

**UCHWAŁA**  
**KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ**

**z dnia 16 stycznia 2026 r.**

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z dnia 29 grudnia 2025 r. zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez Zamawiającego Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Rybackiej w Rzeszowie, dotyczących Informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 18 grudnia 2025 r. (znak sprawy KND/154/24/DKZP) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym bez negocjacji, którego przedmiotem był „*zakup 5 dronów z dodatkowym wyposażeniem do realizacji zadań statutowych.*”

**Krajowa Izba Odwoławcza** w składzie:

**Przewodniczący: Anna Wojciechowska**

**Członkowie: Marek Bienias**

**Anna Chudzik**

wyraża następującą opinię:

**zastrzeżenia zamawiającego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Rybackiej w Rzeszowie do informacji o wyniku kontroli doraźnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 18 grudnia 2025 r. nie zasługują na uwzględnienie.**

## Uzasadnienie

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej jako „Prezes Urzędu” lub „Kontrolujący”) przeprowadził kontrolę doraźną postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazanego w sentencji uchwały, w wyniku której na podstawie art. 603 ust. 1 w zw. z art. 607 ust. 1 oraz art. 609 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm., dalej: „ustawa pzp”) stwierdził naruszenie przez Zamawiającego: art. 222 ust. 1 ustawy pzp, art. 16 pkt 1 ustawy pzp w zw. z art. 222 ust. 1 ustawy pzp, art. 255 pkt 6 ustawy pzp.

### **Kontrolujący uzasadnił swoje stanowisko w następujący sposób:**

Kontrolujący ustalił, że Zamawiający w dniu 24 października 2024 r. wszczął, w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy pzp, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Zakup 5 dronów z dodatkowym wyposażeniem do realizacji zadań statutowych” (nr referencyjny: KW.26.5.2024) przez zamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu nr 2024/BZP 00563177. Zamawiający określił termin składania i otwarcia ofert na dzień 1 listopada 2024 r., odpowiednio, godz. 10.00, 10.30.

Kontrolujący wskazał, że pismem z dnia 12 listopada 2024 r. Wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o wszczęcie kontroli doraźnej w sprawie przeprowadzonego przez zamawiającego - Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Rybackiej w Rzeszowie - postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zakup 5 dronów z dodatkowym wyposażeniem do realizacji zadań statutowych” (nr referencyjny: KW.26.5.2024). Podstawą wniosku o wszczęcie kontroli doraźnej przedmiotowego postępowania stała się, przede wszystkim, dokonana przez Zamawiającego czynność otwarcia ofert zrealizowana bez zachowania reguł określonych dla stosowanej procedury, co spowodowało zaistnienie niemożliwej do usunięcia wady postępowania, w tym uniemożliwienie złożenia oferty przez potencjalnych wykonawców, wycofania i poprawienia oferty złożonej przez wnioskodawcę.

Kontrolujący ustalił dalej, że w dniu 15 listopada 2024 r. Zamawiający udostępnił, na stronie internetowej prowadzonego postępowania (<https://ezamowienia.gov.pl>), informację o unieważnieniu przedmiotowego postępowania, wskazując, m.in., cyt.: „*Postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Uzasadnienie faktyczne: Termin otwarcia ofert został ustalony na dzień ustawowo wolny od pracy, tj. na 1 listopada 2024 r. a zgodnie z art. 8 ustawy Pzp w związku z art. 115 ustawy Kodeks cywilny powinien przypadać na najbliższy dzień roboczy, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą*”.

Pismem z dnia 20 listopada 2024 r., z uwagi na dokonanie przez Zamawiającego czynności unieważnienia ww. postępowania, poinformowano Wnioskodawcę, iż brak jest podstaw do podjęcia czynności kontrolnych w zakresie zarzutów sformułowanych we wniosku o wszczęcie kontroli doraźnej.

Pismem z dnia 28 listopada 2024 r. Wnioskodawca ponownie zwrócił się z wnioskiem o wszczęcie kontroli doraźnej oraz poinformował, cyt.: *„W dniu 19.11.2024 r. inny wykonawca w tym postępowaniu złożył odwołanie do KIO (sygn. akt: KIO 4343/24), wskazując, że Zamawiający nie złamał przepisów ustawy i nieprzedłużenie terminu do dnia roboczego nie naruszyło niczyjego interesu. Mimo tej ekwilibrystycznej argumentacji nie sposób zgodzić się z taką tezą, gdyż zachowanie Zamawiającego w oczywisty sposób łamie przepis art. 457 ust. 1 pkt 1) pzp i uwzględnienie takiego odwołania prowadziłyby do omięcia przepisów pzp odnośnie terminów. Tym samym wykluczono każdego potencjalnego wykonawcę, który założył, że może swoją ofertę złożyć w kolejnym dniu roboczym zgodnie z brzmieniem przepisów pzp, czy tak jak nasza firma założyła możliwość poprawy oferty. Nie ma tu znaczenie, że czas udostępnienia dokumentów wynosił ponad 7 dni, istotny jest fakt, że nie przedłużono terminu zgodnie z dyspozycją ustawy. (...). Jednak Zamawiający przesłał do KIO w dniu 26.11.2024 r. swoje stanowisko, w którym w całości uznał odwołanie wykonawcy i w tym samym dniu ponownie ogłosił wybór najkorzystniejszej oferty – wskazując ofertę tego właśnie wykonawcy”. (...).Sposób przeprowadzenia postępowania przez Zamawiającego oraz uznanie argumentów Wykonawcy powoduje, że nie sposób nie odnieść wrażenia, że doszło tu do zмовы przetargowej a całą sprawą powinna być zgłoszona do prokuratury jako podejrzenie popełnienia przestępstwa. Pomimo odmowy z Państwa strony wszczęcia postępowania (co w ówczesnej sytuacji wydawało się zasadne), z uwagi na zmianę okoliczności wnioskujemy ponownie jak w petitum pisma”.*

