

WYROK

Warszawa, dnia 23 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 10 września 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowe Sp. z o.o. DYLMEX-INWESTYCJE Sp.k. z siedzibą w Staszowie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gmina Sadowie

orzeka:

oddala odwołanie,

kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowe Sp. z o.o. DYLMEX-INWESTYCJE Sp.k. z siedzibą w Staszowie i:

zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowe Sp. z o.o. DYLMEX-INWESTYCJE Sp.k. z siedzibą w Staszowie kwoty: 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) tytułem wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, a także poniesioną przez zamawiającego Gminę Sadowie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

zasądza od wykonawcy Przedsiębiorstwo Drogowe Sp. z o.o. DYLMEX-INWESTYCJE Sp.k. z siedzibą w Staszowie rzecz zamawiającego Gminy Sadowie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione 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 3829/25

UZASADNIENIE

Gmina Sadowie (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 podstawowym pn.: „Remont i przebudowa dróg na terenie Gminy Sadowie” (znak postępowania: DG.271.5.2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 11 sierpnia 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00370356.

W dniu 10 września 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu w zakresie Części nr 1 złożył wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowe Sp. z o.o. DYLMEX-INWESTYCJE Sp.k. z siedzibą w Staszowie (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec od niezgodnych z przepisami ustawy Pzp czynności Zamawiającego, polegających na odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ponieważ jej treść nie odpowiada treści SWZ w zakresie Części 1.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp poprzez jego niewłaściwe zastosowanie skutkujące odrzuceniem oferty Odwołującego z uwagi na fakt uznania przez Zamawiającego, że Wykonawca złożył ofertę bez wymaganego formularza stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ, a wskazany załącznik zawiera niezbędne zgody oraz oświadczenia, co doprowadziło zdaniem Zamawiającego do sytuacji, iż złożona oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia. Przyczyna odrzucenia oferty Odwołującego sprowadza się do błędnego uznania przez Zamawiającego, że odrzucona oferta nie spełnia warunków jej formy, tj. że oferta nie zawiera wymaganej treści określonej w SWZ, nie zawiera niezbędnych zgód i oświadczeń oraz nie zawiera ceny wyliczonej w sposób opisany w rozdziale XVII SWZ, w sytuacji gdy treść oferty Wykonawcy odpowiada istotnym warunkom zamówienia tj. oferowane przez wykonawcę w ofercie zobowiązanie odpowiada zobowiązaniu określone w SWZ, polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób należyście opisujący, wyrażający i potwierdzający oferowane zobowiązanie, a więc spełnia wymagania co do treści oferty określonej przez Zamawiającego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz o nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
2. unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego,
3. powtórzenia czynności badania i oceny ofert;

4. dokonania czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego.

Odwołujący wniósł też o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu odwołania na okoliczności w nim wskazane oraz o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania zgodnie z fakturą, która zostanie przedłożona.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia w niniejszej sprawie oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego powołanych w odwołaniu przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 5 września 2025 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty i odrzuceniu oferty Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 10 września 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 10 000,00 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 9 października 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

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 jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba ustaliła też, że do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie przystąpienia nie zgłosił żaden z wykonawców.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania (Odwołujący wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentów stanowiących część dokumentacji postępowania).

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

W rozdziale XIV ust. 1 SWZ wskazano, że: „Wykonawca przygotowuje ofertę w rozumieniu art. 66 kc. na załączonym druku „formularz oferty” – załącznik do SWZ który po wypełnieniu i opatrzeniu podpisem wymaganym w SWZ należy złożyć jak inne dokumenty opisane poniżej. Natomiast interaktywny „Formularz ofertowy” złożony przy pomocy udostępnionego przez Zamawiającego na Platformie e-Zamówienia i zamieszczonego w podglądzie postępowania w zakładce „Informacje podstawowe” nie stanowi oferty w rozumieniu art. 66 kc. Interaktywny formularz ofertowy służy do celów tylko sprawozdawczych i jego złożenie w sposób niekompletny lub niezłożenie nie rodzi żadnych negatywnych skutków do złożonej oferty”.

W rozdziale XIV ust. 9 SWZ wskazano między innymi, że: „Ofertę należy złożyć z wymaganymi załącznikami: Oferta cenowa zgodna z załączonym drukiem „formularza oferty” – załącznik nr 1 do SWZ, która zawiera cenę wyliczoną w sposób opisany w rozdziale XVII SWZ stanowi ofertę w rozumieniu art. 66 kc. UWAGA: Złożenie systemowego interaktywnego formularza ofertowego ma charakter techniczny służy do celów informacyjnych i sprawozdawczych dlatego nie może zastąpić oferty cenowej złożonej na formularzu ofertowym stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ”.

W załączniku nr 1 do SWZ wskazano między innymi:

„(...)

2. Termin wykonania zamówienia zgodnie z zapisami w pkt IV ppkt 1 SWZ.

(...)

