

Sygn. akt: KIO 1259/26

WYROK

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolantka: Sylwia Podniewska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 marca 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Budmat Sp. z o.o. z siedzibą w Zamościu

w postępowaniu prowadzonym przez Miasto Chełm

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy D.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą D.D. z siedzibą w Srebrzyszczu

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Budmat Sp. z o.o. z siedzibą w Zamościu i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Budmat Sp. z o.o. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Budmat Sp. z o.o. tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Miasto Chełm tytułem wynagrodzenia pełnomocnika

2.2. zasądza od Przedsiębiorstwa Wielobranżowego Budmat Sp. z o.o. na rzecz Miasta Chełm kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego.

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 1259/26

Uzasadnienie

Miasto Chełm (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Zagospodarowanie Glinianek w ramach projektu „Rewitalizacja oraz udostępnianie atrakcji turystycznych przy zbiornikach wodnych CHOF”, realizowanego w ramach programu Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 25 listopada 2025 r. pod numerem nr 2025/BZP 00552728/01.

W dniu 17 marca 2026 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Budmat Sp. z o.o. z siedzibą w Zamościu (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie na czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na wyborze jako najkorzystniejszej oferty D.D., dokonaniu nieuprawnionej ingerencji w merytoryczną treść kosztorysów ofertowych wykonawców D.D., SORTED Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych A.W.

w trybie poprawienia omyłek oraz zaniechaniu odrzucenia ofert wykonawców D.D., SORTED Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych A.W., których kosztorysy ofertowe nie uwzględniały wszystkich zmian wprowadzonych przez Zamawiającego do SWZ.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:

1. Naruszenie art. 223 ust. 2 ustawy Pzp przez nieuprawnione zastosowanie procedury poprawy omyłki w ofercie wykonawców, w tym wykonawcy wybranego jako najkorzystniejszy polegający na dokonaniu ingerencji w merytoryczną treść kosztorysu ofertowego, która wykracza poza dopuszczalne ustawowo poprawianie omyłek,
2. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawców, w tym wykonawcy D.D., pomimo że ich treść, tj. kosztorysy ofertowe jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) oraz wprowadzonymi do niej zmianami,
3. naruszenie art. 16 ustawy Pzp, tj. zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców przez dopuszczenie do oceny ofert niezgodnych z warunkami zamówienia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz:

1. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
2. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności poprawiania omyłek w ofercie wykonawcy D.D. oraz ofertach innych wykonawców,
3. nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej oceny ofert bez zastosowania trybu poprawy omyłek przewidzianego w art. 223 ust. 2 ustawy Pzp,
4. nakazanie Zamawiającemu odrzucenia ofert wykonawców, których kosztorysy ofertowe nie uwzględniają zmian wynikających z wyjaśnień do SWZ, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp,
5. zasądzenie od Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący powołał postanowienia dokumentów zamówienia, które mają istotne znaczenie z perspektywy zarzutów odwołania:

„SWZ, Rozdział 10,

pkt. 10.4. Wraz z ofertą Wykonawca jest zobowiązany złożyć:

- 1) Oświadczenia, o których mowa w pkt. 6.1. SWZ,
- 2) Oświadczenie, o którym mowa w pkt. 6.2. SWZ (jeżeli dotyczy),
- 3) Kosztorys ofertowy,
- 4) Zobowiązanie lub inne dokumenty, o których mowa w pkt 7.4 SWZ (jeżeli dotyczy) (...)

„SWZ, Rozdział 13,

pkt. 13.1. Cenę oferty należy obliczyć na podstawie kosztorysu ofertowego

z zachowaniem kolejności i ilości robót podanych w przedmiarze robót w oparciu

o Dokumentację projektową, Szczegółową specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych z uwzględnieniem wszystkich kosztów wynikających z realizacji zakresu zamówienia i obowiązków Wykonawcy opisanych w SWZ i Projektowanych Postanowieniach Umowy.”

„Zmiana treści SWZ z dnia 14.01.2026 r.

*pkt. 5. Zamawiający informuje, że cenę oferty należy obliczyć na podstawie kosztorysu ofertowego z zachowaniem kolejności i ilości robót podanych w przedmiarze robót w oparciu o Dokumentację projektową, Szczegółową specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych z uwzględnieniem wszystkich kosztów wynikających z realizacji zakresu zamówienia i obowiązków Wykonawcy opisanych w SWZ i Projektowanych Postanowieniach Umowy. **Kosztorys ofertowy powinien uwzględniać wszystkie zmiany wprowadzone do treści SWZ.***

Jak wskazał Odwołujący, zgodnie z treścią załącznika nr 6 do SWZ – Projektowane postanowienia umowy:

„§8 Wynagrodzenie i płatności

1. Strony ustalają, że obowiązującą je formą wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy określonego w §1 niniejszej umowy jest wynagrodzenie w formie kosztorysowej.