Kontrolujący wskazał, że postanowieniem z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 4343/24 Krajowa Izba Odwoławcza mając na względzie uwzględnienie w całości zarzutów podniesionych w odwołaniu przez Zamawiającego i brak przystępujących do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego umorzyła postępowanie odwoławcze podstawie art. 522 ust. 1 ustawy pzp. Pismami z dnia 16 grudnia 2024 r. Wnioskodawca oraz Zamawiający zostali poinformowani o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, będącego wstępnym etapem kontroli doraźnej w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie, zwrócono się do Zamawiającego o ustosunkowanie się do zarzutów Wnioskodawcy, jak również o przekazanie dokumentów i wyjaśnień w sprawie.

W dniu 31 grudnia 2024 r. Zamawiający przekazał dokumenty dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia oraz ustosunkował się do zarzutów podniesionych we wniosku o wszczęcie kontroli doraźnej, wskazując, m.in., cyt.: *„W dniu 7 listopada 2024 r. Firma NaviGate wniosła o unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt. 6 ustawy Pzp jako obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej*

*unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego z uwagi na art. 8 ustawy Pzp w związku z art. 115 ustawy Kodeks cywilny, który mówi że jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą, do czego Zamawiający się przychylił i w dniu 15 listopada 2024 r. unieważnił postępowanie bez wyboru najkorzystniejszej oferty. Z uwagi na pilność zamknięcia projektu (program Fundusze europejskie dla Rybactwa na lata 2024-2027), Zamawiający popełnił duży błąd, bowiem przed upływem 5 dni ogłosił następne postępowanie w dniu 18 listopada br. pod tą samą nazwą. Niestety w dniu 19 listopada br. wpłynęło odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej złożone przez Firmę Transactor Security Sp. z o.o., w którym Odwołujący przedstawił żądanie unieważnienia czynności unieważnienia postępowania oraz dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. Firmy Transactor Security Sp. z o.o., która jest kompletna i nie podlega odrzuceniu, uzasadniając brak wpływu terminu składania i otwarcia ofert w dniu ustawowo wolnym od pracy na ważność umowy (gdyby została zawarta). W dniu 20 listopada 2024 r., Zamawiający zawiadomił pozostałych Wykonawców uczestniczących w postępowaniu, tj. Firmę NaviGate, o wniesieniu odwołania i wezwał do przystąpienia do postępowania odwoławczego w ciągu 3 dni od otrzymania kopii odwołania - Firma NaviGate nie przystąpiła do postępowania odwoławczego. Po zasięgnięciu konsultacji prawnej dotyczącej argumentacji zawartej w odwołaniu, Zamawiający uznał zarzuty w całości i w dniu 26 listopada br. taką informację przekazał do KIO oraz do Firmy NaviGate. W tym samym dniu Zamawiający unieważnił wszczęte postępowanie z dnia 18 listopada br. a także dokonał unieważnienia czynności unieważnienia w postępowaniu z dnia 26 października br. a także dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty Firmy Transactor Security Sp. z o.o. Na powyższe czynności Zamawiającego Firma NaviGate w dniu 28 listopada 2024 r. poinformowała Zamawiającego o wniesieniu ponownego wniosku do UZP o kontrolę doraźną. W dniu 28 listopada postępowanie w KIO zostało umorzone a Zamawiający w dniu 3 grudnia 2024 r. podpisał umowę o wykonanie przedmiotu zamówienia z Firmą Transactor Security Sp. z o.o.”. Ponadto, Zamawiający przedłożył, przy piśmie z dnia 31 grudnia 2024 r., opinie prawne dotyczące okoliczności mających znaczenie dla przedmiotowej sprawy, w tym opinię datowaną na listopad 2024 r. oraz opinię z dnia 30 grudnia 2024 r.*

W dniu 16 czerwca 2025 r. zostało zakończone postępowanie wyjaśniające oraz wobec potwierdzenia uzasadnionego przypuszczenia, o którym mowa w art. 608 ust. 1 ustawy pzp, podjęto decyzję o dalszym prowadzeniu kontroli doraźnej.

