Sygn. akt:KIO 4128/25

WYROK

Warszawa, dnia 29 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Martyna Mieszkowska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 września 2025 r. przez wykonawcę Firma Budowlana ANNA-BUD Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawiew postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Firma Budowlana ANNA-BUD Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i:
   1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Firma Budowlana ANNA-BUD
   2. z o.o. z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika ww. wykonawcy, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,
   3. zasądza od wykonawcy Firma Budowlana ANNA-BUD Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego 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.

Przewodnicząca:…...……

Sygn. akt: KIO 4128/25

UZASADNIENIE

Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach (zwany dalej:„Zamawiającym”) 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.: „Przebudowa, rozbudowa i termomodernizacja Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr III w Katowicach przy ul. Wojewódzkiej 11”, znak postępowania: MT.2370.7.2025 (zwane dalej: „postępowaniem”). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem: 2025/BZP 00398784/01 w dniu 29 sierpnia 2025 roku. Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 29 września 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca Firma Budowlana ANNA-BUD SP. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec:

1) Czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp z uwagi na rzekomą niezgodność oferty odwołującego z warunkami zamówienia;

2) Czynności wyboru oferty BAUTERM INVEST Sp. z o.o. i BAUTERM J., B., N. sjako najkorzystniejszej w Postępowaniu w sytuacji, gdy oferta odwołującego jest ofertą najkorzystniejszą w Postępowaniu i nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp;

3) Zaniechania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu w sytuacji, gdy oferta ta nie podlega odrzuceniu i jest ofertą najkorzystniejszą wg. przyjętych w postępowaniu kryteriów.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp poprzez błędne i nieuzasadnione przyjęcie, iż oferta odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, a tym samym podlega odrzuceniu w oparciu o ww. podstawę prawną, co
skutkowało bezprawnym odrzuceniem oferty Odwołującego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1) Unieważnienie czynności wyboru oferty BAUTERM INVEST Sp. z o.o. i BAUTERM J., B., N. s.c. jako najkorzystniejsz w postępowaniu;

2) Unieważnienie czynności badania i oceny ofert;

3) Dokonanie ponownego badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty odwołującego jako najkorzystniejszej w Postępowaniu

Izba ustaliła, iż spełniły się przesłanki wskazane w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody w wyniku uchybienia przez Zamawiającego przepisów ustawy.

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 23 września 2025 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 29 września 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 10 000,00 złotych (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

W uzasadnieniu odwołania podkreślono, że żaden z wymogów nie odnosi się do treści formularza cenowego składanego Zamawiającemu wraz z ofertą.

„Pierwszy z nich, zawarty we wzorze formularza cenowego, stanowi iż wykonanie pewnego zdefiniowanego zakresu rzeczowego powinno nastąpić w określonym terminie (do 20 grudnia 2025 r.), a przy tym wartość tego zakresu nie może być niższa niż 2 030 000,00 zł. Zauważyć jednak trzeba, iż w wymogu nie określono w jakikolwiek sposób, na jakim etapie i w jakim dokumencie wartość tych prac zostanie ustalona. Brak jest w szczególności wskazania, iż punkt odniesienia dla ustalenia wartości prac miałyby stanowić wartości określone już w „formularzu cenowym".

Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w treści sformułowanych przez Zamawiającego projektowanych postanowień umowy. W postanowieniach tych nigdzie nie wskazano, aby podstawą rozliczeń częściowych pomiędzy Zamawiającym a wykonawcą miały stać się kwoty określone w „formularzu cenowym".

(…) ani postanowienia samego formularza cenowego ani projektowane postanowienia umowy nie wskazują, aby podstawę ustalenia wysokości poszczególnych płatności miała stanowić treść „formularza cenowego". Przeciwnie – z projektowanych postanowień umowy wprost wynika, iż podstawę do ustalenia wysokości poszczególnych płatności stanowi wyłącznie harmonogram rzeczowo – finansowy. Powyższe potwierdza treść cytowanej już uwagi nr 2 zawartej w „formularzu cenowym", zgodnie z którą, „zakres usług i robót oraz „plan płatności" powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto". Tymczasem „zakres usług i robót" oraz „plan płatności" stanowią części składowe Harmonogramu-Rzeczowo Finansowego, zgodnie z par. 2 ust. 4 pkt. 1 oraz par. 2 ust. 4 pkt 3 projektowanych postanowień Umowy, zatem nie istniały one w dacie składania oferty i nie funkcjonowały jako odrębne dokumenty. Oczywistym jest, że Wykonawca nie był zobligowany do złożenia wraz z ofertą planu płatności, którego złożenie – zgodnie z projektowanymi postanowieniami Umowy – ma nastąpić w terminie 7 dni od dnia podpisania Umowy. Oznacza to, iż wartości przedstawione w „formularzu cenowym" nie stanowią – poza ceną całkowitą – merytorycznej treści oferty, rozumianej jako oświadczenie woli wykonawcy co do sposobu dokonywania rozliczeń i wartości poszczególnych płatności. Z tych powodów, wartości wskazane w „formularzu cenowym" nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, iż oferta podlega odrzuceniu."

