

WYROK

Warszawa, dnia 13 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Martyna Mieszkowska

Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 maja 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. K. z siedzibą w Łubowie, T.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą "BADERA" Firma Produkcyjno-Handlowo-Uslugowa T.B. w postępowaniu prowadzonym przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu,

orzeka:

uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. K. z siedzibą w Łubowie, T.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą "BADERA" Firma Produkcyjno-Handlowo-Uslugowa T.B., unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu, w tym wezwanie do wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. K. z siedzibą w Łubowie, T.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą "BADERA" Firma Produkcyjno-Handlowo-Uslugowa T.B. do złożenia dokumentu w postaci „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”;

kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:

1) zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. K. z siedzibą w Łubowie, T.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą "BADERA" Firma Produkcyjno-Handlowo-Uslugowa T.B. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika ww. wykonawców;

2) zasądza od Zamawiającego na rzecz wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. K. z siedzibą w Łubowie, T.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą "BADERA" Firma Produkcyjno-Handlowo-Uslugowa T.B. kwotę 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez ww. wykonawców z tytułu wpisu od odwołania oraz 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 2461/26

UZASADNIENIE

Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Zimowe utrzymanie dróg na terenie 9-u Rejonów Dróg Wojewódzkich”, znak postępowania: WZP.271-26/26, w podziale na części. Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty wskazane w przepisach wykonawczych wydane na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19 marca 2026 r. pod numerem 190722-2026.

W dniu 22 maja 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu w zakresie części 6 złożyli wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. K., T.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą "BADERA" Firma Produkcyjno-Handlowo-Uslugowa T.B. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie zostało złożone od niezgodnej z przepisami Pzp czynności Zamawiającego polegającej na:

- 1) wadliwej czynności badania i oceny ofert;
- 2) odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5);
- 3) zaniechaniu wezwania Odwołującego do złożenia dokumentu „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”;
- 4) wadliwemu uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

5) wadliwej czynności unieważnienia postępowania.

Odwołujący wskazał na naruszenie:

(1) art. 7 pkt 20 Pzp w zw. z art. 107 ust. 1 i 2 Pzp przez niezastosowanie i zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia przedmiotowego środka dowodowego w postaci „oświadczenia dotyczącego systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”, podczas gdy:

(a) oświadczenie to stanowi przedmiotowy środek dowodowy, m.in. dlatego, że:

i. treść przedmiotowego oświadczenia (tabeli nr 3) odnosi się jedynie do potwierdzenia przyjęcia przez wykonawcę określonych obowiązków realizacyjnych związanych z wykonywaniem zamówienia i nie prowadzi jakkolwiek do modyfikacji oferty,

ii. jego funkcją było potwierdzenie zgodności oferowanych usług z wymaganiami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia (na co wskazuje nawet treść wzoru przedmiotowego oświadczenia – nadana przez Zamawiającego, tj. „... zgodnie z warunkami rozdziału II pkt 3 OPZ” – zob. tabela nr 3), a tym samym Treść tabeli nr 3 odnosi się do potwierdzenia przyjęcia przez wykonawcę określonych obowiązków realizacyjnych związanych z wykonywaniem zamówienia, a nie do złożenia odrębnego, indywidualizującego ofertę oświadczenia co do zakresu świadczenia, iii. treść przedmiotowej tabeli nie wpływała na możliwość oceny oferty, przede wszystkim wobec tego, że tabela nr 3 nie służyła potwierdzeniu wartości punktowanej w jakimkolwiek kryterium oceny ofert (SWZ przewiduje jako jedno z kryteriów oceny ofert „maksymalna efektywna reakcja serwisowa działania systemu monitoringu GPS oraz urządzeń GPS (MEF) – 10 pkt” – co jest jednak oceniane na podstawie druku samej oferty, a co znalazło odzwierciedlenie poprzez dokonanie oceny oferty Odwołującego w tym kryterium już na podstawie złożonych dokumentów), zatem wprost wpisuje się w ustawową definicję przedmiotowych środków dowodowych; (b) Zamawiający – wbrew jego stanowisku wyrażonym w uzasadnieniu pisma z dnia 12 maja 2026 r. – przewidział w pkt 9.14 SWZ, że jeżeli wykonawca nie złoży przedmiotowych środków dowodowych lub złożone przedmiotowe środki dowodowe są niekompletne, zamawiający wzywa do ich złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie – a czego nie uczynił Zamawiający, twierdząc, że nie przewidział on sam takiej możliwości; w konsekwencji czego, Zamawiający był zobowiązany wezwać Odwołującego do złożenia przedmiotowego środka dowodowego, a czego nie uczynił, bezpodstawnie odrzucając ofertę;

ewentualnie: (2) art. 128 ust. 1, 3, 4, 5 Pzp w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia oświadczenia w postaci „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”, podczas gdy istnieją podstawy do traktowania przedmiotowego oświadczenia jako „innego oświadczenia składanego w postępowaniu” w rozumieniu art. 128 ust. 1 Pzp, a pomimo tego, Zamawiający nie wystosował do Odwołującego żadnego wezwania i odrzucił ofertę Odwołującego; w każdym przypadku:

(3) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego ze wskazaniem, że Odwołujący nie załączył do oferty wymaganej tabeli nr 3 zawierającej oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS, podczas gdy Zamawiający

zaniechał uprzedniego wezwania do Odwołującego do złożenia oświadczenia w postaci „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”, a do czego był zobowiązany w świetle ustawy Pzp oraz warunków zamówienia, przez co pozbawił Odwołującego możliwości uzupełnienia i przedłożenia przedmiotowego oświadczenia, a w konsekwencji niesłusznie odrzucił ofertę Odwołującego; (4) art. 255 pkt 2 Pzp poprzez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia ze wskazaniem, że wszystkie złożone oferty podlegały odrzuceniu podczas gdy czynność ta była przedwczesna, gdyż Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego ze wskazaniem, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia i uzasadniając to nieprzedłożeniem wraz z ofertą „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”, podczas gdy Zamawiający zaniechał uprzedniego wezwania do Odwołującego do złożenia oświadczenia w postaci „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”, a do czego był zobowiązany w świetle ustawy Pzp oraz warunków zamówienia, przez co pozbawił Odwołującego możliwości uzupełnienia i przedłożenia przedmiotowego oświadczenia, a dalej niesłusznie odrzucił ofertę Odwołującego, przez co w konsekwencji unieważnił postępowanie;

