Sygn. akt:KIO 5198/25

WYROK

Warszawa, dnia 14 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia **Piotra Włocha prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Firma Usługowa Detal P.W. oraz Krzysztofa Grodzickiego prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Detal Mosty K.G., działających jako wspólnicy spółki cywilnej Detal Mosty P.W., K.G. S.C. z siedzibą w Sułkowicach** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Gminę Stoszowice**

orzeka:

1. **Oddala odwołanie**.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża **Odwołującego** i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy)** uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania,

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 5198/25

U z a s a d n i e n i e

Gmina Stoszowice, dalej „Zamawiający", prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. *Srebrna Góra. Remont i rewaloryzacja wiaduktu Srebrnogórskiego – zabezpieczenie filaru 1 i 2* Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej „ustawa Pzp". Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 15 października 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00476624.

W dniu 21 listopada 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia P.W. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Firma Usługowa Detal P.W. oraz K.G. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Detal Mosty K.G., działający jako wspólnicy spółki cywilnej Detal Mosty P.W., K.G. S.C. z siedzibą w Sułkowicach, dalej „Odwołujący", wnieśli odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez jego niewłaściwe zastosowanie, w sytuacji gdy oferta Odwołującego nie podlegała odrzuceniu, ponieważ jej treść była zgodna z warunkami zamówienia;
2. art. 128 ust. 1 ustawy Pzp przez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy oferta Odwołującego nie zawierała dokumentu (kosztorysu szczegółowego), który to brak podlega uzupełnieniu w drodze obligatoryjnego wezwania przez Zamawiającego;
3. art. 16 w związku z art. 239 ustawy Pzp przez jego niewłaściwe zastosowanie i zaniechanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej;
4. art. 16 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty FREYSSINET POLSKA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie jako niespełniającej warunków zamówienia z uwagi na niezałączenie przez tego wykonawcę obligatoryjnie wymaganego przez SWZ załącznika numer 3 – przedmiar robót.

Odwołujący wniósł:

- na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a) oraz b) ustawy Pzp o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu (i) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, (ii) unieważnienia czynności odrzucenia

oferty Odwołującego i (iii) dokonania ponownego badania i oceny ofert w tym odrzucenia oferty FREYSSINET POLSKA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i przeprowadzenia dalszych czynności w postępowaniu wymaganych przepisami ustawy Pzp, w tym wyboru oferty najkorzystniejszej;

- ewentualnie na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a) oraz b) ustawy Pzp o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu (i) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, (ii) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego, (iii) wezwania Odwołującego w trybie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia kosztorysu szczegółowego i (iv) dokonania ponownego badania i oceny ofert w tym odrzucenia oferty FREYSSINET POLSKA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i przeprowadzenia dalszych czynności w postępowaniu wymaganych przepisami ustawy Pzp, w tym wyboru oferty najkorzystniejszej.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie nie przystąpił żaden wykonawca.

Zamawiający pismem z dnia 24 listopada 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: specyfikację warunków zamówienia, ofertę Odwołującego, informację o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu oferty Odowłującego. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, a także oświadczenia i stanowiska stron wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 12 stycznia 2026 r.

Uwzględniając powyższe, Izba ustaliła, co następuje.

Przedmiotem zamówienia jest remont i rewaloryzacja wiaduktu Srebrnogórskiego – zabezpieczenie filaru 1 i 2.

Zgodnie z pkt 13.3.2 specyfikacji warunków zamówienia, dalej „SWZ",ofertę sporządza się na FORMULARZU OFERTOWYM – zgodnie z załącznikiem nr 1 do SWZ. Wraz z ofertą Wykonawca jest zobowiązany złożyć Szczegółowy kosztorys ofertowy – zgodnie z załącznikiem nr 3 do SWZ.

Stosownie do pkt 14.1-14.4 SWZ:

14.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o kosztorys ofertowy, sporządzony na podstawie przedmiaru robót, stanowiącego załączniki nr 3 do SWZ.

14.2. Kosztorys ofertowy, o którym mowa w pkt 14.1. SWZ należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji. Wykonawca określi wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w kosztorysie ofertowym.

