

WYROK

Warszawa, dnia 30 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Maksym Smorczewski

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzelcach Opolskich w postępowaniu prowadzonym przez Miasto Suwałki przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy R/S Budownictwo spółka akcyjna z siedzibą w Białymstoku

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzelcach Opolskich i:
 - 2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł (dwadzieścia tysięcy złotych) uiszczoną przez wykonawcę A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzelcach Opolskich tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 617 zł (trzy tysiące sześćset siedemnaście złotych) poniesioną przez A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzelcach Opolskich tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz innych uzasadnionych wydatków oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez Miasto Suwałki tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 2.2. zasądza od A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzelcach Opolskich na rzecz Miasta Suwałki kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt KIO 3261/25

UZASADNIENIE

4 sierpnia 2025 r. wykonawca A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Strzelcach Opolskich (dalej jako „Odwołujący”) wniósł odwołanie na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej oraz na zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy R/S Budownictwo spółka akcyjna z siedzibą w Białymstoku w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane o tytule „BIBLIOTEKA-MEDIATEKA – Kreatywne Centrum Książki, Nauki, Edukacji i Technologii w Suwałkach” (dalej jako „Postępowanie”), prowadzonym przez zamawiającego Miasto Suwałki (dalej jako „Zamawiający”).

Odwołujący zarzucił naruszenie:

- „1) art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. art. 16 pkt 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty RS w sytuacji, gdy oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia opisanymi w dalszej części niniejszego odwołania, a niezgodność ta wyraża się w niezaoferowaniu Zamawiającemu wszystkich elementów przedmiotu zamówienia, co oznacza, że oferowane przez RS świadczenie nie spełnia wymogów określonych przez Zamawiającego w dokumentacji Postępowania, co RS potwierdził w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny;
- 2) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp w zw. art. 16 pkt 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty RS w sytuacji, gdy zawiera rażąco niską cenę oraz koszty w stosunku do przedmiotu zamówienia, a co najmniej w sytuacji, gdy wykonawca nie udźwignął ciężącego na nim ciężaru dowodowego wykazania, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej w wyjaśnieniach ceny z dnia 16 czerwca 2025 r. Przedstawione przez PRS wyjaśnienia ceny są niewiarygodne, nie zostały poparte wystarczającymi dowodami, które mogłyby być uznane za wiarygodne i adekwatne do twierdzeń RS w zakresie rynkowego charakteru zaoferowanej ceny. Przyjęcie przez Zamawiającego takich wyjaśnień i dokonanie po ich otrzymaniu wyboru oferty Wykonawcy jako najkorzystniejszej świadczy przy tym o tym, że Zamawiający zaniechał przeprowadzenia pogłębionej, merytorycznej analizy wyjaśnień złożonych przez RS i poprzestał na jedynie formalnej ich ocenie, co z kolei świadczy o naruszeniu przez Zamawiającego podstawowych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym zasady równego i uczciwego traktowania wykonawców.”.

Odwołujący wniósł o „nakazanie Zamawiającemu przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert, a w ramach tej czynności: 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu; 2) odrzucenia oferty

RS na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c) Pzp, ponieważ oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia; 3) odrzucenia oferty RS na podstawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. 5 Pzp 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, ponieważ oferta ta zawiera rażąco niską cenę”.

Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przystąpił wykonawca R/S Budownictwo spółka akcyjna z siedzibą w Białymstoku (dalej jako „Przystępujący”), który wniósł o oddalenie odwołania w całości.

W zakresie mającym istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi Postępowanie z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej jako „Pzp”) w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zamówienia przekracza proggi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 5 marca 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 143719-2025.

