

WYROK

Warszawa, dnia 12 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sroczyński

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 września 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 lipca 2025 r. przez Odwołującego – wykonawcę PEC Serwis spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Siedlcach

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł (dziesięć tysięcy złotych) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2. zasądza od Odwołującego wykonawcy na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego z tytułu 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.

Przewodniczący :.....

Sygn. akt: KIO 3191/25

Uzasadnienie

Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie (dalej „Zamawiający”), prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp” lub „Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „*Modernizacja węzła cieplnego, zewnętrznej instalacji sieci ciepłej, głównej linii zasilającej tlenu medycznego wraz z uzupełniającymi pracami modernizacyjnymi w hydroforni na terenie Narodowego Instytutu Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji w Warszawie, znak 18/TP/2025/MT* (zwane dalej: „postępowaniem”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 15 maja 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00233431/01.

Szacunkowa wartość zamówienia, którego przedmiotem są roboty budowlane, jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

W dniu 29 lipca 2025 r. wykonawcę PEC Serwis spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Siedlcach (zwany dalej: „Odwołującym”) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego podjętych w postępowaniu polegających na:

- odrzuceniu oferty złożonej przez Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp;
- wyborze oferty EKOPROJEKT WARSZAWA Sp. z o.o., Aleja Krakowska 224, 02-219 Warszawa.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, w szczególności skutek odrzucenia oferty Odwołującego pomimo braku podstaw prawnych i faktycznych ku temu;

2)art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego pomimo tego, że jej treść odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W związku z powyższym Odwołujący wniósł o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz
- 3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert.

Odwołujący wyjaśnił, że ma interes we wniesieniu odwołania, gdyż złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia i jego oferta zostałaby uznana za najkorzystniejszą, gdyby Zamawiający przeprowadził postępowanie w sposób zgodny z przepisami Pzp. Gdyby Zamawiający dokonał prawidłowego badania spełniania warunków udziału w postępowaniu, to oferta Odwołującego zostałaby uznana za najkorzystniejszą. Odwołujący ma więc interes we wniesieniu niniejszego odwołania, gdyż może ponieść szkodę w związku z nieudzieleniem mu zamówienia. W sytuacji gdyby Zamawiający przeprowadził postępowania w sposób zgodny z przepisami to dokonałby wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

W dniu 4 września 2025 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

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

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

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

Treść przepisów dotyczących zarzutów:

- art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp – *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;*
 - art. 16 ust. 1 Pzp –*Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców*
- Izba ustaliła, że:

W treści Rozdziału XV Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej „SWZ”) Zamawiający określił opis sposobu przygotowania oferty. Zgodnie z pkt 2 ww. rozdziału oferta wraz ze stanowiącymi jej integralną część załącznikami musi być sporządzona w złożona zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy Pzp i określonymi w niniejszej SWZ.

Zgodnie z pkt 8 ppkt 1) Rozdziału XV SWZ wraz z ofertą wykonawca zobowiązany był złożyć kosztorys sporządzony w formie szczegółowej, przygotowany zgodnie z treścią załącznika nr 5 do SWZ.

W pkt 9 Rozdziału XV SWZ Zamawiający zastrzegł, że wymaga załączenia kosztorysu w formacie PDF (podpisanego przez wykonawcę) i w formacie ATH, co przyśpieszy weryfikację ofert. W przypadku niezgodności wartościowych pomiędzy wersją przekazaną w pdf i w ath, Zamawiający uzna za prawidłową wartość kosztorysu złożoną w wersji pdf. Brak kosztorysu w obu formach skutkować będzie odrzuceniem oferty (podkreślenie Zamawiającego zawarte w treści SWZ).

W pkt 12 Rozdziału XV Zamawiający wskazał, że w zakresie nieuregulowanym ustawą Pzp lub niniejszą SWZ do oświadczeń i dokumentów składanych przez wykonawcę w postępowaniu zastosowanie mają w szczególności przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać Zamawiający od wykonawcy oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji oraz wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie.

Odwołujący wraz z ofertą złożył kosztorys w formacie pdf, natomiast nie złożył kosztorysu w formacie ath.

W informacji o wyniku postępowania z dnia 24 lipca 2025 r. Zamawiający poinformował, że odrzucił ofertę Odwołującego z uwagi na to, że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia. Jako uzasadnienie prawne Zamawiający wskazał art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, natomiast w uzasadnieniu faktycznym przytoczono treść zapisu Rozdziału XV pkt 9 i wskazano, że Odwołujący w swojej ofercie nie złożył kosztorysu w obu formach, w związku z czym oferta podlega odrzuceniu.

