

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Irmina Pawlik
Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 lutego 2026 r. przez wykonawcę Bud-Max Świdwin spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka jawna z siedzibą w Świdwinie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego 21. Bazę Lotnictwa Taktycznego w Świdwinie

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawcy Balticbud spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Goleniowie

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego Bud-Max Świdwin spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka jawna z siedzibą w Świdwinie i zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego 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.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 696/26

Uzasadnienie

Zamawiający 21. Baza Lotnictwa Taktycznego w Świdwinie (dalej jako „Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym na remont węzłów sanitarnych w budynkach nr 57 i 58 w Świdwinie (wewnętrzny identyfikator: ZP/74/2025). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 2 grudnia 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00570257/01. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej „ustawa Pzp”). Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

W dniu 16 lutego 2026 r. wykonawca Bud-Max Świdwin sp. z o.o. sp. j. z siedzibą w Świdwinie (dalej jako „Odwołujący”) wniósł odwołanie wobec czynności odrzucenia oferty Odwołującego i zaniechania wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej. Odwołujący zarzucił naruszenie przez Zamawiającego:

- 1.art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 7 pkt 29 Pzp poprzez błędne ustalenie stanu faktycznego i wadliwą kwalifikację prawną polegającą na przyjęciu, że treść oferty Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na rzekomy brak „zestawienia robocizny, materiałów i prac sprzętu”, podczas gdy oferta zawiera takie zestawienie w Tabelach elementów (R/M/S oraz narzuty) stanowiących integralną część kosztorysów, a Zamawiający nie wskazał ani nie wykazał jakiegokolwiek merytorycznej niezgodności zobowiązania wykonawcy z wymaganiami;
- 2.art. 16 pkt 1 ustawy Pzp (zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców) oraz zasady proporcjonalności poprzez zastosowanie nadmiernego formalizmu i interpretację nieprecyzyjnych zapisów SWZ na niekorzyść wykonawcy, co skutkowało odrzuceniem oferty zawierającej najniższą cenę i poprawnej merytorycznie;
- 3.art. 223 ust. 1 ustawy Pzp Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień treści oferty w sytuacji, gdy Zamawiający – mając wątpliwości interpretacyjne co do spełnienia wymogu z Rozdziału 15 pkt 3 SWZ – mógł i powinien je usunąć w drodze wyjaśnień, bez naruszania zasady niezmienności treści oferty;
- 4.art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wyboru oferty Odwołującego, która jest ofertą ważną, niepodlegającą odrzuceniu i przedstawiającą najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów oceny ofert (według informacji z dnia 09.02.2026 r. oferta ta powinna być sklasyfikowana na 1. miejscu, gdyby nie bezpodstawne odrzucenie);
- 5.art. 253 ust. 1 Pzp poprzez sporządzenie uzasadnienia odrzucenia w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny, bez wskazania, czy Zamawiający oczekiwał zestawienia wartościowego czy ilościowego oraz dlaczego złożona Tabela

elementów nie realizuje wymogu SWZ, co utrudnia weryfikację prawidłowości czynności odrzucenia i korzystanie ze środków ochrony prawnej;

6.art. 99 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp w zakresie, w jakim Zamawiający wymagał przedstawienia dodatkowych elementów kosztorysu bez jednoznacznego określenia formatu i minimalnej treści oraz bez wzoru (nadmierny formalizm i nieproporcjonalne skutki).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego, powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego, dokonania wyboru oferty Odwołującego.

Do postępowania odwoławczego zgłosił przystąpienie wykonawca Balticbud spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Goleniowie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający w dniu 19 marca 2026 r. złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, uwzględniając akta sprawy odwoławczej, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przez wykonawcę Balticbud spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Goleniowie (dalej jako „Przystępujący”).

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania w całości na podstawie art. 528 ustawy Pzp.

Izba uznała, że Odwołujący jako podmiot zainteresowany uzyskaniem zamówienia, który złożył ofertę w postępowaniu, a wnosząc odwołanie dąży do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i unieważnienia czynności odrzucenia jego oferty, posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba rozstrzygając sprawę uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego, w szczególności SWZ wraz z załącznikami, oferty złożone przez wykonawców, zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej i o odrzuceniu oferty Odwołującego.