23 lipca 2025 r. Zamawiający opublikował dokument zatytułowany „ZAWIADOMIENIE” o treści „Zamawiający działając na podstawie art. 253 ust. 2 ustawy informuje, że po dokonaniu badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego nr ZP.271.9.2025 pn.: „BIBLIOTEKA-MEDIATEKA - Kreatywne Centrum Książki, Nauki, Edukacji i Technologii w Suwałkach” jał najkorzystniejszą wybrano ofertę firmy: R/S BUDOWNICTWO SPÓŁKA AKCYJNA ul. Drewniana 11 lok. 1 15-2 Białystok UZASADNIENIE Zamawiający wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132-139 ustawy. Zgodnie z zapisami SWZ Zamawiający przy wyborze oferty w postępowaniu miał kierować się ceną (C-60%), okresem gwarancji na cały przedmiot zamówienia (G-40%) i udzielić zamówienia Wykonawcy, który spełnia wymogi określone w warunkach zamówienia, ustawie i uzyska najwyższą punktację. Do upływu terminu składania ofert zostało złożonych 13 ofert.

| Numer oferty | Firma(nazwa) oraz adres Wykonawcy | Kryteria oceny ofert wraz z przyznaną punktacją | Okres gwarancji i rekojmii | Cena oferty brutto |
|--------------|--|---|----------------------------|---------------------------|
| 1 | ANATEX sp. z o.o. ul. Handlowa 6G 15-399 Białystok | C G Razem | 45,64 40,00 85,64 | 7 lat 44 954 040,00 zł |
| 2 | JL sp. z o.o. Plac Tadeusza Kościuszki 1 18-400 Łomża | C G Razem | 42,40 40,00 82,40 | 7 lat 48 390 000,00 zł |
| 3 | BUDIMEX S.A. ul. Siedmiogrodzka 9 01-204 Warszawa | c Razem | 52,37 40,00 92,37 | 7 lat 39 177 079,32 zł |
| 4 | DARDOM spółka z o.o. Rynek Zygmunta Augusta 30 16-300 Augustów | C G Razem | 45,78 40,00 85,078 | 7 lat 44 818 954,95 zł |
| 5 | UNIBEP S.A. ul. 3 MAJA 19 17- 100 Bielsk Podlaski | C G Razem | 50,26 40,00 90,26 | 7 lat 40 990 661,63 zł |
| 6 | RUTKOWSKI GROUP sp. z o.o. ul. Armii Krajowej 7B/U6 19-300 Elk | C G Razem | 53,58 40,00 93,58 | 7 lat 38 290 166,15 zł |
| 7 | Balzola Polska Sp. z o.o. — Lider Konsorcjum, Lantania SA — Partner Konsorcjum Siedziba wykonawcy al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa Lider Konsorcjum Calle Sobrado 2, 28050 Madryt Partner Konsorcjum | C G Razem | 50,56 40,00 90,56 | 7 lat 40 576 567,66 zł |
| 8 | A Sp. z o.o. ul. Braci Prankel 1 47-100 Strzelce Opolskie | C G Razem | 54,83 40,00 94,83 | 7 lat 37 416 104,40 zł |
| 9 | MKL BAU Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Stefana Starzyńskiego 5 08-110 Siedlce | C G Razem | 48,20 40,00 88,20 | 7 lat 42 563 890,04 zł |
| 10 | Rembud Sp. z o.o. ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 175 06-300 Przasnysz | C G Razem | 45,34 40,00 85,34 | 7 lat 45 252 519,64 zł |
| 11 | R/S BUDOWNICTWO SPÓŁKA AKCYJNA ul. Drewniana 11 lok. 1 15-265 Białystok | C G Razem | 60,00 40,00 100,00 | 7 lat 34 194 000200 zł |
| 12 | REM- BUD sp. z o.o. ul. Sejneńska 57 16.-400 Suwałki | C G Razem | 45,35 40,00 85,35 | 7 lat 45 241 860,00 zł |
| 13 | MK-BUD sp. z o.o. ul. Michała Młotzko 26 15-111 Białystok | C G Razem | ----- | 7 lat 35 913 134,62 zł |

Mając zatem na uwadze, że Wykonawca nr 11 spełnił warunki udziału w postępowaniu określone w dokumentach zamówienia, jego oferta jest zgodna z przepisami ustawy oraz odpowiada treści dokumentów zamówienia i jest najkorzystniejsza w postępowaniu należy wybrać zgodnie z art. 239 ust. 1 ofertę firmy R/S BUDOWNICTWO SPÓŁKA AKCYJNA, ul. Drewniana 11 lok. 1, 15-265 Białystok.”.