W związku z powyższym Prezes Urzędu zważył co następuje:

Mając na uwadze dokumentację postępowania, zarzuty podniesione we wniosku o wszczęcie kontroli doraźnej jak i wyjaśnienia udzielone przez zamawiającego ustalono, iż w przedmiotowej sprawie należało, przede wszystkim, rozważyć, czy dokonana przez zamawiającego czynność otwarcia ofert została zrealizowana z zachowaniem reguł

określonych dla stosowanej procedury oraz, czy w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy zamawiający zobowiązany był do unieważnienia przedmiotowego postępowania w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto, ustaleniu podlegało, czy dokonane przez zamawiającego czynności przeprowadzone zostały przy uwzględnieniu ogólnych zasad systemu zamówień publicznych, w szczególności, określonej w art. 16 pkt 1 ustawy pzp, zasady przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji.

Prezes Urzędu wskazał, że zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. W art. 255 pkt 6 ustawy pzp mowa jest zatem o zawarciu niepodlegającej unieważnieniu umowy o udzielenie zamówienia publicznego, co nawiązuje do treści art. 457 ust. 1 ustawy pzp, określającej podstawy unieważnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Ustalenie, czy w danym postępowaniu wystąpiła wada uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy, powinno więc zostać dokonane, przede wszystkim, przez odniesienie określonego naruszenia przepisów ustawy pzp do przyczyn, z powodu których zawarta umowa podlega unieważnieniu, określonych w art. 457 ust. 1 ustawy pzp.

Prezes Urzędu zwrócił uwagę, że ustawa pzp nie wyłącza możliwości stwierdzenia nieważności umowy w drodze powództwa określonego w art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.), o ile powód powołuje się na inne okoliczności niż określone w art. 457 ust. 1 ustawy pzp oraz art. 458 ustawy pzp, jak również unieważnienia umowy w oparciu o art. 70(5) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.), dalej jako: „k.c.” (art. 457 ust. 5 ustawy pzp). Zgodnie z art. 457 ust. 5 ustawy pzp, przepis art. 457 ust. 1 ustawy pzp nie wyłącza możliwości żądania unieważnienia umowy na podstawie art. 70(5) k.c. W związku z powyższym, organizator oraz uczestnik aukcji albo przetargu może żądać unieważnienia zawartej umowy, jeżeli strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji albo przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami (art. 705 § 1 k.c.). Wzruszalność umowy naruszającej przepisy ustawy pzp w zakresie określonym w art. 457 ust. 1 ustawy pzp nie oznacza zatem, że katalog przesłanek unieważnialności umowy w sprawie zamówienia publicznego jest zamknięty, co więcej nie wyklucza również nieważności (z mocy prawa) takiej umowy, jeśli narusza ona inne bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, w tym przepisy k.c. W przypadku nieważności bezwzględnej opartej na naruszeniu konkretnego przepisu innego niż wskazane w art. 457 ust. 1 ustawy pzp, przewidującego sankcję nieważności umowy, umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nieważna z mocy prawa (nie wywołuje skutków prawnych). W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej wskazuje się, przykładowo, cyt.: „*Poza*

przypadkami wzruszalności umowy, o których mowa wyżej, może zachodzić również przypadek bezwzględnej nieważności umowy na podstawie art. 58 § 1, § 2 KC” (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17.06.2024 r., sygn. akt KIO 1808/24). Ponadto, w wyroku z dnia 10.09.2021 r., sygn. akt KIO 2482/21, Krajowa Izba Odwoławcza wyjaśniła, cyt.: „(...) zamawiający powinien mieć również możliwość uniknięcia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, która z innych powodów niż wąsko określone w art. 457 ust. 1 pzp mogłaby podlegać unieważnieniu (...)”. Podkreślone zostało także, cyt.: „(...) katalog przesłanek unieważnienia umowy nie jest katalogiem zamkniętym” (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 28.08.2024 r., sygn. akt KIO 2837/24, KIO 2845/24). Tym samym, art. 255 pkt 6 ustawy pzp nawiązuje do unieważnienia umowy o udzielenie zamówienia publicznego, natomiast w żaden sposób nie odsyła wyłącznie do art. 457 ust. 1 ustawy pzp. Z tego też względu ww. przesłanki unieważnienia postępowania nie można upatrywać tylko w odniesieniu do art. 457 ust. 1 ustawy pzp. Co do zasady, do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy k.c., jeżeli przepisy ustawy pzp nie stanowią inaczej (art. 8 ust. 1 ustawy pzp). Zastosowanie art. 255 pkt 6 ustawy pzp wymaga wykazania istnienia okoliczności, których łączne wystąpienie skutkuje koniecznością zastosowania tego przepisu. Po pierwsze, musi wystąpić wada postępowania niemożliwa do usunięcia po jej stwierdzeniu, przede wszystkim ze względu na stan zaawansowania postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto, chodzi o nieprawidłowości rzutujące bezpośrednio na zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Celem postępowania jest bowiem zawarcie w pełni skutecznej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Na przeszkodzie stoją natomiast wyłącznie nieusuwalne, niepodlegające konwalidacji wady, obciążające postępowanie w sposób nieodwracalny. Mogą to być zarówno nieprawidłowe działania, jak i zaniechania zamawiającego. Warunkiem skuteczności unieważnienia postępowania jest wykazanie najpierw wady postępowania i jej nieusuwalności, a następnie skutku w postaci braku możliwości zawarcia ważnej umowy finalnej. Unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy pzp wymaga, by wystąpiła niedająca się usunąć wada postępowania, której skutkiem jest brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy. W konsekwencji, unieważniając postępowanie, zamawiający ma obowiązek wykazania, że zachodzą podstawy do ewentualnego unieważnienia umowy określone w art. 457 ustawy pzp lub k.c.