Izba ustaliła, co następuje:

Zgodnie z Rozdziałem 4 SWZ przedmiotem zamówienia jest remont węzłów sanitarnych w budynkach nr 57 i 58 w Świdwinie. Szczegółowy opis i zakres przedmiotu zamówienia zawiera dokumentacja stanowiąca załączniki do SWZ (będąca integralną jej częścią): projekt umowy – załącznik nr 6 do SWZ, przedmiary robót – załącznik nr 7 do SWZ, dokumentacja techniczna – załącznik nr 8 do SWZ.

W Rozdziale 13 SWZ wskazano, że wykonawca zobowiązany jest złożyć wraz z ofertą m.in. kosztorysy ofertowe wykonawcy (sporządzone na podstawie przedmiaru robót). W Rozdziale 15 SWZ wskazano m.in., że: 1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o kosztorys ofertowy. Podstawą obliczenia ceny oferty jest przedmiar robót zamieszczony w załączniku nr 7 do SWZ. 2. Kosztorys ofertowy powinien zawierać ceny jednostkowe poszczególnych rodzajów robót, wartość działań z narzutami oraz wartość całkowitą robót stanowiącą wynagrodzenie ofertowe. 3. Do kosztorysu ofertowego należy dołączyć również zestawienie robocizny, materiałów i prac sprzętu oraz narzuty. 4. Kosztorys ofertowy musi zawierać tabele elementów scalonych dla całości kosztorysu (uwzględniając wszystkie branże i działy). 5. Sporządzony w powyższy sposób kosztorys ofertowy stanowi integralną część oferty.

Ponadto Izba ustaliła, że w świetle treści SWZ i projektu umowy wynagrodzenie wykonawcy ma charakter kosztorysowy. Załączone do SWZ przedmiary robót zawierały tabele przedmiaru robót, spis działu przedmiaru robót oraz zestawienie robocizny, zestawienie materiałów, zestawienie sprzętu.

W postępowaniu złożono cztery oferty. Odwołujący wraz z ofertą złożył kosztorys ofertowy zawierający przedmiar oraz na ostatniej stronie tabelę elementów. Pozostali trzej wykonawcy załączyli kosztorysy składające się z przedmiaru, tabeli elementów oraz zestawień robocizny, materiałów i sprzętu.

Zamawiający pismem z 9 lutego 2026 r. zawiadomił wykonawców o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej. Poinformował także wykonawców m.in. o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Uzasadniając tą czynność Zamawiający wskazał, że „Wykonawca zapisami rozdziału 13 SWZ zobowiązany był do złożenia wraz z ofertą kosztorysu ofertowego, sporządzonego zgodnie z przedmiarem robót.

Ponadto, Zamawiający w rozdziale 15 SWZ wskazał jednoznacznie warunki jakie powinien spełniać kosztorys ofertowy. Podczas badania oferty Wykonawcy, Zamawiający stwierdził, że załączony do niej kosztorys ofertowy nie zawiera wszystkich wymaganych elementów składowych kosztorysu w postaci zestawienia robocizny, materiałów i prac sprzętu. Wyżej wymienione elementy kosztorysu nie podlegają uzupełnieniu w trybie art. 128 ust. 1 ustawy, gdyż nie mieszczą się w katalogu dokumentów, o których mowa w art. 128 ust. 6 ustawy. Ponadto, w niniejszym przypadku nie było możliwe zastosowanie art. 223 ust. 2 ustawy, bowiem doprowadziłoby to do zmiany ostatecznego „kształtu” oferty. Powyższe należy ocenić jako nieprzedstawienie dokumentu wymaganego w przedmiotowym postępowaniu pod rygorem odrzucenia oferty. Tym samym, Zamawiający na mocy art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy odrzuca ofertę Wykonawcy, gdyż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia wynikającymi w szczególności z zapisów specyfikacji warunków zamówienia.”

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie podlega oddaleniu.

Za bezzasadny Izba uznała zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Poprzez 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. Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia zachodzi co do zasady wtedy, gdy zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom.