„(…) zważyć trzeba, iż żadne z postanowień dokumentów zamówienia nie nakazuje sporządzania tegoż harmonogramu w oparciu o „formularz cenowy". Zgodnie z par. 2 ust. 3 projektowanych postanowień umowy, harmonogram ten przedkładany jest przez wykonawcę Zamawiającemu w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy. Na tym etapie podlega on weryfikacji przez Zamawiającego i zatwierdzeniu. Zamawiający ma zatem przewidzianą umownie możliwość dostosowania harmonogramu i egzekwowania reguły, aby zaawansowanie finansowe prac do dnia 20 grudnia 2025 r. wyniosło oczekiwane 2 030 000,00 zł, niezależnie od kwot zadeklarowanych w „formularzu cenowym".

Reasumując, wartości określone w „formularzu cenowym" nie stanowią zobowiązania wykonawcy co do sposobu rozliczeń. Nie mają one waloru merytorycznej treści oferty, lecz walor wyłącznie informacyjny. Cenę oferty oraz podstawę rozliczeń stanowi wynagrodzenie ryczałtowe za całość przedmiotu zamówienia. Wyłączną podstawą do określenia wysokości płatności częściowych według zaawansowania rzeczowego jest sporządzany przez wykonawcę po zawarciu umowy harmonogram rzeczowo – finansowy. Harmonogram ten podlega zatwierdzeniu przez Zamawiającego, przez co Zamawiający zyskuje kontrolę nad wysokością płatności przypisanych do zaawansowania rzeczowego."

Zamawiający pismem z dnia 22 października 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający jednoznacznie stwierdził, że „(…) nie zgadza się z zarzutem nieprawidłowej oceny Odwołującego, a co za tym idzie – nieprawidłowego wyboru oferty najkorzystniejszej. Zamawiający w pełni podtrzymuje stanowisko, iż czynność odrzucenia oferty Odwołującego została dokonana zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp i w oparciu o jednoznaczne postanowienia dokumentacji postępowania.