(5) art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp przez uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego w sposób nierzetelny i nieprzejrzysty, w oparciu o błędne założenia, podczas gdy czynność odrzucenia oferty danego wykonawcy jest najdalej idącą w skutkach prawnych czynnością, pozbawiającą wykonawcę szans na uzyskanie zamówienia publicznego, przez co tym bardziej czynność ta powinna być kompleksowo uzasadniona, tak aby była ona weryfikowalna, a co nie ma miejsca na tle ww. czynności;

(6) art. 16 pkt 1, 2, 3 Pzp przez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Odwołujący wniósł o:

I. uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a) oraz b) Pzp, aby:

- 1) unieważnił czynność odrzucenia oferty Odwołującego;
- 2) unieważnił czynność unieważnienia postępowania;
- 3) powtórzył czynności badania i oceny ofert w postępowaniu, w tym wezwał Odwołującego do złożenia dokumentu w postaci „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”;

II. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika na podstawie faktury VAT i spisu kosztów przedstawionych na rozprawie, zgodnie z § 5 pkt 2 lit. a-b rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że: „(...) Zamawiający błędnie zakwalifikował brak tego dokumentu jako brak dotyczący treści oferty, podczas gdy oświadczenie to wpisuje się w ustawową definicję przedmiotowego środka dowodowego. Był to dokument służący wyłącznie potwierdzeniu zgodności oferowanej usługi z wymaganiami Zamawiającego określonymi w OPZ oraz wymaganiami związanymi z realizacją zamówienia (co wynika chociażby z treści przedmiotowej tabeli – nadanej przez samego Zamawiającego). (...) Stanowisko Zamawiającego opiera się na nieprawidłowym utożsamieniu tabeli nr 3 z treścią oferty. Tymczasem na gruncie Pzp konieczne jest odróżnienie dokumentów kształtujących zobowiązanie ofertowe wykonawcy (określają istotne elementy oferty) od dokumentów, których funkcją jest wyłącznie potwierdzenie zgodności oferowanego świadczenia z wymaganiami Zamawiającego. Do tej drugiej kategorii należą dokumenty dowodowe, których celem jest wykazanie, że świadczenie zaoferowane przez wykonawcę odpowiada wymaganiom wynikającym z dokumentów zamówienia, w szczególności z OPZ albo z wymagań związanych z realizacją zamówienia. Właśnie do tej kategorii należy zaliczyć „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”. (...) Przy czym wezwanie Odwołującego do złożenia tabeli nr 3 nie prowadziłoby do niedozwolonej zmiany treści oferty. Uzupełnienie tego dokumentu nie powodowałoby zmiany ceny, zakresu świadczenia ani żadnego parametru ocenianego w kryteriach oceny ofert. Nie prowadziłoby również do poprawienia oferty w sposób wpływający na ranking wykonawców. Złożenie tabeli nr 3 po wezwaniu Zamawiającego miałoby wyłącznie charakter potwierdzający. Odwołujący nie uzyskałby w ten sposób możliwości zmiany zaoferowanego świadczenia, a jedynie możliwość wykazania, że zaoferowana usługa spełnia wymagania określone przez Zamawiającego w OPZ. Taki właśnie cel realizuje art. 107 ust. 2 Pzp. (...) W konsekwencji, skoro Zamawiający uznał tabelę nr 3 za przedmiotowy środek dowodowy, to był zobowiązany zastosować procedurę przewidzianą w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z pkt 9.14 SWZ, tj. wezwać Odwołującego do złożenia albo uzupełnienia tego środka dowodowego w wyznaczonym terminie. Zamawiający nie był natomiast uprawniony do pominięcia tej procedury i bezpośredniego odrzucenia oferty Odwołującego. Powyższe potwierdza również stanowisko doktryny. Jak wskazuje się w komentarzu do art. 107 ustawy Pzp, przedmiotowe środki dowodowe mogą podlegać uzupełnieniu, przy czym procedura ta jest dopuszczalna wtedy, gdy zamawiający przewidział taką możliwość w dokumentach zamówienia lub ogłoszeniu o zamówieniu. Jeżeli zaś zamawiający taką możliwość przewidział, pozostaje związany własnymi warunkami postępowania i jest zobowiązany do wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów. Wystarczające jest samo wskazanie, że zamawiający będzie stosował procedurę uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych. Ustawa nie wymaga szczegółowego opisu tej procedury. Zamawiający powinien jedynie wyznaczyć odpowiedni termin uzupełnienia, uwzględniając okoliczności danego postępowania, rodzaj uzupełnianego środka dowodowego oraz zasadę równego traktowania wykonawców (M. Stachowiak [w:] W. Dzierżanowski i in., Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2021, art. 107). (...) Z powyższego wynika, że dla zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp konieczne jest ustalenie, że treść zobowiązania ofertowego wykonawcy pozostaje sprzeczna z wymaganiami Zamawiającego, tj. Zamawiający powinien wykazać, że wykonawca zaoferował świadczenie inne niż wymagane, niezgodne z opisem przedmiotu zamówienia, nieodpowiadające warunkom zamówienia albo w sposób definitywny niepotwierdzające gotowości wykonania zamówienia zgodnie z tymi warunkami. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie wystąpiła. (...) Odrzucenie oferty jest jedną z najdalej idących sankcji przewidzianych w ustawie Pzp. Prowadzi do definitywnego wyeliminowania wykonawcy z postępowania i jako takie może zostać zastosowane wyłącznie wtedy, gdy przesłanki odrzucenia zostały wykazane w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości. W niniejszej sprawie Zamawiający przyjął najbardziej rygorystyczną konsekwencję, pomijając wcześniejsze etapy postępowania, które mogły i powinny zostać zastosowane. Skoro Zamawiający uznawał tabelę nr 3 za dokument wymagany w postępowaniu,