W rozpoznawanej sprawie oferta Odwołującego została odrzucona jako niezgodna z warunkami zamówienia z powodu złożenia kosztorysu, który nie zawierał wymaganego w świetle SWZ zestawienia materiałów, robocizny i sprzętu. Izba stwierdziła, że z treści SWZ jednoznacznie wynikał obowiązek złożenia wraz z ofertą kosztorysów ofertowych sporządzonych na podstawie przedmiarów robót, które powinny zawierać ceny jednostkowe poszczególnych rodzajów robót, wartość działów z narzutami oraz wartość całkowitą robót stanowiącą wynagrodzenie ofertowe, tabele elementów scalonych dla całości kosztorysu (uwzględniającą wszystkie branże i działy), a także dołączone zestawienia robocizny, materiałów i prac sprzętu oraz narzuty. W Rozdziale 15 pkt 5 SWZ wprost wskazano, że sporządzony w powyższy sposób kosztorys ofertowy stanowi integralną część oferty. W rozpoznawanej sprawie był to dokument o charakterze istotnym i merytorycznym z uwagi na kosztorysowe rozliczanie wynagrodzenia. Postanowienia SWZ kształtujące wymagania co do obowiązku złożenia kosztorysu i jego treści zostały skonstruowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości. W ich świetle oczywistym było, że wykonawca ma złożyć zestawienie materiałów, robocizny i sprzętu. Wymóg ten został prawidłowo zdekodowany przez pozostałych trzech wykonawców, którzy złożyli oferty w postępowaniu, jedynie Odwołujący tego rodzaju zestawienia nie złożył wraz z kosztorysami. Oferta Odwołującego jest więc w sposób jednoznaczny niezgodna z warunkami zamówienia.

Izba nie podzieliła argumentacji Odwołującego, że zestawienie robocizny, materiałów i sprzętu zostało przez niego przedstawione zbiorczo w tabeli elementów scalonych, a Zamawiający nie doprecyzował, czy żąda zestawienia ilościowego czy wartościowego. Treść dokumentów zamówienia jednoznacznie rozróżniała wymóg złożenia tabeli elementów scalonych oraz zestawień robocizny, materiałów i sprzętu. Informacje przedstawione przez Odwołującego w tabeli elementów co do robocizny, materiałów i sprzętu miały charakter zbiorczy i nie stanowiły zestawienia, jakiego oczekiwał Zamawiający. W ocenie Izby Odwołujący jako podmiot profesjonalny powinien mieć świadomość czym jest standardowe zestawienie robocizny, materiałów i sprzętu, wobec czego zasłanianie się na obecnym etapie niejednoznacznościami czy zbyt ogólnym opisem w SWZ nie zasługuje na akceptację. Wnikliwa i kompleksowa analiza dokumentów zamówienia pozwoliłaby Odwołującemu uniknąć błędu, ponieważ z przedmiarów robót wprost wynikało, co Zamawiający rozumie pod pojęciem zestawienia robocizny, materiałów i sprzętu - każdy przedmiar zawierał takie zestawienia, które precyzyjnie wyliczały ilość roboczogodzin dla każdej grupy pracowników (cieśle, elektrycy, malarze, etc.), ilość materiałów dla każdego rodzaju materiału, jak i ilość godzin pracy poszczególnego rodzaju sprzętu, a także miały osobne kolumny do wskazania ceny jednostkowej i wartości. W tej sytuacji to jakiego dokumentu oczekiwał Zamawiający powinno być dla profesjonalnych wykonawców oczywiste, było to standardowe zestawienie RMS zawierające ilość roboczogodzin pracy personelu, rodzaje i ilość materiałów budowlanych, rodzaje i czas pracy sprzętu, wartości jednostkowe i łączne oraz narzuty. Jeśli zaś po stronie wykonawcy mimo wszystko powstały jakiegokolwiek wątpliwości, to istniała możliwość, aby zwrócić się do Zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści SWZ.