Ustalając stan faktyczny Izba oparła się na dokumentach znajdujących się w dokumentacji Postępowania.

Mając na względzie, że zgodnie z art. 531 Pzp „przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia

sprawy istotne znaczenie”, Izba pominęła dokumenty złożone do akt postępowania odwoławczego, w tym załączone do odwołania, które miały służyć ustaleniu faktów w zakresie przedstawionych w odwołaniu zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego. Jak wskazano poniżej, fakty te nie były faktami mającymi dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie, nie mając znaczenia dla oceny zasadności zarzutów przedstawionych w odwołaniu; w konsekwencji powołane dla ustalenia tych faktów dowody nie mogły służyć ustaleniu faktów mających dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie.

Izba zważyła, co następuje:

W świetle art. 505 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym „środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy”, Odwołującemu przysługiwało prawo do wniesienia odwołania. Izba nie stwierdziła przy tym, aby zachodziła którakolwiek z określonych w art. 528 Pzp okoliczności skutkujących odrzuceniem odwołania.

Zgodnie z art. 555 Pzp „Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu”. Zarzutem nie jest zaś wyłącznie wskazanie przepisu Pzp, który według wykonawcy został naruszony przez zamawiającego, ale także „okoliczności faktyczne i prawne wskazujące na naruszenie przepisów ustawy w związku z dokonaną czynnością lub zaniechaniem czynności, do której zamawiający był zobowiązany na podstawie ustawy” (tak w uzasadnieniu wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 lutego 2022 r., wydanego w postępowaniu o sygn. KIO 124/22).

Wydając wyrok, Izba orzeka w granicach przedstawionych w odwołaniu okoliczności faktycznych i prawnych, wskazujących na naruszenie w związku z czynnością bądź zaniechaniem czynności przepisów Pzp, których naruszenie zarzucono w odwołaniu, i nie może uzupełniać okoliczności faktycznych wskazujących na naruszenie przepisu Pzp czy z zarzutów przedstawionych w odwołaniu domniemywać innych zarzutów czy okoliczności faktycznych wskazujących na naruszenie przepisu Pzp, które nie zostały jednoznacznie wyrażone (por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 września 2024 r. wydanego w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 77/24, a także uzasadnienia wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2024 r. wydanego w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 69/24, z dnia 24 maja 2024 r. wydanego w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 43/24 oraz z dnia 9 maja 2024 r. wydanego w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 16/24).

Aczkolwiek w odwołaniu jako czynność Zamawiającego, której zarzuca się niezgodność z przepisami Pzp wskazano czynność wyboru oferty najkorzystniejszej, a w ramach żądania co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania wymieniono nakazanie unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu, to nie jest to wystarczające aby uznać, że w odwołaniu zawarto zarzut dotyczący czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, gdyż nie stanowi przedstawienia okoliczności faktycznych i prawnych wskazujących na niezgodność z przepisami Pzp tej czynności. W świetle treści odwołania nie sposób zaś uznać, że zostały w nim przedstawione jakiegokolwiek okoliczności faktyczne i prawne wskazujące na naruszenie przepisów Pzp w związku z czynnością wyboru oferty najkorzystniejszej, a w konsekwencji iż oprócz zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego – którymi niewątpliwie są zarzuty naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w związku art. 16 pkt 1 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w związku z art. 224 ust. 1, 5 i 6 Pzp w związku art. 16 pkt 1 Pzp - zawiera ono zarzut dotyczący czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Wymaga wskazania, że przypadku, gdy odwołanie nie zawiera takiego zarzutu, Izba nie może oceniać prawidłowości czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, a w konsekwencji nakazać jej unieważnienia, i musi przyjąć, że została ona dokonana prawidłowo oraz wywołuje skutki prawne.