4. Warunki płatności oraz okres rękojmi będą zgodne z wzorem umowy będącym załącznikiem do SWZ.

5. Oświadczamy, że zapoznaliśmy się ze specyfikacją warunków zamówienia, w tym z wzorem umowy w sprawie zamówienia publicznego i uzyskaliśmy wszelkie informacje niezbędne do przygotowania niniejszej oferty. Przedstawione w specyfikacji warunków zamówienia warunki zawarcia umowy oraz wzór umowy zostały przez nas zaakceptowane.

6. Oświadczamy, że uważamy się za związanych niniejszą ofertą przez czas wskazany w specyfikacji warunków zamówienia.

(...)

9. W przypadku uznania niniejszej oferty za ofertę najkorzystniejszą zobowiązujemy się do zawarcia umowy w miejscu i terminie wskazanym przez Zamawiającego, a przed zawarciem umowy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(...)”.

Odwołujący złożył ofertę bez „Formularza oferty” stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ. Do oferty Odwołującego załączony został za to interaktywny „Formularz ofertowy”.

W informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 5 września 2025 r. Zamawiający poinformował m. in. o odrzuceniu oferty Odwołującego (w części nr 1 i nr 2 zamówienia), podając następujące uzasadnienie dokonanej czynności: „Zgodnie z zapisami rozdziału XIV ust. 9, pierwszy wiersz tabeli w SWZ, ofertę należało złożyć z wymaganymi załącznikami, tj. z „Oferta cenowa zgodna z załączonym drukiem „formularza oferty” – załącznik nr 1 do SWZ, która zawiera cenę wyliczoną w sposób opisany w rozdziale XVII SWZ stanowi ofertę w rozumieniu art. 66 kc” a zgodnie z uwagą we wskazanej tabeli: „Złożenie systemowego, interaktywnego formularza ofertowego ma charakter techniczny służy do celów informacyjnych i sprawozdawczych dlatego nie może zastąpić oferty cenowej złożonej na formularzu ofertowym stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ.” Wykonawca złożył ofertę bez wymaganego formularza stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ, a wskazany załącznik zawiera niezbędne zgody oraz oświadczenia. Złożona oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia. W związku z powyższym Zamawiający odrzucił ofertę Wykonawcy z postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp”.

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

Istota wniesionego odwołania sprowadzała się do zakwestionowania podjętej przez Zamawiającego czynności, polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

W ocenie Izby Zamawiający prawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego. Izba, wskazuje po pierwsze, że nie było w sprawie spornym, że w ofercie Odwołującego brak było „formularza oferty”, który stanowił załącznik nr 1 do SWZ. Po drugie, podane przez Zamawiającego w informacji z dnia 5 września 2025 r. uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego zostało sporządzone w sposób jasny i niebudzący wątpliwości co do podstawy faktycznej dokonanej czynności. Wbrew twierdzeniu Odwołującego, Zamawiający w sposób dostatecznie precyzyjny wskazał, których istotnych elementów oferty brakowało w złożonej ofercie Odwołującego. Mianowicie Zamawiający wyjaśnił, iż chodziło o brak wszystkich niezbędnych zgód oraz oświadczeń zawartych w formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ. Wbrew dokonanej przez Odwołującego analizie, złożony przez Odwołującego formularz bezsprzecznie nie zawierał oświadczeń i zgód w zakresie oczekiwanym w pkt 2, 4, 5, 6 i 9 załącznika nr 1 do SWZ. Formularz systemowy załączony przez Odwołującego nie zawierał zatem następujących elementów (oświadczeń/zgód), odnoszących się do tego, że:

- termin wykonania zamówienia będzie zgodny z zapisami w pkt IV ppkt 1 SWZ
- warunki płatności oraz okres rękojmi będą zgodne z wzorem umowy będącym załącznikiem do SWZ,
- Odwołujący zapoznał się z SWZ, w tym z wzorem umowy w sprawie zamówienia publicznego i uzyskał wszelkie informacje niezbędne do przygotowania oferty, a przedstawione w SWZ warunki zawarcia umowy oraz wzór umowy zostały przez Odwołującego zaakceptowane,
- Odwołujący uważa się za związanego ofertą przez czas wskazany w SWZ,
- oraz że w przypadku uznania oferty za ofertę najkorzystniejszą Odwołujący zobowiązuje się do zawarcia umowy w miejscu i terminie wskazanym przez Zamawiającego, a przed zawarciem umowy do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Oświadczenia w powyższym zakresie literalnie wynikają z integralnej części SWZ, jaką stanowił formularz oferty – załącznik nr 1 do SWZ, a złożenie oferty zgodnej z załącznikiem nr 1 do SWZ wynikało wprost z rozdziału XIV ust. 1 i 9 SWZ. Nie można więc w ocenie Izby mówić o jakichkolwiek wątpliwościach co do zakresu stwierdzonych braków przez Zamawiającego. Powyższe wskazuje, że nie chodzi jedynie o niespełnienie wymagań co do formy treści oferty, ale przede wszystkim o to, że w złożonym formularzu brak jest wymaganych elementów. W ocenie Izby ww. oświadczenia składają się na treść oferty i stanowią niezbędne elementy przyszłego stosunku prawnego łączącego strony umowy. Skład orzekający w pełni popiera stanowisko Izby zawarte w wyroku z dnia 26 stycznia 2022 r. (sygn. akt: KIO 84/22), że to zamawiający, jako gospodarz postępowania podejmuje określone decyzje, jakie oświadczenia, mające wpływ na essentialia negotii przyszłego stosunku prawnego, łączącego strony umowy, zobowiązani są mu złożyć wykonawcy, w ramach - co istotne - treści oferty. Niezłożenie ich w ramach treści oferty powoduje jej niezgodność z warunkami zamówienia oraz niezgodność z treścią SWZ i konsekwentnie powoduje jej odrzucenie”.