Wymogi określone w SWZ oraz w projektowanych postanowieniach umowy były sformułowane w sposób zrozumiały, jednoznaczny i obowiązujący wszystkich wykonawców w jednakowy sposób.
Zamawiający wyraźnie oraz wielokrotnie wskazał w dokumentach zamówienia, że jest zobowiązany do wydatkowania kwot o określonej wysokości do końca roku 2025 r. Informacja o tej treści znalazła się zarówno w treści SWZ i Umowy. Postanowienia w SWZ i umowie są wynikiem uzyskania od Wojewody Śląskiego dofinansowania dot. prac realizowanych w ramach zamówienia (wniosek złożono w dniu 04.08.2025 r.) Uzyskane środki z dotacji celowej w kwocie 2 026 488,00 zł należy rozliczyć do 31.12.2025 r., w przeciwnym wypadku Zamawiający utraci dofinansowanie.
Zamawiający nie jest w stanie samodzielnie, bez dotacji, sfinansować wykonanie prac przewidzianych w zamówieniu.
(…) Skoro wymóg wykonania do dnia 20.12.2025 r. usług i robót o łącznej wartości nie mniejszej niż 2 030 000 zł brutto był wskazany w kilku miejscach dokumentacji: w SWZ (rozdział IV pkt 6), w „Uwadze 2" formularza cenowego (załącznik nr 1a) oraz w § 2 ust. 4 pkt 4 i § 8 projektu umowy, to tak wielokrotne powtórzenie wymogu wyklucza możliwość przyjęcia, że miał on jedynie charakter orientacyjny lub informacyjny.
Wszyscy Wykonawcy składający oferty w postępowaniu, za wyjątkiem Odwołującego, przygotowali formularze cenowe zgodnie z wymogami Zamawiającego, to jest uwzględniając wykonanie do 20.12.2025 r. usług i prac o wartości nie mniejszej niż 2 030 000 zł brutto.
Zamawiający nie może przy tym zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego, że wartości określone w „formularzu cenowym" nie stanowią zobowiązania wykonawcy co do sposobu rozliczeń. Nie mają one waloru merytorycznej treści oferty, lecz walor wyłącznie informacyjny. Cenę oferty oraz podstawę rozliczeń stanowi wynagrodzenie ryczałtowe za całość przedmiotu zamówienia Jak wyraźnie wskazano w dokumentach zamówienia formularz cenowy stanowi treść oferty. Jest to zobowiązanie Wykonawcy do wykonania robót o określonej wartości w terminie do 20.12.2025 r.
Zamawiający nie może także zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego, że nie określono w jakikolwiek sposób, na jakim etapie i w jakim dokumencie wartość tych prac zostanie ustalona. Brak jest w szczególności wskazania, iż punkt odniesienia dla ustalenia wartości prac miałyby stanowić wartości określone już w „formularzu cenowym".
Zdaniem Zamawiającego kwoty i terminy wskazane w harmonogramie rzeczowo-finansowym powinny być zgodne z formularzem cenowym, stanowiącym treść oferty. Zamawiający przewidział możliwość uzgodnień harmonogramu, ale w celu uniknięcia sytuacji przedstawienia harmonogramu, który nie zapewniłby możliwości rozliczenia dofinansowania, zdecydował się na wymaganie dodatkowo formularza cenowego.
Kwoty i terminy wskazane w harmonogramie powinny być odzwierciedleniem kwot z formularza cenowego. Przedstawiony przez Odwołującego formularz cenowy wskazał, że Odwołujący planuje do 20.12.2025 r. wykonać usługi i prace o wartości do 1 438 370 zł.
Niezależnie od twierdzeń przedstawionych w odwołaniu, Zamawiający stoi na stanowisku, że decydując się na wybór oferty Odwołującego, a następnie podpisanie umowy, Zamawiający nie miałby skutecznych narzędzi do domagania się przedstawienia harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego wykonanie prac o wartości co najmniej 2 030 000 zł do 20.12.2025 r. Odwołujący mógłby bowiem skuteczne twierdzić, że zgodnie ze swoją ofertą nie jest zobowiązany do wykonania robót o takiej wartości w ww. terminie."

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 postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania oraz do odpowiedzi na odwołanie, dowód przedłożony przez odwołującego na posiedzeniu w postaci projektu harmonogramu rzeczowo-finansowego na fakt możliwości wykonania przez odwołującego robót o określonej przez zamawiającego wartości.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.
Zgodnie z treścią IV pkt 6 SWZ „Wszystkie wymagania określone w dokumentach wskazanych powyżej stanowią wymagania minimalne, a ich spełnienie jest obligatoryjne. Niespełnienie ww. wymagań minimalnych będzie skutkować odrzuceniem oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp."
W rozdziale X SWZ pkt 1 podkreślono, że: „W terminie składania ofert Wykonawca zobowiązany złożyć ofertę na formularzu (zał. 1 oraz 1a do SWZ). Formularze te nie podlegają uzupełnieniu."
W formularzu ofertowym, który stanowi załącznik nr 1a do SWZ, zawarto oświadczenie
o następującej treści: „Oświadczam/y, że zapoznałem/liśmy się z wymaganiami Zamawiającego, dotyczącymi przedmiotu zamówienia, zamieszczonymi w dokumentacji postępowania, akceptujemy projektowane postanowienia umowy i zobowiązujemy się do podpisania umowy w miejscu i terminie wskazanym przez Zamawiającego."