Wobec powyższego wyrok Izby nie może spowodować zmiany wyniku Postępowania – którym jest wybór oferty Przystępującego – bez względu na to, czy którykolwiek z przedstawionych w odwołaniu zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego, Izba uznałaby za uzasadniony, stwierdzając naruszenie przepisów Pzp. Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp „Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia”. Zatem nawet w przypadku stwierdzenia naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp powołanych w odwołaniu, naruszenie takie nie mogłoby skutkować uznaniem, że czynność wyboru oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu jest nieprawidłowa i nakazaniem jej unieważnienia – tym samym nie miałoby to wpływu na wynik Postępowania, a w konsekwencji uwzględnienie odwołania w całości ani w części nie było dopuszczalne.

Wobec powyższego odwołanie podlegało oddaleniu.

W tym stanie rzeczy wszelkie twierdzenia stron i uczestnika postępowania odwoławczego w zakresie przedstawionych w odwołaniu zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Fakty w tym zakresie nie były zatem faktami mającymi dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie; w konsekwencji powołane dla ich ustalenia dowody nie mogły służyć ustaleniu faktów mających dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie, a czynienie rozważań w zakresie dotyczącym odrzucenia oferty

Przystępującego było zbędne.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 Pzp oraz § 2 ust. 2 pkt 2, § 5 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 2 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.

Zgodnie z art. 557 Pzp „w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego”, stosownie zaś do art. 575 Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. W § 2 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia określono, że wysokość wpisu wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia na roboty budowlane o wartości przekraczającej progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 Pzp, wynosi 20.000 złotych. Stosownie do § 5 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia do kosztów postępowania odwoławczego zalicza się wpis oraz „uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, (...) w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy, obejmujące: (...) b) wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych, (...) d) inne uzasadnione wydatki, w tym koszty przeprowadzenia innych dowodów w postępowaniu odwoławczym niż dowód z opinii biegłego, dopuszczonych przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego”. Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia „W przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. (...)”.

Stosownie do § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia, do kosztów postępowania odwoławczego zaliczono wpis w wysokości 20.000 złotych.

Odwołujący na posiedzeniu i rozprawie był reprezentowany przez trzech pełnomocników. Jak wynika ze złożonych do akt sprawy faktury i dokumentu „potwierdzenie transakcji zleconej do realizacji”, na koszty postępowania odwoławczego Odwołującego składają się wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 3.600 złotych oraz wydatek na opłatę skarbową od złożenia pełnomocnictw w wysokości 68 złotych.

Zważywszy, że z treści § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia wynika, iż w aspekcie ponoszenia kosztów postępowania odwoławczego za uzasadnione uznawać należy reprezentowanie przez jednego pełnomocnika, Izba nie uznała wydatku na opłatę skarbową od złożenia pełnomocnictwa przez więcej niż jednego pełnomocnika za uzasadniony koszt Odwołującego. W konsekwencji zgodnie z § 5 pkt 2 lit. b i d ww. rozporządzenia do uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego Odwołującego zaliczono wynagrodzenie pełnomocnika go reprezentującego w kwocie 3.600 złotych oraz stanowiący „inny uzasadniony wydatek” strony wydatek na opłatę skarbową od złożenia jednego pełnomocnictwa w kwocie 17 złotych.

Zamawiający na posiedzeniu i rozprawie był reprezentowany przez pełnomocnika. Jak wynika ze złożonej do akt sprawy faktury, na koszty postępowania odwoławczego Zamawiającego składa się wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 3.690 złotych.

Zgodnie z § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, do uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego Zamawiającego wynagrodzenie i wydatki pełnomocnika mogą być zaliczone wyłącznie do kwoty 3.600 złotych. Zgodnie więc z § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia do uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego Zamawiającego Izba zaliczyła wynagrodzenie pełnomocnika go reprezentującego w kwocie 3.600 złotych.

Zważywszy, że odwołanie zostało oddalone, stosownie do § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia kosztami postępowania odwoławczego Izba obciążyła Odwołującego oraz zasądziła od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego Zamawiającego, to jest 3.600 złotych.

Przewodniczący:.....