2. Wysokość wynagrodzenia umownego Wykonawcy ustalona w oparciu o ofertę Wykonawcy, określona w Formularzu ofertowym (Załącznik nr 2 do umowy) i dołączony do niej kosztorys ofertowy wynosi zł brutto, (słownie ...), w tym wartość netto w wysokości: Zł oraz podatek VAT (...%) w wysokości zł.:

3. Ostateczna wartość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy będzie ustalona zgodnie z obowiązującymi przepisami w oparciu o kosztorys powykonawczy, każdorazowo zatwierdzony przez Inspektora Nadzoru. **Kosztorys zostanie sporządzony na podstawie faktycznych ilości zrealizowanych robót wynikających z dokonanych obmiarów powykonawczych i cen jednostkowych robót przyjętych przez Wykonawcę**

w kosztorysie ofertowym.”

Odwołujący podkreślił, że jeszcze w trakcie trwania postępowania Zamawiający w dniu 14 stycznia 2026 r. dokonał zmiany SWZ wskazując, iż cenę oferty należy obliczyć na podstawie kosztorysu ofertowego z zachowaniem kolejności i ilości robót podanych

w przedmiarze robót w oparciu o Dokumentację projektową, Szczegółową Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych z uwzględnieniem wszystkich kosztów wynikających z realizacji zakresu zamówienia i obowiązków Wykonawcy opisanych w SWZ

i Projektowanych Postanowieniach Umowy. Kosztorys ofertowy powinien uwzględniać wszystkie zmiany wprowadzone do treści SWZ.

Jak zaznaczył Odwołujący, ww. postanowieniem Zamawiający nałożył na Wykonawców obowiązek uwzględnienia w treści kosztorysów, stanowiących nieodłączny element ofert, wszystkich zmian wprowadzonych do SWZ, niezależnie od ich formy, w tym również zmian wynikających z udzielonych przez Zamawiającego wyjaśnień.

Zmiany, wynikające z wyjaśnień do SWZ, których należało dokonać w kosztorysie ofertowym obejmują:

•**Branża architektoniczno-budowlana:**

Poz. 10: A: Rozbiórka blaszanego magazynku [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 58 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **wartość jednostkowa pozycji „0”**

Poz. 13: A: Wywóz złomu z terenu rozbiórki do 10 km [zmiana obmiaru na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 58 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5]– **zmiana obmiaru pozycji na „349,050”**

•**Branża drogowa:**

Poz. 8: Podbudowa zasadnicza z piasku stabilizowanego cementem o $R_m=2,5\text{MPa}$, pielęgnacja podbudowy piaskiem i wodą, grubość warstwy po zagęszczeniu 10 cm Zmiana na: Podbudowa pomocnicza z piasku stabilizowanego cementem o $R_m=5,0\text{MPa}$ gr. 10 cm [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 34 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju podbudowy.**

Poz. 9: Podbudowa pomocnicza z piasku stabilizowanego cementem o $R_m=5,0\text{MPa}$, pielęgnacja podbudowy piaskiem i wodą, grubość warstwy po zagęszczeniu 15 cm Zmiana na: Podbudowa zasadnicza z kruszywa łamanego 0/31,5 mm stabilizowanego mechanicznie gr. 10 cm [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 34 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju podbudowy.**

Poz. 10: Podbudowa zasadnicza z kruszywa łamanego 0/31,5 mm stabilizowanego mechanicznie, grubość warstwy po zagęszczeniu 10 cm Zmiana na: Podbudowa z chudego betonu gr. 20 cm [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 34 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju podbudowy.**

Poz. 26: Nawierzchnia z kostki brukowej betonowej grubości 8 cm, układane na podsypce cementowo-piaskowej spoiny wypełniane piaskiem [zmiana ilości przedmiarowej na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 48 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana obmiaru pozycji na 1130,00.**

•**Branża hydrotechniczna:**

Poz. 29: Zakup, dostawa i montaż pomostu widokowego pływającego - konstrukcja dreniana na pływakach siatkobetonowych wg poniższego wykazu: 1. Moduł pomostu o systemie konstrukcji ciągłej 6,00x3,00m na pływakach siatkobetonowych, wolna burta 0,70m, wyporność pomostu min. 1m90kN/m² - szt. 5 2. Martwe kotwice betonowe 1600kg - 10 szt.+ łańcuchy stalowe ocynk. min śr. 15mm - 120m 3. Pal stalowy ze świdrem 1,50 m - szt. 2 4. Reling drewniany pomostu "X" - 132 m 5. Szekla 14mm - szt. 20 6. Pierś- cienie kotwiczne - szt. 10 7. Trap dościowy 1,8x6,0m z relingiem obustronnym L= 6,0m + wspornik trapu 2,50m i pal stalowy di wspornika L=1,5m - 2 szt. Zmiana na: Zakup, dostawa i montaż pomostu widokowego pływającego - konstrukcja dreniana na pływakach siatkobetonowych wg poniższego wykazu: 1. Moduł pomostu o systemie konstrukcji ciągłej 12,0 x 3,0 m, wolna burta 0,70 m, wyporność min. 1,90 kN/m² - 5 szt. 2. Martwe kotwice betonowe 1600kg - 10 szt.+ łańcuchy stalowe ocynk. min śr. 15mm - 120m 3. Pal stalowy ze świdrem 1,50 m - szt. 2 4. Reling drewniany pomostu "X" - 105,0 m. 5. Szekla 14mm - szt. 20 6. Pierś- cienie kotwiczne - szt. 10 7. Trap dościowy 1,8x6,0m z relingiem obustronnym L=6,0m + wspornik trapu 2,50m i pal stalowy di wspornika L=1,5m - 2 szt. [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 11 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju pomostu pływającego.”**