powinien w pierwszej kolejności ustalić jej charakter prawny i zastosować właściwy tryb wezwania Odwołującego do jej złożenia, uzupełnienia lub wyjaśnienia. Dopiero bezskuteczny upływ terminu wyznaczonego w takim wezwaniu, ewentualnie złożenie dokumentu potwierdzającego rzeczywistą niezgodność oferty z warunkami zamówienia, mogłoby uzasadniać dalszą ocenę skutków tego braku.(...) Skoro bowiem oferta Odwołującego została odrzucona z naruszeniem przepisów Pzp, w szczególności z pominięciem obowiązku wezwania Odwołującego do złożenia lub uzupełnienia tabeli nr 3, to Zamawiający nie mógł skutecznie przyjąć, że wszystkie oferty złożone w postępowaniu podlegały odrzuceniu. Podstawa unieważnienia postępowania była zatem konsekwencją wcześniejszej wadliwej czynności Zamawiającego. Podkreślenia wymaga również, że unieważnienie postępowania jest czynnością o szczególnie doniosłych skutkach. Prowadzi do zakończenia postępowania bez wyboru oferty najkorzystniejszej i bez udzielenia zamówienia. Podobnie jak odrzucenie oferty, powinno być stosowane wyłącznie w sytuacjach jednoznacznie przewidzianych ustawą i po uprzednim prawidłowym ustaleniu spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek. Zamawiający nie może unieważnić postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 Pzp, jeżeli co najmniej jedna z ofert została odrzucona wadliwie albo przedwcześnie. W niniejszej sprawie wadliwość czynności odrzucenia oferty Odwołującego bezpośrednio rzutuje na wadliwość czynności unieważnienia postępowania.(...) Zamawiający naruszył art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp, ponieważ uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego zostało sporządzone w sposób nierzetelny, niepełny i niepozwalający na rzeczywistą weryfikację podstaw tej czynności. Zamawiający ograniczył się do przedstawienia własnych założeń i ocen, nie wykazując w sposób kompleksowy, jakie konkretne okoliczności faktyczne oraz prawne miały przesądzać o konieczności odrzucenia oferty. Dodatkowo, oparł się na nieprawidłowych założeniach co do treści SWZ, którego to przecież jest twórcą (zob. pkt 2 uzasadnienia). (...) Co więcej, Zamawiający obecnie stara się uzupełniać (modyfikować) uzasadnienie swojej czynności (zob. pkt I). Mianowicie, zgodnie z uzasadnieniem zaskarżonej czynności, Zamawiający dopuszczał możliwość kwalifikacji przedmiotowego oświadczenia jako przedmiotowego środka dowodowego. Wówczas twierdził jednak, że rzekomo nie przewidział on konieczności wzywania do jego uzupełniania zgodnie z art. 107 Pzp. Wobec tego, że stanowisko to jest sprzeczne z SWZ, Odwołujący zwrócił się do Zamawiającego na piśmie ze wskazaniem na pkt 9.14 SWZ. W odpowiedzi Zamawiający zmienił swój tok rozumowania - jednocześnie pomijając przedmiotowy zapis – próbując sanować wadliwość uzasadnienia czynności (które jest przecież wiążące i nie podlega uzupełnieniu), podnosząc już, że „skoro tabela nr 3 nie stanowiła przedmiotowego środka dowodowego, brak było podstaw do wezwania Wykonawcy do jej uzupełnienia” – gdy wcześniej wskazywał, że w SWZ nie ma podstawy do wzywania na zasadzie art. 107 Pzp.”

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 12 maja 2026 r. (publikacja informacji o unieważnieniu postępowania zakresie części 6). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 22 maja 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 1 czerwca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości, wskazując, że: „(...) W żadnym z tych dokumentów Zamawiający nie wskazał, iż przedmiotowe oświadczenie stanowi przedmiotowy środek dowodowy. (...) Celem złożenia przedmiotowych środków dowodowych jest zatem potwierdzenie, że oferowany produkt (przedmiot świadczenia) jest zgodny z ustalonymi wymaganiami i że taki właśnie produkt zamawiający otrzyma w ramach realizacji zamówienia. Gdyby Zamawiający chciał aby tabela nr 3 stanowiła przedmiotowy środek dowodowy wskazałby to wyraźnie w SWZ i stosowany zapis przeniósłby do ogłoszenia, tak by wszyscy potencjalni wykonawcy mieli możliwość uzyskania informacji, iż takie środki przedmiotowe środki dowodowe są wymagane. Zamawiający standardowo stosuje w pkt 9.7 SWZ zapis o możliwości uzupełnienia tych środków, jednak ma on tylko zastosowanie w sytuacji, gdy są one wprost wskazane w dokumentach postępowania i w dokumencie ogłoszenia dopuszcza również możliwość ich uzupełnienia zgodnie z art. 107 ust. 2 pzp. (...) W odwołaniu Odwołujący stara się wejść w rolę Zamawiającego i przypisać tabeli nr 3 rolę, której Zamawiający w żadnym swoim dokumencie jemu nie przypisał, to jest przedmiotowego środka dowodowego. Odwołujący analizując oświadczenie w tabeli „W związku z realizacją zadania zimowego utrzymania dróg wojewódzkich, zobowiązuję się do: zakupu, montażu i serwisu urządzeń GPS na wymaganym sprzęcie ZUD oraz do zapewnienia systemu monitoringu GPS, na własny koszt i własnym staraniem, zgodnie z warunkami rozdziału II pkt 3 OPZ (umożliwiającymi efektywne przekazywanie wymaganych danych GPS na własny system monitoringu oraz programowi/przeglądarce ewidencji dróg WZDW)” stara się wywieść tezę, iż