W formularzu cenowym, wyodrębniono następujące pozycje:
Ia Wykonanie dokumentacji projektowej z uzyskaniem decyzji administracyjnej pozwalającej na rozpoczęcie robót: zgodnie z wytycznymi programu funkcjonalno-użytkowego (bez Ib)
Ia1 Projekt na część prac związaną z wyburzeniem przedstawiony Zamawiającemu do dnia 10 października 2025 r.
Ia2 Projekt na część prac związaną z budową w formie niezbędnej do wystąpienia o pozwolenie na budowę przedstawiony Zamawiającemu do dnia 30 listopada 2025 r.
Ia3 Dokumentacja powykonawcza
Ib Wykonanie dokumentacji projektowej w związku z termomodernizacją
IIa Wykonanie robót budowlanych i prac towarzyszących (bez IIb)
IIa1 Prace wyburzeniowe zrealizowane do dnia 20.12.2025 r.
IIa2 Prace przygotowawcze (w tym prace ziemne i fundamentowe) zrealizowane do dnia 20.12.2025 r.
IIa3 Prace budowlane zrealizowane do dnia 20.12.2025 r.
IIa4 Prace budowlane zrealizowane po dniu 20.12.2025 r.
IIa5 Prace instalacyjne i wykończeniowe
IIa6 Prace izolacyjne
IIa7 Zakup podstawowego wyposażenia
IIa8 Roboty zewnętrzne
IIb Wartość wykonania robót budowlanych związanych termomodernizacją opisaną w pkt. 1.4 STUDIUM WYKONALNOŚCI „Termomodernizacja budynku Jednostki Ratowniczo Gaśniczej nr 3 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach"
IIb1 Wykonanie prac budowlanych w zakresie termomodernizacji obiektu
IIb2 Wykonanie instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE) - instalacja fotowoltaiczna
IIb3 Wymiana i modernizacja instalacji elektrycznej w zakresie objętym rozbudową infrastruktury związanej z termomodernizacją
III Informacja i promocja związana z termomodernizacją
IV Sprawowanie nadzoru autorskiego

Ponadto, w pkt 2 formularza cenowego, który stanowi załącznik nr 1a do SWZ określono, że: „Z uwagi na dofinansowanie projektu Zamawiający wskazuje, że zakres usług i robót oraz plan płatności powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto."

W projektowanych postanowieniach umowy w § 2 ust. 4 pkt 4 postawiono wymóg wykonania usług i prac o ww. minimalnej wartości: „Z uwagi na dofinansowanie projektu Zamawiający wskazuje, że zakres usług i robót oraz plan płatności powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum
2 030 000 zł brutto"
Zgodnie z § 8 ust. 6 pkt 2 projektu umowy: „Za wykonanie Przedmiotu umowy ustala się następujące zasady zapłaty wynagrodzenia: Zamawiający przewiduje płatność częściową do 20.12.2025 r. w wysokości nie mniej niż 2 030 000 zł brutto."
W myśl § 2 ust. 4 projektu umowy „Harmonogram winien określać:
1) Szczegółowy zakres usług, dostaw i robót, etapy realizacji wskazujące terminy pośrednie wykonania elementów/części Przedmiotu umowy, kolejność, w jakiej Wykonawca zamierza prowadzić prace i roboty;
2) wartość poszczególnych etapów realizacji Przedmiotu umowy – tj. usług, dostaw i robót (netto i brutto), przy czym za wykonanie dokumentacji projektowej i uzyskanie decyzji) pozwalającej na wykonanie robót, Wykonawca w Harmonogramie wskaże, niezależnie od ceny ofertowej, wartość na potrzeby rozliczenia, z uwzględnieniem maksymalnego pułapu płatności częściowej.
3) Plan płatności netto/brutto.
4) Z uwagi na dofinansowanie projektu Zamawiający wskazuje, że zakres usług i robót oraz plan płatności powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto."

Ponadto, stosownie do § 2 ust. 3 projektu umowy „Wykonawca w ciągu od daty zawarcia umowy przedłoży Zamawiającemu harmonogram rzeczowo – finansowy prac i robót składających się na Przedmiot umowy (zwany dalej „Harmonogramem" lub HRF"), który podlega weryfikacji Zamawiającego lub odmowie akceptacji, którą Zamawiający przekaże na piśmie w terminie 7 dni. W przypadku braku akceptacji HRF Wykonawca zobowiązany jest w terminie 5 dni przekazać Zamawiającemu skorygowany Harmonogram. Harmonogram winien określać szczegółowy zakres prac,

terminy pośrednie wykonania oraz koszty wykonania.”