14.3. Kosztorys ofertowy należy sporządzić metodą szczegółową z zawarciem następujących elementów: stronę tytułową, przedmiar robót, kalkulację szczegółową zastosowanych cen jednostkowych, tabelę elementów scalonych.

14.4. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w przedmiarze robót. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzać żadnych zmian we wzorze Kosztorysu ofertowego.

W myśl str. 2 SWZ, załącznikiem nr 3 do SWZ jest załącznik zatytułowany „PRZEDMIAR ROBÓT". Sam załączr stanowiący tabelę, oznaczoną jako „Przedmiar", składa się z 4 pozycji opisujących roboty oraz 5 kolumn, tj. kolumna nr 1 – Nr, kolumna nr 2 – Podstawa, kolumna nr 3 - Opis robót i wyliczenia, kolumna nr 4 – Jm, kolumna nr 5 – Ilość.

Do upływu terminu składania ofert, wpłynęły trzy oferty, w tym oferta Odwołującego oraz wykonawcy Freyssinet Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie.

Izba ustaliła, że wykonawca Freyssinet Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie załączył do oferty kosztorys. Dalej, Izba ustaliła, że Odwołujący złożył ofertę, do której załączył m.in. dokument zatytułowany *Zał. 3 PRZEDMIAR - do przetargu*Jest to dokument stanowiący załącznik nr 3 do SWZ, uzupełniony o kolumnę pn. Cena oraz kolumnę pn. Wartość, a także ze wskazaniem Wartości netto, Podatku VAT oraz Wartości brutto.

W dniu 18 listopada 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Freyssinet Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie oraz odrzuceniu, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, oferty Odwołującego jako niespełniającej wymogów SWZ. Zamawiający podnosił, że *Zgodnie z rozdziałem 13 pkt 13.3 ppkt 2) SWZ, Wykonawca zobowiązany był do złożenia wraz z ofertą: „Szczegółowego kosztorysu ofertowego – zgodnie z załącznikiem nr 3 do SWZ."*

Złożony przez Wykonawcę dokument oznaczony jako „Załącznik nr 3 – Przedmiar do przetargu" stanowi wyłącznie przedmiar robót z wypełnionymi pozycjami cenowymi, bez wymaganej strony tytułowej, zestawienia pozycji, sum częściowych oraz struktury charakterystycznej dla kosztorysu ofertowego. W konsekwencji dokument ten nie spełnia wymagań określonych w SWZ (zgodnie z rozdziałem 14 pkt 14.1–14.5 SWZ) i nie stanowi „szczegółowego kosztorysu ofertowego".

Zamawiający stwierdził, że kosztorys ofertowy – jako dokument zawierający sposób obliczenia ceny – stanowi element treści oferty. Z tego względu brak dołączenia dokumentu, w zgodzie z wymaganiami dot. kosztorysu ofertowego nie może być uzupełniony w trybie art. 223 ust. 1 lub art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż prowadziłoby to do zmiany treści oferty po terminie jej złożenia, co jest niedopuszczalne.

Uwzględniając powyższe, Izba zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Dalej, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu nie doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie podlegało oddaleniu.

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

Stosownie do art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że:

1) wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub

2) zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.

Jak stanowi art. 16 ustawy Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

Odwołujący podnosił, że Zamawiający bezpodstawnie odrzucił jego ofertę.

Izba wskazuje, że nie potwierdził się zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Zamawiający na podstawie ww. przepisu jest zobowiązany odrzucić ofertę, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Przez warunki zamówienia – zgodnie z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Treść warunków zamówienia, to przede wszystkim zawarty w opisie przedmiotu zamówienia katalog potrzeb i wymagań zamawiającego, które mają być zaspokojone w wyniku postępowania przez zawarcie i zrealizowanie z należytą starannością umowy. Treść oferty to jednostronne zobowiązanie wykonawcy do wykonania oznaczonego świadczenia, które zostanie zrealizowane na rzecz zamawiającego, jeśli oferta złożona przez wykonawcę zostanie uznana za najkorzystniejszą i zostanie z nim zawarta umowa.