dokument ten stanowi przedmiotowy środek dowodowy podlegający uzupełnieniu. Skoro tak twierdzi to dlaczego na etapie postępowania nie podnosił w pytaniach, iż popełniono błąd w SWZ i ogłoszeniu poprzez brak wyraźnego wskazania wymaganych przedmiotowych środków dowodowych do czego Zamawiający jest przepisami prawa zobowiązany. (...) Odwołujący nie zapoznał się szczegółowo z zapisami SWZ. W momencie gdy po otwarciu ofert okazało się, iż nie dołączył do oferty wymaganego oświadczenia/tabeli nr 3 próbuje naprawić ten błąd poprawiając treść SWZ za Zamawiającego. Tutaj należy zauważyć, iż poprawienie SWZ na tym etapie jest niedopuszczalne. (...) Gdyby jednak ta argumentacja nie została uwzględniona Odwołujący (treść odwołanie (str. 13-14)) wskazuje na błąd Zamawiającego w sposobie zaszerzegowania tabeli nr 3 uważając, iż nie stanowi ona treści oferty. Zamawiający po raz kolejny podkreśla, iż tabela nr 3 miała zostać złożona wraz z ofertą nie jako przedmiotowy środek dowodowy tylko jako załącznik do druku oferty i jako taki dokument nie podlegała uzupełnieniu. (...) Gdyby jednak ta argumentacja nie została uwzględniona Odwołujący (treść odwołanie (str. 13-14)) wskazuje na błąd Zamawiającego w sposobie zaszerzegowania tabeli nr 3 uważając, iż nie stanowi ona treści oferty. Zamawiający po raz kolejny podkreśla, iż tabela nr 3 miała zostać złożona wraz z ofertą nie jako przedmiotowy środek dowodowy tylko jako załącznik do druku oferty i jako taki dokument nie podlegała uzupełnieniu. (...) Odwołujący, aby móc skutecznie skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w PZP musi wykazać łączne spełnienie tzw. materialnoprawnych przesłanek do wniesienia środka ochrony prawnej, tj. wykazać, że:

- 1) ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie,
 - 2) poniósł lub może ponieść szkodę,
 - 3) poniesiona lub możliwa do poniesienia szkoda jest wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp.
- Udowodnienie spełnienia łącznie ww. przesłanek jest warunkiem koniecznym skutecznego wniesienia środka ochrony prawnej, co podlega badaniu przez organy rozpoznające środek ochrony prawnej. (...) Odwołujący, jako uzasadnienie posiadania interesu w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP, wskazuje, iż jego oferta po wezwaniu przez Zamawiającego do uzupełnienia oferty o oświadczenie – tabela nr 3 podlegałaby dalszemu badaniu i mógłby wygrać. Odwołujący zapomina, iż kontroferent również podlegałby takiemu wezwaniu, a oferta firmy Zaberda była najtańsza w tym postępowaniu. Odwołanie jest środkiem ochrony prawnej, której celem jest zmiana sytuacji wykonawcy, polegającej na możliwości wyboru oferty wykonawcy odwołującego się. W tej sytuacji wykonawca korzystający ze środków ochrony prawnej, musi wykazać, że zamawiający swoim działaniem, bądź zaniechaniem niezgodnym z przepisami PZP albo pozbawił go możliwości uzyskania zamówienia, albo w jakiś sposób utrudnił.”

W dniu 9 lipca 2026 r. Odwołujący złożył pismo procesowe.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący wykazał przesłanki skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez zamawiającego.

Izba uznała, że Odwołujący wykazał zarówno interes w uzyskaniu zamówienia, jak i możliwość poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia wynika z faktu złożenia oferty w przedmiotowym postępowaniu oraz ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego z powodu niezłożenia wraz z ofertą „oświadczenia dotyczącego systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026–2030 (tabela nr 3)”, pomimo że dokument ten stanowił przedmiotowy środek dowodowy, którego brak podlegał uzupełnieniu w trybie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp.

Gdyby Zamawiający przeprowadził badanie i ocenę oferty zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz postanowieniami SWZ, w szczególności zastosował procedurę przewidzianą w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, oferta Odwołującego nie zostałaby przedwcześnie odrzucona, lecz podlegałaby dalszej ocenie. Tym samym Odwołujący zachowałby realną możliwość uzyskania zamówienia, a w przypadku uznania jego oferty za najkorzystniejszą – zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W konsekwencji naruszenia przepisów ustawy Pzp doprowadziły do pozbawienia Odwołującego rzeczywistej szansy ubiegania się o udzielenie zamówienia, co stanowi uszczerbek w jego interesie prawnym oraz uzasadnia możliwość poniesienia szkody w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Na powyższą ocenę nie wpływa okoliczność, że postępowanie zostało unieważnione. Jak wynika z art. 7 pkt 18 ustawy Pzp, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego stanowi uporządkowany ciąg czynności podejmowanych przez Zamawiającego i wykonawców, zmierzających do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z kolei zgodnie z art. 254 ustawy Pzp postępowanie kończy się z chwilą zawarcia umowy albo jego unieważnienia.

W realiach niniejszej sprawy interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia nie został zaspokojony. Przedwczesne i bezpodstawne odrzucenie jego oferty, a następnie unieważnienie postępowania, pozbawiły go możliwości dalszego udziału w postępowaniu oraz ubiegania się o udzielenie zamówienia. Pomiędzy stwierdzonymi naruszeniami przepisów ustawy Pzp a możliwością poniesienia przez Odwołującego szkody zachodzi zatem bezpośredni związek przyczynowy, co oznacza, że przesłanki dopuszczalności wniesienia odwołania, określone w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, zostały w niniejszej sprawie spełnione.

W niniejszym postępowaniu w zakresie części nr 6 dwóch wykonawców złożyło oferty, w tym Odwołujący.