Prezes Urzędu podkreślił dalej, że poza przesłankami unieważnialności umowy, o których mowa powyżej, nie można tracić z pola widzenia, iż zgodnie z art. 611 pkt 2 ustawy pzp, w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy pzp, Prezes Urzędu może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części, przy czym, art. 611 pkt 2 ustawy pzp nie referuje wyłącznie do naruszenia przepisów ustawy pzp w zakresie wskazanym w art. 459 ust. 1 ustawy pzp (vide: Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17.06.2024, sygn.

akt KIO 1808/24). Jeśli zatem w wyniku przeprowadzenia kontroli doraźnej, po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie konkretnych przepisów ustawy pzp, wówczas zyskuje uprawnienie do skierowania do sądu powszechnego powództwa o unieważnienie umowy zawartej pomiędzy zamawiającym a wybranym wykonawcą.

Jak wynika z punktu II.1. SWZ, cyt.: „*Niniejsze postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone jest w trybie podstawowym, o jakim mowa w art. 275 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „uPZP”*”. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy pzp, do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy k.c., jeżeli przepisy ustawy pzp nie stanowią inaczej. Oznacza to, że przepisy k.c., w tym dotyczące sposobu liczenia terminów, będą miały zastosowanie jedynie w zakresie nieuregulowanym odmiennie w ustawie pzp. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy pzp nakazuje stosowanie przepisów k.c. wprost, z zastrzeżeniem, że następuje to w sprawach nieuregulowanych w ustawie pzp. Zgodnie z art. 110 k.c., jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe. W zakresie dotyczącym obliczania terminów w postępowaniu o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdą zatem, o ile ustawa pzp nie stanowi inaczej, art. 111–115 k.c. z odrębnościami wynikającymi z art. 8 ust. 2–5 ustawy pzp. Przepisy pzp nie regulują sposobu obliczania terminu składania ofert, wobec czego w tym zakresie należy stosować przepisy k.c., w tym art. 115 k.c., zgodnie z którym, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Przepis art. 115 k.c. dotyczy wyłącznie terminów zakreślonych dla wykonania czynności, przez którą należy rozumieć każdą aktywność, jaka ma być podjęta w terminie. Jako taki niniejszy przepis nie znajduje zastosowania do terminów, z których upływem następuje wygaśnięcie stosunku prawnego, w tym przykładowo upływu terminu związania ofertą. Nie ma zatem przeszkód prawnych, by do art. 283 ustawy pzp stosować regulę wskazaną w art. 8 ust. 1 ustawy pzp. Wobec powyższego, regulacja określona w art. 115 k.c. w praktyce będzie więc wydłużać termin na złożenie ofert, w sytuacji, gdy koniec terminu do wykonania tej czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę. Zgodnie z art. 283 ustawy pzp zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem złożoności zamówienia oraz czasu potrzebnego na ich przygotowanie, z tym, że termin ten w przypadku dostaw i usług nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku robót budowlanych nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Skoro zamawiający określił termin składania ofert na dzień 1 listopada 2024 r., tj. na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy, termin do dokonania ww. czynności

upływał następnego dnia, który nie był dniem wolnym od pracy ani sobotą. Dodatkowo, na podstawie art. 222 ust. 1 ustawy pzp otwarcie ofert następuje niezwłocznie po upływie terminu składania ofert, nie później niż następnego dnia po dniu, w którym upłynął termin składania ofert. W przedmiotowej sprawie Zamawiający dokonał czynności otwarcia ofert w dniu 1 listopada 2024 r., tj. przed upływem terminu na ich złożenie, co stanowi naruszenie art. 222 ust. 1 ustawy pzp. Jednocześnie, Zamawiający udaremnił możliwość ubiegania się o udzielenie zamówienia przez każdego potencjalnego wykonawcę, który założył, że może złożyć ofertę następnego dnia po dniu 1 listopada 2024 r., który nie był dniem wolnym od pracy ani sobotą, czy też wycofania i ponownego złożenia oferty mających na celu dostosowanie składanych oświadczeń do wymagań określonych przez Zamawiającego. Tym samym, działania Zamawiającego należało negatywnie ocenić również przez pryzmat ogólnych zasad systemu zamówień publicznych, w tym wyrażonej w art. 16 pkt 1 ustawy pzp zasady przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji.