Rzeczona niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi mieć charakter zasadniczy i nieusuwalny, dotyczyć powinna sfery niezgodności zobowiązania zamawianego w warunkach zamówienia oraz zobowiązania oferowanego w ofercie, tudzież polegać może na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami warunków zamówienia. Możliwe być winno także wskazanie i wykazanie na czym konkretnie niezgodność ta polega, co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi i ustalonymi fragmentami czy normami

warunków zamówienia.

Przenosząc powyższe rozważania na niniejszy stan faktyczny należy wskazać, co następuje.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie była kwestia prawidłowości czynności odrzucenia oferty Odwołującego z uwagi na złożenie dokumentu oznaczonego jako załącznik nr 3 niezgodnego z warunkami SWZ. W ocenie Izby Zamawiający zasadnie odrzucił ofertę Odwołującego.

Po pierwsze, mając na względzie treść SWZ nie ulega wątpliwości, że dokument oznaczony w ofercie Odwołującego jako „Załącznik nr 3 – Przedmiar do przetargu"został przygotowany przez Odwołującego w sposób nieodpowiadający wymaganiom Zamawiającego. Zamawiający wskazał jakiego typu kosztorysu oczekuje - *Kosztorys ofertowy należy sporządzić metodą szczegółową z zawarciem następujących elementów: stronę tytułową, przedmiar robót, kalkulację szczegółową zastosowanych cen jednostkowych, tabelę elementów scalonych* (pkt 14.3 SWZ). Ww. postanowienie jest jednoznaczne, a wskazane przez Odwołującego nieścisłości w treści SWZ, jak posługiwanie się nazwą dokumentu „przedmiar robót" w spisie załączników (strona 2 SWZ) natomiast „przedmiar" w załączniku nr 3 do SWZ, czy też posługiwanie się nazwą dokumentu *szczegółowy kosztorys ofertowy* (pkt 13.3 SWZ), natomiast w pkt 14.1 *kosztorys ofertowy*, czy zastrzeżenie w pkt 14.4, że *wykonawca nie może samodzielnie wprowadzać żadnych zmian we wzorze Kosztorysu ofertowego*, nie wpływają w ocenie Izby na wymaganie dotyczące zawartości kosztorysu, który wykonawcy byli zobowiązani złożyć wraz z ofertą.

Zgodnie z pkt 13.3.2 SWZ do oferty należało załączyć szczegółowy kosztorys ofertowy, zgodnie z załącznikiem nr 3 do SWZ. Oznacza to, że na podstawie załącznika nr 3 do SWZ, będącego przedmiarem robót, należało sporządzić kosztorys ofertowy (co jest zgodne z pkt 14.1 SWZ, gdzie Zamawiający zastrzegł, że *Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o kosztorys ofertowy, sporządzony na podstawie przedmiaru robót, stanowiącego załączniki nr 3 do SWZ*), który miał być szczegółowy, tj. sporządzony metodą szczegółową, co potwierdza pkt 14.3 SWZ (*Kosztorys ofertowy należy sporządzić metodą szczegółową z zawarciem następujących elementów: stronę tytułową, przedmiar robót, kalkulację szczegółową zastosowanych cen jednostkowych, tabelę elementów scalonych*).

Zaznaczyć należy, że Zamawiający nie miał obowiązku załączenia wzoru kosztorysu ofertowego. Postanowienie dotyczące zakazu wprowadzania zmian we wzorze Kosztorysu ofertowego (zgodnie z pkt 14.4 SWZ *Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzać żadnych zmian we wzorze Kosztorysu ofertowego*) należało uznać za omyłkowe i w rzeczywistości dotyczące przedmiaru robót. Jeśli jednak Odwołujący miał wątpliwości w tym zakresie mógł zwrócić się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SWZ, czego jednak nie uczynił. Na obecnym etapie Zamawiający jest zobowiązany działać zgodnie z ustalonymi w SWZ postanowieniami. W ocenie Izby dla profesjonalnego wykonawcy branży budowlanej sporządzenie kosztorysu określoną metodą nie powinno stanowić problemu. Tym bardziej, że sam Odwołujący do odwołania załączył kosztorys szczegółowy dotyczący niniejszego zamówienia.