W dniu 23 września 2025 r. zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. wykonawcy BAUTERM INVEST Sp. z o.o. i BAUTERM J., B., N. s.c.
Ponadto, w ww. informacji zamawiający zamieścił uzasadnienie odrzucenia oferty odwołującego: „Zamawiający wymagał, by wykonawcy w formularzu cenowym przewidzieli wykonanie do dnia 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych o budowalnych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto. W tym celu wydzielono w formularzu cenowym usługi i prace, które powinny zostać wykonane w ww. terminie oraz wskazano w formularzu, że zakres usług i robót oraz plan płatności powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto (informacja o tej treści jest również w formularzu cenowym złożonym przez Wykonawcę Anna-Bud).
Również w projektowanych postanowieniach umowy w § 2 ust. 4 pkt 4 oraz w §8 (dot. wynagrodzenia) postawiono wymóg wykonania usług i prac o ww. minimalnej wartości: „Z uwagi na dofinansowanie projektu Zamawiający wskazuje, że zakres usług i robót oraz plan płatności powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto”. Postanowienia dot. konieczności wykonania prac zaznaczono w dokumentach zamówienia grubszym drukiem. Wszyscy pozostali Wykonawcy w postępowaniu, oprócz wykonawcy Anna-Bud sp. z o.o., przygotowali formularze cenowe zgodnie z wymogami Zamawiającego, to jest uwzględniając wykonanie do 20.12.2025 r. usług i prac o wartości
nie mniejszej niż 2 030 000 zł brutto.
W ofercie Anna-Bud formularz cenowy przewiduje wykonanie do dnia 20.12.2025 r. usług oraz prac na kwotę 1 438 370 zł brutto – to jest niezgodnie z postanowieniami SWZ (zał. 1a) oraz postanowieniami § 2 ust. 4 pkt 4 oraz §8 projektowanej umowy.
Na podstawie oferty Anna-Bud Zamawiający nie byłby w stanie zrealizować zamówienia w sposób określony w PFU, SWZ i projektowanych postanowieniach umowy. Niewykonanie prac o określonej wartości w ww. terminie skutkować bowiem będzie utratą dofinansowania.
Zgodnie z SWZ rozdz. IV, pkt 6 wszystkie wymagania określone w dokumentach wskazanych powyżej (tj. m.in. w projektowanych postanowieniach umownych) stanowią wymagania minimalne, a ich spełnienie jest obligatoryjne. Niespełnienie ww. wymagań minimalnych będzie skutkować odrzuceniem oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.
Tak więc oferta wykonawcy Anna-Bud sp. z o.o. jako niezgodna z postanowieniami SWZ podlega odrzuceniu. Na podstawie tak przygotowanej oferty Zamawiający nie byłby w stanie zrealizować zamówienia w sposób określony w PFU, SWZ i projektowanych postanowieniach umowy.”

Zamawiający, jako gospodarz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest uprawniony do określenia w dokumentach zamówienia zakresu wymagań, w tym w szczególności wymagań odnoszących się do treści oferty. Zamawiający opracowuje wzory formularzy oraz precyzuje sposób ich prawidłowego wypełnienia, a także formułuje wymogi dotyczące sposobu wykazania spełniania parametrów określonych w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ).
Wymagania zawarte w dokumentacji postępowania należy interpretować ściśle, zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, są związani treścią SWZ przez cały czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
W celu zastosowania przesłanki odrzucenia oferty, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, niezbędne jest jednoznaczne wykazanie, na czym konkretnie polega niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia. Oznacza to konieczność wskazania, które elementy oferty oraz w jaki sposób pozostają w sprzeczności z precyzyjnie sformułowanymi wymaganiami zamawiającego zawartymi w dokumentacji zamówienia.

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

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

Wykonawca, przygotowując ofertę, działa w zaufaniu do jednoznaczności i przejrzystości treści dokumentów zamówienia, a jego obowiązek dostosowania oferty dotyczy wyłącznie tych wymagań, które zostały przez zamawiającego sformułowane w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości.

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

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

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

W tym kontekście istotne jest, iż niezgodność ta musi mieć charakter oczywisty i niewątpliwy, a zatem zamawiający powinien posiadać pewność, iż oferta nie spełnia jego wymagań. Warunkiem koniecznym dla takiej kwalifikacji jest również to, by postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia były sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Brak tych cech po stronie dokumentacji przetargowej wyłącza możliwość przypisania wykonawcy odpowiedzialności za rzekomą niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia. (wyrok z dnia 22 września 2020 roku, sygn. akt: KIO 1864/20; wyrok z dnia 20 stycznia 2020 roku, sygn. akt: KIO 69/20).