W związku z powyższym Prezes Urzędu stwierdził, że Zamawiający, dokonując czynności otwarcia ofert przed upływem na ich złożenie naruszył art. 16 pkt 1 ustawy pzp w zw. z art. 222 ust. 1 ustawy pzp. Z uwagi, iż czynność otwarcia ofert ma charakter jednorazowy i niepowtarzalny, postępowanie obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą wpływającą na możliwość zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Ostatecznie, Zamawiający nie unieważnił postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy pzp, dokonał czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego. W konsekwencji, brak unieważnienia przedmiotowego postępowania z uwagi, iż było ono obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, stanowi naruszenie art. 255 pkt 6 ustawy pzp.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Prezes Urzędu wskazał, że stwierdzone naruszenia przepisów art. 222 ust. 1 ustawy pzp, art. 16 pkt 1 ustawy pzp w zw. z art. 222 ust. 1 ustawy pzp, art. 255 pkt 6 ustawy pzp miały wpływ na wynik kontrolowanego postępowania.

**Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. Zamawiający, na podstawie art. 610 ust. 1 ustawy pzp, zgłosił umotywowane zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej.**

Zamawiający wskazał, że w uzasadnieniu informacji o wyniku kontroli doraźnej niesłusznie uznano, iż termin na złożenie ofert, zgodnie z art. 115 k.c. w praktyce powinien wydłużyć termin na złożenie ofert, w sytuacji, gdy koniec terminu do wykonania tej czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę. W doktrynie przyjmuje się, iż przepis art. 115 k.c. ma charakter dyspozytywny w odniesieniu do terminów oznaczonych w treści czynności prawnej, zatem strony mogą wyłączyć lub zmodyfikować jego stosowanie [tak: M. Maciejewska-Szałas [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2025, art. 115.]. Artykuł 115 k.c. stanowi, iż

jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany za ustawowo wolny od pracy termin, termin upływa dnia następnego. Jak więc wprost wynika z tego przepisu dotyczy on jedynie terminu do wykonania czynności.

Zamawiający podniósł dalej, że chodzi tutaj o każdą czynność czy to materialno-prawną czy procesową, czy nawet czynność faktyczną, co jednak najistotniejsze dla zastosowania tego przepisu konieczne jest to, aby mowa była o terminie do wykonania czynności a nie sytuacji czasowego orzeczenia stosunków prawnych. Jeżeli koniec terminu nie wiąże się z obowiązkiem dokonania określonej czynności to przepis art. 115 nie ma zastosowania. Upływ terminu związania ofertą nie wiąże się z obowiązkiem dokonania jakiegokolwiek czynności, zatem nie ma powodów, aby przedłużać go do dnia następnego, jeżeli upływa w dzień ustawowo wolny od pracy [tak: wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2016 r., sygn. X Ga 40/16/za]. W stanowisku przedstawionym w doktrynie wskazuje się, iż: *„Zgodnie z art. 111 k.c. termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia, a jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Stąd bezpieczniejszym zachowaniem zamawiającego będzie, jeśli zachowa pełnych 7 lub 14 dni i wyznaczy termin składania ofert co najmniej na dzień następny po tych dniach”* [tak: P. Wiśniewski [w:] J. E. Nowicki, P. Wiśniewski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2023, art. 283]. Zamawiający wskazał, iż postępowanie zostało ogłoszone 24 października 2024 r. - przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się dnia ogłoszenia - 7 pełnych dni minęło 31 października 2024 r., wyznaczony termin składania ofert na 1 listopada 2024 r. wynikał z faktu wyznaczenia terminu na dzień następny po upływie terminu składania ofert. Argumentacja, iż należało wydłużyć termin do 4 listopada 2024 r. jest zdaniem Zamawiającego nietrafna, bowiem zachowano 7 dniowy termin. Wydłużenie terminu do 4 listopada 2024 r. w przedmiotowej sprawie byłoby niecelowe i zmierzałoby jedynie do niepotrzebnego wydłużenia postępowania, bowiem podmiot składający ofertę miał możliwość złożenia jej w wyznaczonym terminie. Podkreślił, iż postępowanie o zamówienie nie dotyczyło skomplikowanego przedsięwzięcia - tym samym nie sposób dopatrzeć się uzasadnionej podstawy przedłużającej postępowanie. Zasady wynikające z k.c. stosuje się do terminu wykonania określonej czynności, zatem nie sposób uznać, aby upływ terminu związania ofertą stanowił wykonanie określonej czynności. W wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 31 maja 2010 r., sygn. KIO/UZP 886/10; KIO/UZP 903/10, wskazano, iż pogląd oznaczający liczenie upływu terminu związania ofertą zgodnie z zasadami określonymi w art. 115 k.c. nie znajduje uzasadnienia ani oparcia w przepisach ustawy pzp. Izba w tych wyrokach powołała się także na wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 30 stycznia 2007 r., XIX Ga 3/07, w którym stwierdzono, że przepis art. 115 k.c. ma zastosowanie w sytuacji, gdy koniec terminu do wykonania jakiejś czynności przypada na dzień wolny od pracy i jest to np. zapłata długu czy złożenie oświadczenia woli. Jeśli natomiast koniec terminu nie wiąże się z obowiązkiem dokonania jakiegokolwiek czynności to przepis 115 k.c. nie ma zastosowania. Zatem, jeśli koniec

terminu związania ofertą przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, nie ma potrzeby, aby przedłużyć go do dnia następnego.