Wskazać należy, że również postanowienie z pkt 14.1 SWZ dotyczące wyliczenia przez wykonawcę ceny w oparciu o kosztorys ofertowy, sporządzony na podstawie przedmiaru robót, stanowiącego załączniki nr 3 do SWZ, nie uzasadnia złożenia kosztorysu w takim kształcie jak to uczynił Odwołujący. Odwołujący nie złożył kosztorysu ofertowego, lecz jedynie przedmiar robót (uzupełniony o pozycje z cenami), ale bez wszystkich elementów wymaganych przez Zamawiającego w pkt 14.3 SWZ (*Kosztorys ofertowy należy sporządzić metodą szczegółową z zawarciem następujących elementów: stronę tytułową, przedmiar robót, kalkulację szczegółową zastosowanych cen jednostkowych, tabelę elementów scalonych*). W konsekwencji dokument złożony przez Odwołującego nie odpowiada wymaganiom szczegółowego kosztorysu ofertowego, co Zamawiający jednoznacznie wskazał w warunkach zamówienia.

Warto również wskazać, że pozostali wykonawcy, którzy złożyli oferty w przedmiotowym postępowaniu w tożsamy sposób odczytali postanowienia SWZ i przedstawili szczegółowy kosztorys ofertowy, zawierający wymagane przez Zamawiającego dane.

W ocenie Izby, Odwołujący dokonał własnej, subiektywnej i błędnej interpretacji postanowień SWZ, uznając że zamiast kosztorysu ofertowego w formie wymaganej w SWZ można złożyć uzupełniony o ceny przedmiar robót i w konsekwencji zignorował jasne postanowienie SWZ w zakresie wymagań co do zawartości złożonego wraz z ofertą kosztorysu.

Należy podkreślić, że nie jest możliwe konwalidowanie oferty Odwołującego w sposób wskazany w odwołaniu. Zaznaczyć należy, że wobec tak ukształtowanych postanowień SWZ Zamawiający podniósł rangę kosztorysów do rangi obligatoryjnych elementów treści oferty (postanowienie pkt 13.3 SWZ). Wbrew stanowisku Odwołującego, art. 128 ustawy Pzp nie dotyczy możliwości uzupełnienia dokumentów stanowiących treść oferty. Przepis ten stanowi przede wszystkim o podmiotowych środkach dowodowych oraz innych dokumentach i oświadczeniach składanych w postępowaniu, które szczegółowo określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020

r., (Dz.U. z 2020 r. poz. 2415) w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy.

Mając na względzie powyższe Izba stwierdziła, że Zamawiający nie naruszył art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp odrzucając ofertę Odwołującego oraz art. 128 ustawy Pzp nie wzywając Odwołującego do uzupełnienia brakujących elementów oferty. W konsekwencji Izba uznała za niezasadne pozostałe zarzuty odwołania naruszenia art. 16 ustawy Pzp oraz art. 239 ustawy Pzp.

Odwołujący zarzucał także Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy FREYSSINET POLSK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie jako niespełniającej warunków zamówienia z uwagi na niezałączenie przez tego wykonawcę obligatoryjnie wymaganego przez SWZ załącznika numer 3 – przedmiar robót.

Wskazywany w treści odwołania rzekomy wymóg Zamawiającego, aby złożyć wraz z ofertą przedmiar robót, stanowiący załącznik nr 3 do SWZ, nie wynika z dokumentów zamówienia. Izba podtrzymuje stanowisko w zakresie argumentacji dotyczącej obowiązku załączenia do oferty szczegółowego kosztorysu ofertowego, jak wyżej, tym samym za niezasadne Izba uznała powielanie pełnej argumentacji w przedmiotowym zakresie.

W świetle powyższych ustaleń, w ocenie Izby wobec wymogu w treści SWZ dotyczącego konieczności załączenia do oferty szczegółowego kosztorysu ofertowego oraz wobec załączenia do oferty ww. dokumentu przez wykonawcę FREYSSINET POLSKA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, nie ma podstaw do odrzucenia oferty ww. wykonawcy jako niezgodnej z warunkami zamówienia. Tym samym nie potwierdził się zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy
na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy 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
(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:……