Izba podzieliła stanowisko zamawiającego, iż formularz cenowy stanowił treść merytoryczną oferty, gdyż określał zobowiązanie wykonawcy do realizacji robót oraz usług o wskazanej wartości, w terminie do dnia 20 grudnia 2025 r. W konsekwencji, formularz ten podlegał ocenie pod kątem zgodności jego treści z warunkami zamówienia sporządzonymi przez zamawiającego.
Zgodnie z postanowieniem rozdziału X pkt 1 SWZ, zamawiający jednoznacznie wskazał, iż
„W terminie składania ofert wykonawca zobowiązany jest złożyć ofertę na formularzu (załączniki nr 1 oraz nr 1a do SWZ). Formularze te nie podlegają uzupełnieniu.” Warto podkreślić, że formularz cenowy stanowił załącznik nr 1a do SWZ. Mając na uwadze treść ww. postanowienia SWZ, zamawiają poinformował, że oferta powinna zostać złożona mi.in. na formularzu cenowym, w konsekwencji formularz pełnił funkcję dokumentu obligatoryjnego, czyli oferty składanej przez wykonawców do określonego terminu, tj. w terminie składania ofert.
Mając na uwadze treść SWZ oraz stanowiska stron, Izba uznała, iż treść formularza cenowego nie mogła podlegać żadnym zmianom przed jego złożeniem. Tym samym, wykonawcy byli zobowiązani do jego wypełnienia w sposób ściśle odpowiadający wymogom zamawiającego. W konsekwencji, wypełnienie formularza w sposób odmienny od przewidzianego w dokumentach zamówienia mogło skutkować odrzuceniem oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia.
Z treści formularza cenowego wynikało, że zamawiający przewidział rozbicie czasowe zakresów robót i usług, wskazując w pkt Ia1 termin realizacji do dnia 10 października 2025 r., w pkt Ia2 do dnia 30 listopada 2025 r., a w pkt IIa1–IIa3 – zakres robót budowlanych realizowanych do dnia 20 grudnia 2025 r. Natomiast, pkt IIa4 formularz zawierał zakres robót budowlanych, które miały być wykonane po tej dacie, tj. po dniu 20 grudnia 2025 r. W pozostałych pozycjach formularza nie zawarto dat wykonania poszczególnych czynności. Zgodnie z treścią formularza cenowego, wykonawcy byli zobowiązani określić wartości dla prac budowlanych lub usług we wszystkich pozycjach formularza.
Ponadto, w pkt 2 formularza cenowego Zamawiający wyraźnie wskazał, iż „ Z uwagi na dofinansowanie projektu Zamawiający wymaga, aby zakres usług i robót oraz plan płatności przewidywał wykonanie do dnia 20 grudnia 2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto.”
Z powyższego postanowienia, a także rozbicia czasowego dla robót i usług ujętego w pozycjach formularza cenowego, jednoznacznie wynika, że zamawiający określił obowiązek przedstawienia w formularzu cenowym wartości poszczególnych usług i robót budowlanych, które wykonawcy powinni wykonać do dnia 20 grudnia 2025 r., a zaoferowana przez nich suma wartości dla tych pozycji nie powinna być niższa niż 2 030 000 zł brutto.
W świetle powyższego Izba uznała, że wykonawcy byli zobowiązani już na etapie składania ofert do określenia wartości usług i robót budowlanych zgodnie z wymogami zamawiającego. Tym samym, niezasadne było stanowisko odwołującego, iż obowiązek ten powstawał dopiero na etapie sporządzania harmonogramu rzeczowo finansowego, tj. po zawarciu umowy, gdyż stosownie do § 2 ust. 3 projektu umowy „Wykonawca w ciągu od daty zawarcia umowy przedłoży Zamawiającemu harmonogram rzeczowo – finansowy prac i robót składających się na Przedmiot umowy (zwany dalej „Harmonogramem” lub HRF”), który podlega weryfikacji Zamawiającego lub odmowie akceptacji, którą Zamawiający przekaże na piśmie w terminie 7 dni. (…)”