Zmawiający stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie występują przesłanki przemawiające za tym, iż przedmiotowe postępowanie zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, bowiem Zamawiający dochował wyznaczonego terminu. W przedmiotowym postępowaniu dochowano wszelkich obowiązków, wynikających z ustawy, w tym dochowano terminów określonych w przepisach prawa, a zarzuty sformułowane w uzasadnieniu informacji o wyniku kontroli doraźnej są nietrafne.

**Pismem z dnia 8 stycznia 2026 r. Prezes Urzędu poinformował Zamawiającego, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w informacji o wyniku kontroli.**

Odnosząc się do argumentacji Zamawiającego Prezes Urzędu podtrzymał wcześniejsze rozważania i dodał, że Zamawiający nie określił w dokumentach zamówienia ani ogłoszeniu o zamówieniu sposobu obliczania terminu składania ofert. Jednocześnie brak jest takich regulacji w przepisach ustawy pzp, wobec czego w tym zakresie należało stosować przepisy k.c., w tym art. 115 k.c., zgodnie z którym, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Przepis art. 115 k.c. dotyczy wyłącznie terminów zakreślonych dla wykonania czynności, przez którą należy rozumieć każdą aktywność, jaka ma być podjęta w terminie, w tym czynność złożenia oferty w postępowaniu. Każdy wykonawca, zamierzający skutecznie ubiegać się o udzielenie zamówienia, zobligowany był do złożenia oferty w określonym terminie. Wobec powyższego, regulacja określona w art. 115 k.c. w praktyce będzie więc wydłużać termin na złożenie ofert, w sytuacji, gdy koniec terminu do wykonania tej czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę. Zgodnie z art. 283 ustawy pzp zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem złożoności zamówienia oraz czasu potrzebnego na ich przygotowanie, z tym że termin ten w przypadku dostaw i usług nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku robót budowlanych nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Nie ma przy tym przeszkód prawnych, by do art. 283 ustawy pzp stosować regułę wskazaną w art. 8 ust. 1 ustawy pzp. Skoro Zamawiający określił termin składania ofert na dzień 1 listopada 2024 r., tj. na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy, termin do dokonania ww. czynności upływał następnego dnia, który nie był dniem wolnym od pracy ani sobotą. Dodatkowo, na podstawie art. 222 ust. 1 ustawy pzp otwarcie ofert następuje niezwłocznie po upływie terminu składania ofert, nie później niż następnego dnia po dniu, w którym upłynął termin składania ofert. W przedmiotowej sprawie Zamawiający dokonał czynności otwarcia ofert w dniu 1 listopada 2024 r., tj. przed upływem

terminu na ich złożenie, co stanowi naruszenie art. 222 ust. 1 ustawy pzp. Jednocześnie, Zamawiający udaremnił możliwość ubiegania się o udzielenie zamówienia przez każdego potencjalnego wykonawcę, który założył, że może złożyć ofertę następnego dnia po dniu 1 listopada 2024 r., który nie był dniem wolnym od pracy ani sobotą, czy też wycofania i ponownego złożenia oferty mających na celu dostosowanie składanych oświadczeń do wymagań określonych przez Zamawiającego. Tym samym, działania Zamawiającego należało negatywnie ocenić również przez pryzmat ogólnych zasad systemu zamówień publicznych, w tym, przede wszystkim, wyrażonej w art. 16 pkt 1 ustawy pzp zasady przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. W związku z powyższym stwierdzono, że Zamawiający, dokonując czynności otwarcia ofert przed upływem na ich złożenie naruszył art. 16 pkt 1 ustawy pzp w zw. z art. 222 ust. 1 ustawy pzp. Mając na względzie, iż czynność otwarcia ofert ma charakter jednorazowy i niepowtarzalny Prezes Urzędu podtrzymał także stanowisko, że brak unieważnienia przedmiotowego postępowania z uwagi, iż było ono obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, stanowi naruszenie art. 255 pkt 6 ustawy pzp. W konsekwencji zastrzeżenia Zamawiającego do wyniku kontroli doraźnej nie zostały uwzględnione przez Prezesa Urzędu.