Izba zważyła co następuje:

Na wstępie zaznaczyć należy, iż jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Granice rozpoznania sprawy przez Izbę są ściśle określone przez zarzuty odwołania odnoszące się do czynności lub zaniechań zamawiającego opartych na konkretnej i precyzyjnej podstawie faktycznej. Co za tym idzie, wykonawca w odwołaniu musi wskazać treść przepisu, który został przez zamawiającego naruszony, a w uzasadnieniu faktycznym podać wszystkie okoliczności potwierdzające zasadność twierdzeń wyrażonych w odwołaniu. Samo wskazanie czynności zamawiającego oraz naruszonych przez niego przepisów ustawy nie tworzy zarzutu. Zarzut jest substratem okoliczności faktycznych i prawnych, które powinny być wskazane w odwołaniu i to właśnie one określają granice rozpoznania odwołania. Powyższe oznacza, że niezależnie od podstawy prawnej wskazanego naruszenia, nowe okoliczności faktyczne podnoszone dopiero na rozprawie stanowią nowe zarzuty, które nie były zawarte w odwołaniu. Nie mogą one zatem być brane pod uwagę w trakcie rozpoznania odwołania przez Izbę. Dopuszczenie rozszerzania przez odwołujących zakresu pierwotnych zarzutów lub ich modyfikacji na rozprawie prowadziłoby też w istocie do przedłużenia ustawowego terminu na wnoszenie odwołań. Ponadto w razie rozpoznania przez Izbę nowych zarzutów rozszerzonych o okoliczności faktyczne niepodniesione w odwołaniu, doszłoby do zachwiania zasady równości stron cechującej kontradyktoryjne postępowanie odwoławcze, gdyż zamawiający o tym, jakie konkretnie zarzuty kierowane są pod jego adresem, dowiadywałby się dopiero na rozprawie, co uniemożliwiłoby mu przygotowanie argumentacji i zgromadzenie ewentualnych dowodów przemawiających na jego korzyść. Dlatego też Izba, zgodnie z art. 555 ustawy Pzp, rozpoznając odwołanie oceniła zasadność jego uwzględnienia wyłącznie w świetle argumentacji prawnej i faktycznej podniesionej przez Odwołującego w treści odwołania.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron postępowania odwoławczego Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że argumentacja w zasadniczej części odwołania obejmowała przywołanie treści aktów prawnych odnoszących się do formy dokumentów w Pzp oraz wskazanie że akty te nie przewidują w swojej treści formatu ath. Z powyższego Odwołujący wywodził, że zapis w zakresie w jakim Zamawiający wymaga formatu ath pod rygorem odrzucenia oferty jest niezgodny z przepisami wykonawczymi do ustawy Pzp. Odwołujący stwierdził, że Zamawiający mógł jedynie prosić wykonawców o format ath jednakże, bez zastrzegania rygoru odrzucenia oferty w razie jego braku. W odniesieniu do powyższego Izba podziela argumentację Zamawiającego przedstawioną w odpowiedzi na odwołanie, że kwestionowanie przez Odwołującego treści SWZ w zakresie wymagań związanych ze sposobem przygotowania oferty należy uznać za spóźnione. Izba przyjmuje za własne rozważania przedstawione w wyroku sygn. akt KIO 375/24 z dnia 26 lutego 2024 r. zgodnie z którymi wykonawcy mają środki ochrony prawnej, z których powinni korzystać na odpowiednim etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Po upływie terminu zaskarżenia postanowień SWZ wykonawcy nie mogą skutecznie podnosić niedoskonałości SWZ i ich skutków w formułowaniu ofert, ani z nich wywodzić zasadności interpretacji własnej postanowień SWZ. Z tych przyczyn argumentacja Odwołującego odnosząca się do kwestionowania zapisu SWZ nakładającego obowiązek złożenia kosztorysu w formacie ath pod rygorem odrzucenia oferty nie zasługiwała na uwzględnienie.

W dalszej kolejności Odwołujący wskazywał, że Zamawiający zastrzegł, że w przypadku niezgodności wartościowych pomiędzy wersją przekazaną w PDF i ATH, Zamawiający uzna za prawidłową wartość kosztorysu w wersji PDF. W związku z czym w ocenie Odwołującego zaniechanie złożenia wersji ATH nie powinno obciążać wykonawcy negatywnymi konsekwencjami, w postaci odrzucenia jego oferty, bowiem jakby złożył a byłoby w nim wartości niezgodne z formatem PDF i tak obowiązujący byłby format PDF.

ostrzeżenia wymaga, że podstawowym dokumentem w postępowaniu o zamówienie publiczne jest SIWZ wraz z załącznikami. To na podstawie zapisów tego dokumentu wykonawcy przygotowują składne następnie oferty. SIWZ i ogłoszenie o zamówieniu powinny określać szczegółowy sposób i wskazywać według jakich kryteriów oceniana będzie merytoryczna treść oferty. Są to dokumenty wiążące dla wykonawców, dlatego też powinny one być precyzyjne i czytelne, a postanowienia tych dokumentów nie mogą stwarzać wykonawcom problemu z ich rozumieniem. Dokumenty te wiążą również drugą ze stron postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. Zamawiającego, który dokonując