Brak w opisanym zakresie obciąża rzecz jasną wykonawcę, od którego wymagana jest należyta staranność nie tylko na etapie realizacji zamówienia, ale również w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Okoliczność ta jest nieusuwalna z punktu widzenia przepisów ustawy Pzp. Zamawiający nie znając intencji Odwołującego, nie ma jakichkolwiek

uprawnień, ażeby uzupełnić w tym zakresie brakujące oświadczenia wykonawcy. Izba zgadza się zatem z Zamawiającym, który w odpowiedzi na odwołanie wskazał, że: „Wykonawca nie złożył oświadczeń, które na etapie realizacji są niezwykle istotne, gdyż wykonawcy wskazują jaki zakres robót został wyceniony, w jakim okresie będą zrealizowane wraz z akceptacją warunków przyszłej umowy, rękopismi które w tej umowie opisano. Ponadto należy wskazać, że w przypadku sporu sądowego brak tych oświadczeń uniemożliwi skuteczne egzekwowanie zobowiązań wynikających z zawartej umowy w szczególności, że jednoznacznie wskazano ze formularz systemowy nie stanowi oferty w rozumieniu art. 66 kc”.

W żadnym stopniu nie negując ogólnych tez płynących z przywoływanych przez Odwołującego stanowisk Izby i doktryny, nie można więc mówić w tym przypadku o odrzuceniu oferty z błahego, czysto formalnego powodu niewpływającego na treść złożonej oferty.

Na ocenę prawidłowości czynności Zamawiającego nie ma wpływu to, że dokument ofertowy Odwołującego zawierał inne istotne elementy (np. dane zamówienia, zamawiającego, wykonawcy, określenie ceny, inne niż ww. oświadczenia i informacje). Brak tychże elementów nie był bowiem kwestionowany przez Zamawiającego.

Bez wpływu pozostaje również argument Odwołującego co do przyczyn niezłożenia wymaganego formularza oferty. Jak wskazał Odwołujący, nie mógł on złożyć formularza oferty z przyczyn technicznych, niezależnych od siebie. Jednakże twierdzenie to pozostaje w istocie niewykazane. Powyższej oceny nie zmienia również to, że oferta innego wykonawcy również została odrzucona z tego samego powodu, co oferta Odwołującego. Należy mieć na względzie, iż były to jedyne odrzucone w postępowaniu oferty, natomiast ważne oferty w zakresie części nr 1 zamówienia złożyło aż 7 innych wykonawców. Jak zatem widać, pozostali wykonawcy nie mieli wątpliwości co do wymogów wynikających z treści SWZ ani nie napotkali problemów technicznych w złożeniu wymaganego formularza.

Za niemający dla rozstrzygnięcia sprawy, należy uznać argument Odwołującego, że w konsekwencji tego, że Zamawiający w rozdziale XVIII SWZ, dotyczącym opisu kryteriów oceny ofert, podał, że okres wydłużonego okresu udzielonej gwarancji jakości na wykonane roboty budowlane należy podać w „formularzu ofertowym”, a nie w „formularzu oferty”, doszło do wewnętrznej sprzeczności w zakresie zastrzeżenia zawartego w rozdziale XIV pkt 1 i 9 SWZ w stosunku do rozdziału XVIII pkt. 9, a Zamawiający oceniając oferty podmiotów, które nie złożyły „formularza ofertowego” winien przyznać 0 pkt w ocenie spełniania postawionych kryteriów. Niniejsze uwagi Odwołującego nie dotyczą zarzutu odrzucenia oferty Odwołującego. Jeżeli Odwołujący pragnął zakwestionować również punktację przyznaną innym wykonawcom w ramach pozacenowego kryterium, winien w takiej sytuacji przedstawić stosowny zarzut. Jedyne ubocznie należy wskazać, że „formularz oferty” – załącznik nr 1 do SWZ w pkt 3 zawierał oświadczenia w zakresie oferowanego okresu gwarancji jakości, zaś niezłożenie „interaktywnego formularza ofertowego” wedle treści SWZ nie rodziło żadnych negatywnych skutków do złożonej oferty.

Reasumując powyższe, w zaistniałym stanie faktycznym, Odwołujący złożył ofertę na służącym jedynie do celów sprawozdawczych formularzu systemowym, który nie zawierał wymaganych oświadczeń, o których mowa w pkt 2, 4, 5, 6 i 9 załącznika nr 1 do SWZ. Izba uznała zatem, że Zamawiający słusznie odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp, stąd też odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 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.

Przewodniczący:.....