**Wobec nieuwzględnienia wniesionych zastrzeżeń Prezes Urzędu – na podstawie art. 610 ust. 2 ustawy pzp – przekazał zastrzeżenia Zamawiającego do zaopiniowania przez Izbę.**

#### **Krajowa Izba Odwoławcza**

**po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie ustaliła i zważyła:**

Zastrzeżenia Zamawiającego z dnia 29 grudnia 2025 r. do informacji o wyniku kontroli doraźnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 18 grudnia 2025 r. nie zasługują na uwzględnienie.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpatrując zgłoszone przez Zamawiającego zastrzeżenia, w kontekście ustaleń faktycznych i obowiązującego stanu prawnego - podzieliła stanowisko prezentowane przez Prezesa Urzędu, że zachodziły podstawy do przypisania Zamawiającemu naruszenia przepisów art. 222 ust. 1 ustawy pzp, art. 16 pkt 1 ustawy pzp w zw. z art. 222 ust. 1 ustawy pzp, art. 255 pkt 6 ustawy pzp, które miały wpływ na wynik postępowania.

Na wstępie wskazania wymaga, że bezsporny pozostawał stan faktyczny w odniesieniu do stwierdzonych przez Instytucję kontrolną naruszeń. Ponadto, w toku kontroli właściwie ustalono i przedstawiono stan faktyczny sprawy, dlatego też ustalenia Prezesa Urzędu w tym zakresie Izba przyjmuje za własne. Sporna pozostawała kwestia wykładni przepisów prawa i ocena zachowania Zamawiającego wobec prawidłowo ustalonego stanu faktycznego. Izba za własną przyjęła argumentację prezentowaną przez Prezesa Urzędu, uznając ją za

kompleksową, pogłębioną i wyczerpującą, a w konsekwencji nie widząc potrzeby jej powielania.

Izba zwraca więc uwagę na kwestie, które zasługują na szczególne podkreślenie w kontekście wniesionych przez Zamawiającego zastrzeżeń.

Niewątpliwie postępowanie będące przedmiotem kontroli Prezesa Urzędu było prowadzone w trybie podstawowym (art. 275 pkt. 1 ustawy pzp). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy pzp: *„do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.”* Ustawa pzp reguluje w art. 8 w ust. 2-5 sposoby liczenia terminu oznaczonego w godzinach i stanowi, że termin obejmujący dwa lub więcej dni zawiera co najmniej dwa dni robocze, a dniem roboczym nie jest dzień uznany ustawowo za wolny od pracy oraz sobota. W zakresie wyznaczania terminu składania ofert regulacją mającą zastosowanie do postępowania objętego kontrolą jest art. 283 ustawy pzp, zgodnie z którym: *„Zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem złożoności zamówienia oraz czasu potrzebnego na ich przygotowanie, z tym że termin ten w przypadku dostaw i usług nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku robót budowlanych nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych.”* Przepis określa zasady, które zamawiający jest zobowiązany uwzględnić wyznaczając termin składania ofert, a więc czas potrzebny na ich przygotowanie i terminy minimalne: 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia dla dostaw i usług i 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia dla robót budowlanych. Dyspozycja tego przepisu nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, jak prawidłowo wskazane terminy obliczyć. Stąd zastosowanie znajdzie art. 8 ust. 1 ustawy pzp nakazujący stosowanie przepisów k.c. wprost w sprawach nieuregulowanych w ustawie pzp. W myśl art. 110 k.c.: *„Jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe.”* W konsekwencji słusznie Prezes Urzędu wywiódł, że w zakresie dotyczącym obliczania terminu składania ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują art. 111–115 k.c. z odrębnościami wynikającymi z art. 8 ust. 2–5 ustawy pzp. Artykuł 115 k.c. stanowi natomiast, że: *„Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.”*

Przenosząc powyższe na oceniany przez Prezesa Urzędu stan faktyczny, Zamawiający wyznaczając termin składania ofert powinien był uwzględnić powyższe zasady. Zamawiający wyznaczył jednak ww. termin na dzień 1 listopada 2024 r., czyli dzień ustawowo wolny od pracy i w tym samym dniu dokonał czynności otwarcia ofert. Zasadnie Prezes Urzędu stwierdził, że tak wyznaczony termin składania i otwarcia ofert powinien z mocy prawa, w myśl

wyżej przywołanych regulacji przesunąć się na najbliższy dzień niebędący dniem wolnym od pracy lub sobotą. Zgodnie z art. 222 ust. 1 ustawy pzp: *„Otwarcie ofert następuje niezwłocznie po upływie terminu składania ofert, nie później niż następnego dnia po dniu, w którym upłynął termin składania ofert.”* Stąd dokonanie czynności otwarcia ofert przed upływem terminu na ich złożenie, a który upływał następnego dnia po dniu 1 listopada 2024 r., który nie był dniem wolnym od pracy lub sobotą stanowi naruszenie przepisów ustawy pzp, która w sprawach nieuregulowanych nakazuje stosowanie wprost art. 115 ustawy pzp.