Zamawiający opublikował informację o unieważnieniu przedmiotowego postępowania w zakresie części 6, a także o odrzuceniu m.in. oferty Odwołującego o następującej treści: „(...) Postępowanie zostało unieważnione na podst. art. 255 pkt 2) Ustawy Pzp – Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wszystkie złożone wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferty podlegały odrzuceniu. W związku z tym, że wszystkie oferty zostały odrzucone, Zamawiający nie miał możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty.(...) Zamawiający działając na podstawie art. 226 ust.1 pkt.5 ustawy Pzp. odrzucił ofertę firm: Konsorcjum: Lider - BADER-DROG Sp. z o.o. Sp. k., Łubowo 25a 62-260 Łubowo, Partner - BADERA Firma Produkcyjno Handlowo Usługowa T.B., Dalachów 354, 46-325 Rudniki, Zaber Sp. z o.o., ul. Bystrzycka 24, 54-215 Wrocław. Uzasadnienie: Zgodnie z pkt 15.2 ppkt 11 SWZ, Wykonawcy zobowiązani byli złożyć wraz z ofertą „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”. Wykonawcy nie załączyli do ofert wymaganej tabeli nr 3 zawierającej oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS. Wymagane oświadczenie nie stanowi podmiotowego środka dowodowego ani przedmiotowego środka dowodowego w rozumieniu ustawy Pzp, lecz jest elementem treści ofert wymaganym przez Zamawiającego na etapie składania ofert. W związku z powyższym dokument ten nie podlega uzupełnieniu ani wyjaśnieniu w trybie art. 128 ustawy Pzp. Złożone przez Wykonawców oferty nie potwierdzają zaoferowania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, albowiem Zamawiający wymagał w SWZ złożenia, w tabeli nr 3, oświadczenia dotyczącego zakupu, montażu i serwisu urządzeń GPS na wymaganym sprzęcie ZUD oraz zapewnienia systemu monitoringu GPS na własny koszt i własnym staraniem. Ponadto w przedmiotowym dokumencie należało wskazać podmiot świadczący usługę serwisu urządzeń oraz monitoringu GPS. Jednocześnie w rozdziale II OPZ Zamawiający wymagał, aby system monitoringu GPS wraz z urządzeniami GPS stanowił funkcjonalną całość umożliwiającą odczyt i analizę danych telemetrycznych jednostek sprzętowych Wykonawcy za pomocą urządzeń GPS/GPRS. Brak złożenia tabeli nr 3 nie pozwala na identyfikację oferowanego sposobu realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego. Brak identyfikacji oferowanego przedmiotu zamówienia nie może zostać uzupełniony w trybie wyjaśnień lub uzupełnień dokumentów, a Zamawiający nie może domniemywać treści oferty ani samodzielnie ustalać, co faktycznie oferuje Wykonawca. Wyjaśnienia treści oferty są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy odnoszą się do informacji wynikających z dokumentów lub oświadczeń złożonych wraz z ofertą. Uzupełnienie informacji dotyczących systemu monitoringu GPS prowadziłoby natomiast do wprowadzenia do oferty nowej treści, co skutkowałoby zmianą oferty, a nie wyjaśnieniem istniejących już zapisów lub wątpliwości dotyczących dokumentów przedłożonych Zamawiającemu. Nadto wskazać należy, iż jeśli przyjąć założenie, że tabela nr 3 stanowiłaby przedmiotowy środek dowodowy, Zamawiający nie przewidział w dokumentach zamówienia możliwości jej uzupełnienia w trybie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp. Brak złożenia wymaganego dokumentu wraz z ofertami skutkuje niezgodnością treści ofert z warunkami zamówienia określonymi w SWZ, co stanowi podstawę do odrzucenia ofert na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.”

W myśl art. 7 pkt 20 ustawy Pzp przez przedmiotowe środki dowodowe należy rozumieć środki służące potwierdzeniu zgodności oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych z wymaganiami, cechami lub kryteriami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia lub opisie kryteriów oceny ofert, lub wymaganiami związanymi z realizacją zamówienia. Zgodnie z pkt 15.2 ppkt 11 SWZ, wykonawcy zobowiązani byli złożyć wraz z ofertą „oświadczenie dotyczące systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026/2030 (tabela nr 3)”.

Istotne znaczenie ma fakt, że katalog przedmiotowych środków dowodowych określony w ustawie Pzp ma charakter otwarty. Przedmiotowym środkiem dowodowym nie są wyłącznie dokumenty pochodzące od podmiotów trzecich, certyfikaty, zaświadczenia czy poświadczenia. Funkcję taką może pełnić również oświadczenie wykonawcy, jeżeli jego celem jest potwierdzenie zgodności oferowanych usług z wymaganiami Zamawiającego. Stanowisko to znajduje jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt

KIO 1928/21, Izba wskazała, że „nie istnieje zamknięty katalog przedmiotowych środków dowodowych. Przedmiotowym środkiem dowodowym może być zaświadczenie czy poświadczenie wystawione przez odrębny podmiot, ale także oświadczenie wykonawcy lub producenta. Wspólną cechą wszystkich przedmiotowych środków dowodowych jest to, aby potwierdzały, że dane dostawy, usługi lub roboty budowlane oferowane przez wykonawcę spełniają wymogi zamawiającego”.

Należy wskazać, że oświadczenie zawarte w tabeli nr 3 sprowadzało się w istocie do wskazania podmiotu świadczącego na rzecz wykonawcy usługę monitoringu GPS, a więc kontrahenta wykonawcy odpowiedzialnego za realizację określonego elementu zamówienia. Informacje te nie mogą być jednak utożsamiane z elementami treści oferty, jak błędnie przyjmuje Zamawiający.

Z treści samego oświadczenia wynika bowiem, że Zamawiający odwołał się do wymagań określonych w Opisie Przedmiotu Zamówienia, wskazując, iż wykonawca zobowiązany jest realizować obowiązki „zgodnie z warunkami rozdziału II pkt 3 OPZ”. Takie sformułowanie jednoznacznie wskazuje, że dokument miał charakter potwierdzający i służył wykazaniu zgodności oferowanej usługi z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w dokumentacji postępowania. Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, iż funkcją tego dokumentu nie było kształtowanie treści zobowiązania ofertowego, lecz potwierdzenie spełnienia wymagań odnoszących się do sposobu realizacji zamówienia. Trafnie zatem Odwołujący podniósł, że Zamawiający błędnie zakwalifikował brak tabeli nr 3 jako brak dotyczący treści oferty, podczas gdy dokument ten odpowiada ustawowej definicji przedmiotowego środka dowodowego.

Wykonawca zobowiązany był jedynie wskazać sposób realizacji określonych obowiązków, obejmujących zakup urządzeń GPS, ich montaż, serwis oraz nazwę podmiotu świadczącego usługę monitoringu. Treść tabeli nr 3 odnosiła się zatem wyłącznie do sposobu wykonania zamówienia, a nie do określenia zakresu świadczenia objętego ofertą. Dokument ten nie zawierał odrębnego oświadczenia woli indywidualizującego ofertę ani nie kształtował istotnych elementów zobowiązania wykonawcy.

Tabela nr 3 nie zawierała żadnych elementów, które mogłyby zostać uznane za przedmiotowo istotne składniki treści czynności prawnej. Nie określała ceny, zakresu świadczenia, terminu wykonania zamówienia, warunków płatności ani innych postanowień wpływających na zakres zobowiązania wykonawcy. Nie stanowiła również podstawy do ustalenia treści oferowanego świadczenia w sposób pozwalający na porównanie ofert w aspekcie konkurencyjnym.

Nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że tabela nr 3 nie podlegała ocenie w ramach kryteriów oceny ofert. Zamawiający przewidział wprawdzie kryterium „maksymalna efektywna reakcja serwisowa działania systemu monitoringu GPS oraz urządzeń GPS (MEF) – 10 pkt”, jednak parametr ten oceniany był wyłącznie na podstawie formularza ofertowego, a nie danych zawartych w tabeli nr 3. Skoro zatem Zamawiający dokonał oceny oferty Odwołującego w oparciu o dokumenty złożone wraz z ofertą, nie sposób przyjąć, że tabela nr 3 była dokumentem niezbędnym do ustalenia treści oferty lub elementem wpływającym na jej ocenę. Potwierdza to, że dokument ten pełnił wyłącznie funkcję dowodową, a nie kreował treść oferty.

Nie sposób zatem podzielić stanowiska Zamawiającego, zgodnie z którym brak tabeli nr 3 uniemożliwiał ustalenie przedmiotu oferowanego zamówienia. Funkcją tego dokumentu było wyłącznie potwierdzenie spełnienia wymagań określonych w OPZ, co przesądza o jego dowodowym, a nie ofertowym charakterze.

Argumentacja Zamawiającego, jakoby niewskazanie podmiotu świadczącego usługę monitoringu GPS powodowało niemożność ustalenia, co wykonawca zaoferował, również nie zasługuje na uwzględnienie. Dane dotyczące podmiotu świadczącego usługę monitoringu mają charakter organizacyjny i odnoszą się wyłącznie do sposobu realizacji zamówienia. Podmiot ten może ulec zmianie także po zawarciu umowy, o ile nie prowadzi to do naruszenia postanowień umowy lub przepisów ustawy Pzp. Zmiana taka pozostaje bez wpływu na zakres świadczenia, wymagane parametry techniczne systemu monitoringu GPS oraz jego funkcjonalność, a tym samym nie prowadzi do zmiany przedmiotu zamówienia. Dodatkowo, zgodnie z treścią postanowienia pkt 20 ust. 5 SWZ: „Wykonawca, którego ofertę wybrano jako najkorzystniejszą, w terminie 4 dni od dnia przekazania informacji o wyborze oferty przedłoży Zamawiającemu oświadczenie o danych firm świadczących dla niego usługi serwisu urządzeń GPS oraz monitoringu sprzętu GPS.” Mając na uwadze powyższe, Izba zgodziła się z twierdzeniem Odwołującego, że treść oświadczenia tj. w zakresie danych firm świadczących dla wykonawcy usługi serwisu urządzeń GPS oraz monitoringu sprzętu GPS wskazana w tabeli nr 3 jest zbieżna z tą, która powinna zostać przekazana po wyborze najkorzystniejszej.

Jeżeli natomiast wykonawca złożył formularz ofertowy, określił cenę oraz oświadczył, że wykona zamówienie zgodnie z wymaganiami SWZ i OPZ, to należy przyjąć, iż zaoferował również wykonanie obowiązku zapewnienia systemu monitoringu GPS, skoro obowiązek ten wynikał bezpośrednio z OPZ. Brak odrębnego dokumentu potwierdzającego sposób realizacji tego obowiązku nie oznacza zatem braku zobowiązania wykonawcy do jego wykonania.

W konsekwencji Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że decydujące znaczenie ma funkcja danego dokumentu. Jeżeli dokument służy wyłącznie potwierdzeniu, iż oferowana usługa spełnia wymagania określone przez Zamawiającego, mieści się on w pojęciu przedmiotowego środka dowodowego w rozumieniu art. 7 pkt 20 ustawy Pzp.

Taki właśnie charakter miała tabela nr 3, której brak podlegał uzupełnieniu na zasadach właściwych dla przedmiotowych środków dowodowych, a nie ocenie jako brak elementu treści oferty.

Izba uznała, że Zamawiający naruszył art. 107 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia lub uzupełnienia tabeli nr 3, pomimo że dokument ten stanowił przedmiotowy środek dowodowy.

Zgodnie z pkt 9.14 SWZ Zamawiający przewidział, że „jeżeli wykonawca niełoży przedmiotowych środków dowodowych lub złożone przedmiotowe środki dowodowe są niekompletne, zamawiający wzywa do ich złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie”. Postanowienie to stanowiło implementację art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym, jeżeli wykonawca niełoży przedmiotowych środków dowodowych albo złożone przedmiotowe środki dowodowe są niekompletne, zamawiający – o ile przewidział taką możliwość w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia – obowiązany jest wezwać wykonawcę do ich złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie budziło wątpliwości, że Zamawiający przewidział możliwość uzupełniania przedmiotowych środków dowodowych, a tabela nr 3 miała właśnie taki charakter. Skoro dokument ten służył wyłącznie potwierdzeniu zgodności oferowanej usługi z wymaganiami określonymi w OPZ i nie stanowił elementu treści oferty, Zamawiający był zobowiązany do zastosowania procedury określonej w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp. Brak było zatem podstaw do pominięcia tej procedury i bezpośredniego odrzucenia oferty Odwołującego.

Zamawiający, uznając, że tabela nr 3 nie została złożona lub jest niekompletna, powinien był w pierwszej kolejności wezwać Odwołującego do jej złożenia albo uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Dopiero wynik tej procedury mógł stanowić podstawę dalszych czynności w postępowaniu. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do obejścia mechanizmu przewidzianego w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, którego celem jest usunięcie braków dotyczących przedmiotowych środków dowodowych, przy jednoczesnym zachowaniu niezmienności treści oferty.

Izba poparła stanowisko Odwołującego, że wezwanie Odwołującego do złożenia tabeli nr 3 nie prowadziłoby do niedopuszczalnej zmiany treści oferty. Uzupełnienie tego dokumentu nie skutkowałoby bowiem zmianą istotnych elementów oferty, w szczególności ceny, zakresu oferowanego świadczenia ani parametrów podlegających ocenie w ramach kryteriów oceny ofert. Czynność ta nie mogłaby również wpłynąć na wynik oceny ofert ani zmianę pozycji wykonawców w rankingu ofert. Złożenie tabeli nr 3 w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego miałoby wyłącznie charakter potwierdzający i służyłoby wykazaniu, że zaoferowane świadczenie odpowiada wymaganiom określonym w opisie przedmiotu zamówienia. Nie prowadziłoby natomiast do modyfikacji treści złożonej oferty ani do umożliwienia wykonawcy zaoferowania innego świadczenia niż pierwotnie zadeklarowane. W konsekwencji wezwanie do uzupełnienia wskazanego dokumentu pozostawałoby w pełni zgodne z celem i funkcją art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, który przewiduje możliwość uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych służących potwierdzeniu zgodności oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych z wymaganiami zamawiającego, przy jednoczesnym zachowaniu niezmienności treści oferty.