Odwołujący z możliwości tej nie skorzystał. Nie jest także właściwe w ocenie Izby powoływanie się przez Odwołującego jako okoliczność usprawiedliwiająca na fakt wygenerowania zestawienia wartościowego wraz z narzutami w programie RODOS. Dwóch innych wykonawców w tym postępowaniu również korzystało z ww. oprogramowania i złożyło wraz z kosztorysami wygenerowane w RODOS szczegółowe zestawienia robocizny, materiałów i sprzętu.

W ocenie Izby odrzucenie oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp było skutkiem niedochowania przez niego należytej staranności w procesie przygotowywania oferty, a konsekwencje tego zaniechania obciążają Odwołującego jako profesjonalistę, wobec którego miernik należytej staranności jest podwyższony i określany przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. (por. art. 355 § 2 k.c.). Nie mamy tu do czynienia z zastosowaniem nadmiernego formalizmu i interpretacją nieprecyzyjnych postanowień SWZ na niekorzyść wykonawcy. Postanowienia SWZ były jednoznaczne, a oferta Odwołującego nie była poprawna merytorycznie. Nie potwierdził się więc także zarzut nr 2, tj. zarzut naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i proporcjonalności.

W ocenie Izby nie było również podstaw do wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści. W rozpoznawanej sprawie nie zaistniały wątpliwości, które powinny stać się przedmiotem wyjaśnień. Niezgodność oferty Odwołującego z warunkami zamówienia polegająca na zaniechaniu złożenia dokumentu o charakterze merytorycznym, który w treści SWZ był obligatoryjny i stanowił integralną część ofert, jest jednoznaczna. Istotność tego dokumentu z perspektywy zarówno badania i oceny ofert, jak i realizacji zamówienia została szczegółowo opisana przez Zamawianego w odpowiedzi na odwołanie (strona 7), a skład orzekający argumentację tam wskazaną podzielił. W tej sytuacji konwalidacja błędu Odwołującego w drodze wyjaśnień nie jest możliwa, konieczne do tego byłoby bowiem uzupełnienie oferty o brakujące informacje merytoryczne, co w świetle art. 223 ust. 1 ustawy Pzp jest niedopuszczalne. Instytucja wyjaśnienia treści oferty służy rozwianiu wątpliwości, nie zaś eliminacji niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

W rozpoznawanej sprawie nie doszło także do naruszenia art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Zamawiający przedstawił uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty Odwołującego, które w sposób dostateczny i jednoznaczny prezentowało przyczyny decyzji Zamawiającego. Wskazane zostało w czym Zamawiający upatruje niezgodności oferty Odwołującego z warunkami zamówienia, w tym konkretne postanowienia SWZ, z którymi oferta Odwołującego jest niezgodna. Odwołujący nie miał problemu z właściwą identyfikacją powodów odrzucenia jego oferty. Zamawiający wypełnił ciążący na nim w świetle art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp obowiązek informacyjny.

W konsekwencji powyższego za bezzasadny Izba uznała także zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej, oparty na tożsamych podstawach faktycznych, co zarzuty wyżej omówione.

Natomiast zarzut naruszenia art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp stanowił zarzut spóźniony. Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Powyższy przepis reguluje praktykę sporządzania opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Jeśli zdaniem Odwołującego wymagania w zakresie kosztorysu zostały określone niejednoznacznie, to Odwołujący powinien był wnieść odwołanie wobec treści dokumentów zamówienia w terminie wskazanym w art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, tj. w terminie 5 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub dokumentów zamówienia na stronie internetowej bądź przynajmniej zwrócić się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SWZ w tym zakresie. Z kolei powoływanie się w ramach tego zarzutu na konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść wykonawcy i nadmierny formalizm, nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach stanu faktycznego sprawy z przyczyn omówionych już powyżej.

Biorąc pod uwagę wszystko powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie podlega oddaleniu i na podstawie art. 553 ustawy Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 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 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec oddalenia odwołania w całości Izba kosztami postępowania obciążyła Odwołującego, zaliczając do kosztów wpis od odwołania uiszczony przez Odwołującego. Zamawiający nie złożył do akt sprawy rachunków lub spisu kosztów dokumentujących poniesione przez niego koszty postępowania, warunkujących w świetle § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia możliwość zasądzenia na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania.

Przewodnicząca:.....