Odnosząc się do dyspozytywnego charakteru art. 115 k.c., że strony mogą wyłączyć lub zmodyfikować jego stosowanie, co podnosił Zamawiający w zastrzeżeniach, to sytuacja taka nie miała i nie mogła mieć miejsca w przedmiotowym postępowaniu. Zamawiający był bowiem zobowiązany do przeprowadzenia postępowania zgodnie z przepisami ustawy pzp, w tym wyznaczenia terminu składania i otwarcia ofert z uwzględnieniem zasad z niej wynikających. Zamawiający nie może więc, jak strony umowy, samodzielnie modyfikować czy wyłączać stosowania regulacji ustawowych dotyczących przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Skoro jednak Zamawiający wyznaczył termin składania i otwarcia ofert na dzień 1 listopada 2024 r. to konsekwencją powyższego w myśl powołanych regulacji powinno być otwarcie ofert w następnym dniu, który nie był dniem wolnym od pracy lub sobotą.

Dalej Zamawiający wskazał, że *„jeżeli koniec terminu nie wiąże się z obowiązkiem dokonania określonej czynności to przepis art. 115 nie ma zastosowania”* a *„upływ terminu związania ofertą nie wiąże się z obowiązkiem dokonania jakiegokolwiek czynności, zatem nie ma powodów, aby przedłużać go do dnia następnego, jeżeli upływa w dzień ustawowo wolny od pracy.”* Zamawiający zdaje się nie dostrzegać, że termin składania i otwarcia ofert oraz termin związania ofertą to dwa odrębne terminy, a sposób wyliczenia tego ostatniego został uregulowany odmiennie w ustawie pzp niż stanowią przepisy ogólne k.c., gdyż przy jego obliczaniu uwzględnia się dzień wystąpienia zdarzenia (*„Wykonawca jest związany ofertą do upływu terminu określonego datą w dokumentach zamówienia, jednak nie dłużej niż 30 dni od dnia upływu terminu składania ofert, przy czym pierwszym dniem terminu związania ofertą jest dzień, w którym upływa termin składania ofert.”* – art. 307 ust. 1 ustawy pzp). Niemniej jednak to nie termin związania ofertą a termin składania i otwarcia ofert był przedmiotem analizy Prezesa Urzędu, który zasadnie wskazał, że: *„Przepis art. 115 k.c. dotyczy wyłącznie terminów zakreślonych dla wykonania czynności, przez którą należy rozumieć każdą aktywność, jaka ma być podjęta w terminie, w tym czynność złożenia oferty w postępowaniu. Każdy wykonawca, zamierzający skutecznie ubiegać się o udzielenie zamówienia, zobligowany był do złożenia oferty w określonym terminie.”* Zamawiający natomiast w określonym terminie był zobowiązany dokonać czynności otwarcia ofert. Za chybione należy więc uznać twierdzenia Zamawiającego, że z powyższymi terminami nie wiąże się konieczność wykonania określonej czynności co miałyby wyłączać stosowanie dyspozycji art. 115 k.c. w postępowaniu. Argumentacja Zamawiającego jest przy tym wewnętrznie sprzeczna, gdyż w dalszej części

zastrzeżeń Zamawiający sam stwierdza, że: „*przepis art. 115 k.c. ma zastosowanie w sytuacji, gdy koniec terminu do wykonania jakiejś czynności przypada na dzień wolny od pracy i jest to np. zapłata długu czy złożenie oświadczenia woli.*” Złożenie oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stanowi jednoznacznie oświadczeniem woli wykonawcy, że zobowiązuje się do realizacji zamówienia na określonych warunkach, jeśli jego oferta zostanie wybrana jako najkorzystniejsza.

Dalej podkreślić należy, że okoliczność, iż Zamawiający wyznaczył termin składania ofert z zachowaniem terminów minimalnych wynikających z art. 283 ustawy pzp pozostaje bez znaczenia dla oceny stwierdzonych przez Prezesa Urzędu naruszeń. Podobnie Izba uznała za irrelevantne podnoszone przez Zamawiającego kwestie celowości przedłużania terminu składania ofert mając na względzie stopień skomplikowania przedsięwzięcia. Zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem zasad obliczania terminów określonych ustawą pzp oraz przepisami k.c. w tym art. 115 k.c. Natomiast w niniejszej sprawie termin składania ofert wyznaczony z pominięciem tych zasad na dzień 1 listopada 2024 r., jak już wyjaśniono, przedłużył się z mocy prawa na następny dzień niebędący dniem wolnym od pracy lub sobotą.

Dokonanie czynności otwarcia ofert przed tym terminem stanowi więc naruszenie art. 222 ust. 1 ustawy pzp mające wpływ na wynik postępowania, gdyż krąg wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu mógł być szerszy. Powyższe stanowi również naruszenie zasad udzielania zamówień, w tym zasady uczciwej konkurencji.

Zważywszy, że czynność otwarcia ofert ma charakter jednorazowy i nie może zostać powtórzona to Prezes Urzędu właściwie stwierdził, że postępowanie obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą wpływającą na możliwość zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, a brak takiego unieważnienia stanowi naruszenie art. 255 pkt 6 ustawy pzp.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza, działając na podstawie art. 610 ust. 3 ustawy  
Prawo zamówień publicznych wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący:** .....

**Członkowie:** .....

.....