Zamawiający miał zatem prawo oczekiwać, iż już w złożonej ofercie wykonawca przedstawi jednoznaczne dane pozwalające na ocenę jego zdolności do realizacji zamówienia zgodnie z warunkami określonymi w dokumentacji postępowania.
Stosownie do § 2 ust. 4 projektu umowy „Harmonogram winien określać:
1) Szczegółowy zakres usług, dostaw i robót, etapy realizacji wskazujące terminy pośrednie wykonania elementów/części Przedmiotu umowy, kolejność, w jakiej Wykonawca zamierza prowadzić prace i roboty;
2) Wartość poszczególnych etapów realizacji Przedmiotu umowy – tj. usług, dostaw i robót (netto i brutto), przy czym za wykonanie dokumentacji projektowej i uzyskanie decyzji) pozwalającej na wykonanie robót, Wykonawca w Harmonogramie wskaże, niezależnie od ceny ofertowej, wartość na potrzeby rozliczenia, z uwzględnieniem maksymalnego pułapu płatności częściowej.
3) Plan płatności netto/brutto.
4) Z uwagi na dofinansowanie projektu Zamawiający wskazuje, że zakres usług i robót oraz plan płatności powinien przewidywać wykonanie do 20.12.2025 r. usług oraz prac rozbiórkowych i budowlanych o łącznej wartości minimum 2 030 000 zł brutto."
Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, iż wykonawcy byli zobowiązani do przedstawienia w harmonogramie ww. kwestii. Niemniej jednak, zważywszy, że zamawiający wielokrotnie i jednoznacznie akcentował w dokumentacji postępowania – w szczególności w opublikowanym wzorze formularza cenowego – iż wykonawcy zobligowani są do wyceny wyodrębnionych pozycji obejmujących usługi i prace budowlane przewidziane do wykonania do dnia 20 grudnia 2025 r. na łączną kwotę nie niższą niż 2 030 000 zł brutto, wykonawcy winni byli uwzględnić powyższy wymóg już na etapie sporządzania formularza ofertowego.
Izba uznała, że wartości wskazane w formularzu cenowym mogły stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności oferty z warunkami zamówienia w przypadku, gdy suma wartości określonych w pozycjach dotyczących zakresu wykonania usług i prac budowalnych do dnia 20 grudnia 2025 r. była niższa niż 2 030 000 zł brutto. Skoro Odwołujący wskazał w formularzu wartość niższą za zrealizowanie robót budowalnych i usługi, które zgodnie z wymogami zamawiającego miały zostać wykonane do powyższej daty, to należało uznać, iż nie spełnił on warunków zamówienia w przedmiotowym postępowaniu.

Izba podzieliła również stanowisko zamawiającego, iż przy tak przygotowanej ofercie przez odwołującego, realizacja zamówienia w sposób określony w Programie Funkcjonalno-Użytkowym (PFU), SWZ oraz projektowanych postanowieniach umowy byłaby niemożliwa.

Zgodnie z rozdziałem IV pkt 6 SWZ, wszystkie wymagania określone w dokumentach postępowania, w tym w projektowanych postanowieniach umownych, stanowiły wymagania minimalne, których spełnienie było obligatoryjne. Ich niespełnienie skutkowało odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.
Należy podkreślić, że analogiczny, tj. wymóg wskazany w pkt 2 formularza cenowego, został powtórzony w § 2 ust. 4 pkt 4 projektu umowy, który również przewidywał obowiązek wykonania robót o wartości co najmniej 2 030 000 zł brutto do dnia 20 grudnia 2025 r. Tym samym, zamawiający konsekwentnie i wielokrotnie akcentował znaczenie tego warunku, wskazując, iż wykonanie robót o określonej wartości w wymaganym terminie było kluczowe z uwagi na konieczność rozliczenia uzyskanego dofinansowania zewnętrznego. Natomiast, brak wykonania tego obowiązku skutkowałby utratą środków oraz niemożnością realizacji umowy.

Jak wynikało z dokumentacji niniejszego postępowania, w toku postępowania żaden z wykonawców nie wystąpił z zapytaniem dotyczącym interpretacji wskazanych wymogów SWZ, co świadczy o ich jednoznacznym charakterze oraz akceptacji przez wykonawców. W tej sytuacji odwołujący, który błędnie wypełnił formularz cenowy, nie może skutecznie powoływać się na niejasność dokumentacji, skoro nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do zadania pytań lub wniesienia wniosku o jej wyjaśnienie.

Izba uznała, iż przedłożony przez Odwołującego dowód w postaci projektu harmonogramu rzeczowo-finansowego, mający potwierdzać możliwość wykonania robót o wymaganej wartości, pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, gdyż dokument ten nie mógł zastąpić obligatoryjnych postanowień formularza cenowego.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.
O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).
Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:……..