Izba uznała, że zaniechanie wezwania do uzupełnienia tego dokumentu i bezpośrednie odrzucenie oferty stanowiło zatem naruszenie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp.

Zamawiający, jako gospodarz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest uprawniony do określenia w dokumentach zamówienia zakresu wymagań, w tym w szczególności wymagań odnoszących się do treści oferty.

Zamawiający opracowuje wzory formularzy oraz precyzuje sposób ich prawidłowego wypełnienia, a także formułuje wymogi dotyczące sposobu wykazania spełniania parametrów określonych w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ).

Wymagania zawarte w dokumentacji postępowania należy interpretować ściśle, zgodnie z ich literalnym brzmieniem.

Zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, są związani treścią SWZ przez cały czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W celu zastosowania przesłanki odrzucenia oferty, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, niezbędne jest jednoznaczne wykazanie, na czym konkretnie polega niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia. Oznacza to konieczność wskazania, które elementy oferty oraz w jaki sposób pozostają w sprzeczności z precyzyjnie sformułowanymi wymaganiami zamawiającego zawartymi w dokumentacji zamówienia.

Odrzuceniu może zatem podlegać wyłącznie taka oferta, której treść jest wprost niezgodna z treścią warunków zamówienia. Punkt wyjścia dla oceny zgodności oferty z wymaganiami zamawiającego stanowią postanowienia SWZ, w których zamawiający w sposób jasny, przejrzysty i zrozumiały wyraził swoje oczekiwania względem wykonawców.

W konsekwencji, ocena zgodności oferty musi być dokonywana wyłącznie w oparciu o literalne brzmienie postanowień dokumentów zamówienia. Niedopuszczalne jest formułowanie zarzutów niezgodności oferty w oparciu o niewyraźne wprost w warunkach zamówienia oczekiwania, domniemania lub subiektywną, rozszerzającą interpretację zapisów dokumentacji.

Wykonawca, przygotowując ofertę, działa w zaufaniu do jednoznaczności i przejrzystości treści dokumentów zamówienia, a jego obowiązek dostosowania oferty dotyczy wyłącznie tych wymagań, które zostały przez

zamawiającego sformułowane w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości.

Podkreślenia wymaga, iż w celu skutecznego zastosowania podstawy odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający zobowiązany jest do przeprowadzenia szczegółowej analizy porównawczej treści złożonej oferty z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

Warunki zamówienia, w szczególności opis przedmiotu zamówienia, stanowią wyraz woli zamawiającego w zakresie oczekiwanego świadczenia, które ma być przedmiotem umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Oferta wykonawcy, zgodnie z definicją zawartą w art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego, stanowi oświadczenie woli zobowiązujące do wykonania świadczenia odpowiadającego warunkom zamówienia – w przypadku uznania oferty za najkorzystniejszą.

Dopiero przeprowadzenie wskazanego porównania pomiędzy treścią oferty a wymaganiami SWZ pozwala na przesądzenie, czy oferta rzeczywiście odpowiada wymogom zamówienia. O niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia można mówić jedynie wówczas, gdy jej merytoryczna zawartość – tj. deklarowane przez wykonawcę świadczenie – nie odpowiada jednoznacznie określonym wymaganiom ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia.

W tym kontekście istotne jest, iż niezgodność ta musi mieć charakter oczywisty i niewątpliwy, a zatem zamawiający powinien posiadać pewność, iż oferta nie spełnia jego wymagań. Warunkiem koniecznym dla takiej kwalifikacji jest również to, by postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia były sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. (wyrok z dnia 22 września 2020 roku, sygn. akt: KIO 1864/20; wyrok z dnia 20 stycznia 2020 roku, sygn. akt: KIO 69/20).

Izba uznała, że Zamawiający nie wykazał, aby treść oferty Odwołującego była niezgodna z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Podstawą odrzucenia oferty było wyłącznie stwierdzenie, że Odwołujący nie załączył do oferty tabeli nr 3, tj. „oświadczenia dotyczącego systemu monitoringu GPS na cele ZUD sezonów 2026–2030”. Sam fakt niezłożenia tego dokumentu nie przesądza jednak o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, musi wynikać z treści złożonego oświadczenia woli wykonawcy i dotyczyć zakresu lub sposobu realizacji oferowanego świadczenia. Nie może natomiast zostać wywiedziona wyłącznie z braku dokumentu, którego funkcją jest potwierdzenie spełnienia wymagań Zamawiającego, a nie określenie treści zobowiązania ofertowego.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że skoro Zamawiający uznawał tabelę nr 3 za dokument wymagany w postępowaniu, obowiązany był w pierwszej kolejności prawidłowo ustalić jej charakter prawny, a następnie zastosować procedurę przewidzianą dla dokumentów tego rodzaju. W sytuacji, gdy tabela nr 3 stanowiła przedmiotowy środek dowodowy, Zamawiający powinien był zastosować tryb określony w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, wzywając Odwołującego do jej złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie.

Dopiero bezskuteczny upływ terminu wyznaczonego w takim wezwaniu albo treść dokumentu złożonego w jego wykonaniu mogły stanowić podstawę do oceny, czy oferta pozostaje zgodna z warunkami zamówienia oraz czy zachodzą przesłanki jej odrzucenia. Pominięcie tej procedury uniemożliwiało przyjęcie, że Zamawiający dysponował podstawami do stwierdzenia niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia.

