreślenia wymaga, że Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił wyrok Izby uznając, że Izba niezasadnie rozpoznała zarzuty odwołania w sytuacji, gdy odwołujący nie wykazał jedynie jednej z przesłanek występujących w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, czyli szkody. W ocenie Sądu już tylko taki brak stanowił wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania. Sąd wskazał również, że Izba nie może zastępować wykonawcy wnoszącego odwołanie, w obowiązku wykazania przesłanki materialnoprawnej z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Sąd zważył m.in., że:

*„Wbrew temu, co wskazała w uzasadnieniu do wyroku Krajowa Izba Odwoławcza Odwołujący/Uczestnik nie wykazał wypełnienia łącznie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody. Tymczasem Odwołujący na żadnym etapie postępowania nie powołał się na przesłankę szkody. Uczestnik nawet nie wskazał, że on jako Odwołujący ma interes w złożeniu niniejszego odwołania, nie podniósł, że w razie uwzględnienia odwołania jego oferta będzie ofertą najkorzystniejszą w przedmiotowym postępowaniu. Odwołujący nie wskazał jednej z określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp przesłanek, tj. poniesienia lub możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy. Sąd Okręgowy – przy tak postawionym zarzucie Skarżącego i jego powtórzonym z*

postępowania odwoławczego uzasadnieniu, uważnie prześledził każde słowo uczestnika zawarte w odwołaniu. Odwołujący nie odniósł się w ogóle do jednej z przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. poniesienia bądź możliwości podniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez Zamawiającego. Samo posiadanie statusu wykonawcy – podmiotu, który złożył ofertę w postępowaniu – i nawet wskazanie, że zajął 2 pozycję w rankingu oceny ofert - nie jest wystraszające do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej określonych ustawą i w zasadzie nie rodzi żadnych skutków procesowych.

Podsumowując, w odniesieniu do przesłanki poniesienia szkody lub jej możliwości Odwołujący nie przedstawił zarówno twierdzenia, jak i jego uzasadnienia. Krajowa Izba Odwoławcza uzupełniła twierdzenia Odwołującego, odnosząc się do „oczywistej szkody”: „oczywistym jest, że na skutek błędnej, niezgodnej z przepisami prawa decyzji zamawiającego, odwołujący może nie uzyskać zamówienia, co oznacza, że w takiej sytuacji poniesie szkodę. Na te okoliczności właśnie zwrócił uwagę Odwołujący w treści odwołania”. Tymczasem analiza odwołania prowadzi do odmiennych wniosków, albowiem Odwołujący na takie okoliczności nie zwrócił żadnej uwagi, nie podniósł takiego twierdzenia. W odwołaniu wniesionym w sprawie, Odwołujący uzasadniając interes we wniesieniu odwołania wskazywał jedynie, że „jego oferta jest druga pod względem złożonych ofert oraz kryterium oceny ofert. Tańsza, a tym samym wyżej sklasyfikowana w rankingu ofert - jest aktualnie oferta Wykonawcy (...)”.

Mając na uwadze taki stan faktyczny należy uznać, że Krajowa Izba Odwoławcza po prostu wyszła poza granice zarzutu. Krajowa Izba Odwoławcza nie może się domyślać przesłanki, nie może jej domniemywać. Co więcej Uczestnik nie tylko, że nie wykazał spełnienia tej przesłanki, ale również nie podniósł żadnej argumentacji w tym zakresie, nawet na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Tymczasem brak wskazania na szkodę, jaką mógłby ponieść odwołujący w wyniku rzekomego naruszenia przepisów PZP przez Zamawiającego, obligowało Krajową Izbę Odwoławczą do oddalenia odwołania. Przesłanka ta - wobec braku twierdzenia Odwołującego wymaganego art. 505 ust 1 Pzp - nie może być przedmiotem interpretacji stanu faktycznego sprawy dokonywanej przez Krajową Izbę Odwoławczą za Odwołującego. Słusznie podniesiono w skardze, iż obowiązkiem Izby jest jedynie ocena wskazanych przez odwołującego przesłanek.

Przepis art. 505 ust. 1 ustawy Pzp stanowi implementację do prawa krajowego dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. U. L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz. U. L 335, s. 31), czyli tzw. dyrektywy odwoławczej.

Analiza omawianego przepisu ustawy Pzp prowadzi do wniosku, że w celu korzystania ze środków ochrony prawnej wykonawca zobowiązany jest wykazać nie tylko interes w uzyskaniu zamówienia, ale także poniesienie lub możliwość poniesienia szkody z powodu działań lub zaniechań zamawiającego. Obydwie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Ponadto między szkodą grozącą wykonawcy, a naruszeniami ustawy Pzp zarzucanymi w odwołaniu, musi zostać wykazany adekwatny związek przyczynowo-skutkowy. Powyższe wynika z charakteru postępowania odwoławczego. Postępowanie odwoławcze ma bowiem na celu ochronę interesów osoby wnoszącej środki ochrony prawnej, a nie ochronę interesu publicznego przez sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia postępowania (...)

Reasumując tę część rozważań Sądu Okręgowego, zasadnym jest podniesienie, że brak wykazania spełnienia przesłanek wynikających z art. 505 ust. 1 Pzp stanowiło wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania wniesionego w przedmiotowym postępowaniu.”

Zatem mając na uwadze powyższe, wykazanie posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia i możliwości poniesienia szkody w odwołaniu wniesionym w dniu 24 marca 2026r., nie mogło być domniemane z okoliczności faktycznych wynikających z samego tylko zainteresowania ubiegania się o udzielenie zamówienia.

Uwzględniając tę okoliczności, Izba oddaliła odwołanie złożone przez Odwołującego, z powodu braku wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania określonej w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Konsekwencją powyższego było więc nierozpoznanie zarzutów merytorycznych odwołania, ponieważ odwołanie jako takie było niedopuszczalne.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b) w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania odwoławczego stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....