procesu badania i oceny ofert winien w pierwszej kolejności kierować się literalnym brzmieniem SIWZ oraz ogłoszenia, a także zasadą równego traktowania wykonawców, a więc do oceny każdej złożonej w postępowaniu oferty, zarówno w zakresie podmiotowym, jak też przedmiotowym, przyjmując jednakowe kryteria oceny wynikające z SIWZ. Wykonawcy nie mogą pozostawać w niepewności co do kryteriów, jakimi będzie kierował się Zamawiający przy ocenie złożonych ofert. Uznać zatem trzeba, że to Zamawiający wyznacza granice oceny ofert, a także zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia i podczas dokonywania czynności oceny granic tych nie może przekroczyć. Niedopuszczalna jest wobec tego ocena oparta o intencje Zamawiającego nie wyrażone wprost w SIWZ i ogłoszeniu o zamówieniu.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy, dostrzeżenia wymaga, iż w niniejszym postępowaniu Zamawiający w SWZ w sposób jasny i precyzyjny określił po pierwsze jakiego rodzaju dokumenty są przez niego wymagane na etapie składania oferty oraz na podstawie jakich dokumentów odbywała będzie się ocena merytoryczna treści oferty. Podkreślenia wymaga również okoliczność, że to wykonawca jest autorem oferty i to on decyduje o sposobie sporządzenia tego dokumentu. On także decyduje jakie dokumenty w jego ocenie będą wystarczające i niezbędne do wykazania spełnienia wymagań określonych w SWZ. Zamawiający badając i oceniając oferty zobowiązany jest skonfrontować treść postawionych wymagań w SWZ z treścią znajdującą się w złożonych ofertach.

Nie jest natomiast, wbrew twierdzeniom Odwołującego, uprawniony do decydowania czy jakieś dokumenty, które nie zostały załączone do oferty są przy jej ocenie zbędne lub nieistotne. Analogicznie również wykonawcy konstruując ofertę nie są upoważnieni do oceny czy dany dokument jest zbędny czy też nie, lecz są związani wymogami SWZ w tym zakresie o ile zapisy w tym zakresie nie zostały na odpowiednim etapie skutecznie podważone. Dlatego też w przedmiotowym postępowaniu, skład orzekający Izby uznał, iż prawidłowo postąpił Zamawiający stosując wobec Odwołującego sankcję zastrzeżoną w SWZ w sytuacji w której Odwołujący w sposób jednoznaczny i bezsporny nie wypełnił wymogu postawionego przez Zamawiającego w zakresie wymaganej treści oferty. Odmienne zachowanie ze strony Zamawiającego stanowiłoby bowiem nierówne traktowanie wykonawców którzy złożyli oferty na etapie ich badania.

Odnosząc się do podniesionej w odwołaniu kwestii wskazującej, że przesłanka zawarta w art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp nie odnosi się do wymagań formalnych, Odwołujący przytoczył w tym zakresie wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 31 lipca 2023 r., sygn. akt KIO 2111/23, zgodnie z którym *„przesłanka odrzucenia oferty wykonawcy, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ma miejsce w sytuacji, gdy oferowane przez wykonawcę w ofercie zobowiązanie nie odpowiada zobowiązaniu określonemu w SWZ, bądź też polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami zamawiającego, przy czym chodzi tutaj o takie wymagania SWZ, które dotyczą sposobu opisania, wyrażenia i potwierdzenia zobowiązania oferowanego, tj. wymagania co do treści oferty, a nie jej formy”*. Przywołując powyższe orzeczenie oraz poglądy doktryny Odwołujący w najmniejszy choćby sposób nie odniósł ww. rozważań do stanu faktycznego zaistniałego w przedmiotowej sprawie. W szczególności Odwołujący nie przedstawił w treści odwołania jakichkolwiek okoliczności, które wskazywałyby czy wymagany przez Zamawiającego dokument stanowił merytoryczną treść oferty, co ją stanowiło i na podstawie jakich dokumentów Zamawiający pomimo braku złożenia wymaganego dokumentu mógł ocenić zgodność treści oferty z warunkami zamówienia. Izba ponownie podkreśla, że nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu, przy czym stawianego przez wykonawcę zarzutu nie należy rozpoznawać wyłącznie pod kątem wskazanego przepisu prawa, ale również jako wskazane okoliczności faktyczne, które podważają prawidłowość czynności zamawiającego i mają wpływ na sytuację wykonawcy. W ocenie Izby zarzut ten należy postrzegać jako blankietowy, bowiem nie jest uzasadniony szczegółowo, a jedynie na zasadzie ogólnych twierdzeń Odwołującego, i jako taki nie poddaje się rozstrzygnięciu Izby. Zarzut jest substratem okoliczności faktycznych i prawnych, które powinny być wskazane w odwołaniu i to właśnie one zakreślają granice rozpoznania odwołania. Powyższe oznacza, że niezależnie od podstawy prawnej wskazanego naruszenia, nowe okoliczności faktyczne podnoszone dopiero na rozprawie stanowią nowe zarzuty, które nie były zawarte w odwołaniu. Nie mogą one zatem być brane pod uwagę w trakcie rozpoznania odwołania przez Izbę.

Reasumując Izba uznała, że odwołanie w zakresie treści i uzasadnienia postawionych w nim zarzutów nie zasługiwało na uwzględnienie.

Mając na uwadze powyższe, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:.....