W konsekwencji Izba uznała, że Zamawiający przedwcześnie i bezpodstawnie zastosował art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Czynność odrzucenia oferty została bowiem oparta wyłącznie na braku dokumentu, który – jako przedmiotowy środek dowodowy – podlegał uzupełnieniu w trybie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp oraz zgodnie z postanowieniami pkt 9.14 SWZ. Dopóki procedura ta nie została przeprowadzona, brak było podstaw do przyjęcia, że treść oferty Odwołującego pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia, a tym samym do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Konsekwencją bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego było wadliwe unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp.

Zgodnie z powołanym przepisem, przesłanka unieważnienia postępowania zachodzi wyłącznie wówczas, gdy wszystkie złożone oferty podlegają odrzuceniu. Oznacza to, że możliwość zastosowania art. 255 pkt 2 ustawy Pzp jest uzależniona od uprzedniego zgodnego z prawem stwierdzenia istnienia podstaw do odrzucenia każdej ze złożonych ofert. Jeżeli natomiast czynność odrzucenia choć jednej z ofert została dokonana z naruszeniem przepisów ustawy, brak jest podstaw do przyjęcia, że ziszcza się przesłanka unieważnienia postępowania.

W okolicznościach niniejszej sprawy czynność unieważnienia postępowania była co najmniej przedwczesna. Zamawiający zakończył postępowanie, mimo że nie wyczerpał obligatoryjnych mechanizmów przewidzianych zarówno w ustawie Pzp, jak i w opracowanych przez siebie dokumentach zamówienia. W szczególności nie zastosował procedury określonej w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp oraz pkt 9.14 SWZ, pozbawiając Odwołującego możliwości złożenia lub uzupełnienia tabeli nr 3, stanowiącej przedmiotowy środek dowodowy.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że wadliwość czynności odrzucenia jego oferty pozostaje w bezpośrednim związku z wadliwością czynności unieważnienia postępowania. Gdyby Zamawiający prawidłowo zastosował przepisy

ustawy Pzp oraz postanowienia SWZ, w pierwszej kolejności powinien był wezwać Odwołującego do złożenia lub uzupełnienia tabeli nr 3, ewentualnie do złożenia stosownych wyjaśnień, jeżeli uznał je za niezbędne. Dopiero po przeprowadzeniu tej procedury możliwe byłoby dokonanie oceny, czy oferta Odwołującego odpowiada warunkom zamówienia oraz czy zachodzą przesłanki jej odrzucenia.

Zaniechanie przeprowadzenia tej procedury spowodowało, że Zamawiający bezpodstawnie przyjął, iż oferta Odwołującego podlega odrzuceniu, a w konsekwencji błędnie uznał, że wszystkie złożone oferty podlegają odrzuceniu, co miało stanowić podstawę unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp.

W konsekwencji Izba uznała, że czynność unieważnienia postępowania została oparta na wadliwej i przedwczesnej czynności odrzucenia oferty Odwołującego. Zamawiający nie jest bowiem uprawniony do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, jeżeli co najmniej jedna z ofert została odrzucona z naruszeniem przepisów ustawy lub przed wyczerpaniem obligatoryjnych procedur poprzedzających zastosowanie sankcji odrzucenia. W takiej sytuacji nie można uznać, że przesłanka odrzucenia wszystkich ofert została skutecznie wykazana, a tym samym brak jest podstaw do unieważnienia postępowania na podstawie wskazanego przepisu.

Jak wynika z treści dokumentacji postępowania, Zamawiający wprost przewidział możliwość złożenia lub uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych, tj. w pkt 9.14 SWZ.

Jednocześnie w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający stwierdził, że „(...) jeśli przyjąć założenie, że tabela nr 3 stanowiłaby przedmiotowy środek dowodowy, Zamawiający nie przewidział w dokumentach zamówienia możliwości jej uzupełnienia w trybie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp”.

Izba uznała, że przedstawiona argumentacja pozostaje wewnętrznie sprzeczna i nie może stanowić podstawy prawidłowego uzasadnienia czynności odrzucenia oferty. Z jednej strony Zamawiający twierdził, że tabela nr 3 nie stanowi przedmiotowego środka dowodowego, z drugiej natomiast wskazywał, że nawet przy przyjęciu odmiennej kwalifikacji dokumentu nie istniała możliwość jego uzupełnienia. Drugie z powyższych twierdzeń pozostaje jednak w oczywistej sprzeczności z jednoznaczną treścią pkt 9.14 SWZ, w którym sam Zamawiający przewidział procedurę uzupełniania przedmiotowych środków dowodowych.

W konsekwencji Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że argumentacja Zamawiającego oparta została na wzajemnie wykluczających się założeniach. Nie sposób bowiem jednocześnie twierdzić, że określony dokument nie jest przedmiotowym środkiem dowodowym oraz że – nawet gdyby nim był – nie podlega uzupełnieniu, podczas gdy dokumenty zamówienia wyraźnie przewidują możliwość zastosowania procedury określonej w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp. Takie rozumowanie cechuje brak spójności logicznej i pozostaje w sprzeczności z treścią własnych postanowień SWZ.

W ocenie Izby powyższe okoliczności prowadzą również do wniosku, że uzasadnienie odrzucenia oferty nie przedstawia w sposób jednoznaczny i konsekwentny rzeczywistych podstaw faktycznych oraz prawnych dokonanej czynności. Z przedstawionej argumentacji nie sposób wywieść, jaka była rzeczywista przyczyna odrzucenia oferty Odwołującego, skoro Zamawiający oparł ją na wzajemnie niespójnych twierdzeniach dotyczących charakteru prawnego tabeli nr 3 oraz możliwości zastosowania procedury jej uzupełnienia.

Tym samym twierdzenie Zamawiającego, że dokumenty zamówienia nie przewidywały możliwości zastosowania procedury określonej w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, należało uznać za całkowicie niezasadne. Pozostaje ono bowiem w bezpośredniej sprzeczności z postanowieniami SWZ, które sam Zamawiający ustanowił i którymi był związany na etapie prowadzenia postępowania.

W konsekwencji Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że Zamawiający, przewidując w SWZ możliwość uzupełniania przedmiotowych środków dowodowych, nie był uprawniony do odmowy zastosowania tej procedury wobec Odwołującego. Odstąpienie od obligatoryjnego mechanizmu przewidzianego zarówno w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, jak i w pkt 9.14 SWZ, a następnie odrzucenie oferty z powodu braku dokumentu podlegającego uzupełnieniu

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego dopatrzyla się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....