Uzasadnienie zarzutu naruszeniu przepisów art. 223 ust. 2 ustawy Pzp przez nieuprawnione zastosowanie procedury

poprawy omyłki w ofercie wykonawców w tym wykonawcy wybranego jako najkorzystniejszy polegający na dokonaniu ingerencji w merytoryczną treść kosztorysu ofertowego, która wykracza poza dopuszczalne ustawowo poprawianie omyłek

Odwołujący podał, że pismami z dnia 25 lutego 2026 r. Zamawiający dokonał poprawy rzekomo stwierdzonych omyłek w ofertach: PW Budmat Sp. z o.o., D.D., SORTED Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych A.W.. Ja zauważył Odwołujący, w ramach tej czynności dokonano daleko idącej ingerencji w nieodłączne części ofert, tj. kosztorysy zmieniając liczby jednostek przedmiarowych oraz podstawy obliczeń lub innego opisu przewidywanych prac niż wskazano w dokumentach zamówienia. Kolejno w dniu 2 marca 2026 r. Zamawiający unieważnił ww. czynności poprawienia omyłek i ponownie przystąpił do powtórzenia czynności badania i oceny ofert. Następnie w dniu 3 marca 2026 r. Zamawiający ponownie dokonał ingerencji w treść ofert w trybie poprawy oczywistych omyłek powodując ponownie zmianę liczby jednostek przedmiarowych oraz podstawy obliczeń lub innego opisu przewidywanych prac niż wskazano w dokumentach zamówienia.

Zamawiający 3 marca 2026r., przy ponownym wezwaniu do wyrażenia zgody na poprawienie oczywistych omyłek pisarskich, poinformował Wykonawcę D.D. o poprawieniu następujących omyłek pisarskich, które Odwołujący uznał za ingerencję w treść ofert:

Kosztorys ofertowy, branża budowlana i architektoniczna

pkt 3. PRACE ROZBIÓRKOWE oraz podsumowanie sekcji i tabeli

Poz. 10 – Zamawiający dokonał korekty ceny jednostkowej z 32,35 zł na 0 zł.

Poz. 13 – Zamawiający dokonał korekty ilości przedmiarowej z 356,185 na 349,05.

Poz. 15 – Zamawiający dokonał korekty ilości przedmiarowej z 3,960 na 99,904.

Wprowadzone zmiany doprowadziły do zmiany wartości kosztorysu ofertowego z 7 116 611,03 zł brutto na 7 118 927,15 zł brutto.

Kosztorys ofertowy, branża drogowa

pkt 8. NAWERZCHNIA PARKING oraz podsumowanie sekcji i tabeli

Poz. 26 – Zamawiający dokonał zmiany ilości przedmiarowej z 647,530 na 1130,00.

Wprowadzone zmiany doprowadziły do zmiany wartości kosztorysu ofertowego z 2 894 587,94 zł brutto na 2 950 964,56 zł brutto.

Kosztorys ofertowy, branża hydrotechniczna

pkt 4. IV. Pomost widokowy

Poz. 29 – Zamawiający dokonał zmiany zakresu rzeczowego, tj. samodzielnie zmienił rodzaj elementu, jaki został wyceniony przez Wykonawcę DAW-BRUK

Jednocześnie, jak wskazał Odwołujący, Zamawiający zignorował w kosztorysie D.D. następujące zmiany, które należało wprowadzić do kosztorysu, a których Wykonawca ten nie uwzględnił.:

„Branża drogowa:

*Poz. 8: Podbudowa zasadnicza z piasku stabilizowanego cementem o $R_m=2,5\text{MPa}$, pielęgnacja podbudowy piaskiem i wodą, grubość warstwy po zagęszczeniu 10 cm Zmiana na: Podbudowa pomocnicza z piasku stabilizowanego cementem o $R_m=5,0\text{MPa}$ gr. 10 cm [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 34 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju podbudowy – brak takiej pozycji***

w kosztorysie DAW-BRUK

*Poz. 9: Podbudowa pomocnicza z piasku stabilizowanego cementem o $R_m=5,0\text{MPa}$, pielęgnacja podbudowy piaskiem i wodą, grubość warstwy po zagęszczeniu 15 cm Zmiana na: Podbudowa zasadnicza z kruszywa łamanego 0/31,5 mm stabilizowanego mechanicznie gr. 10 cm [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 34 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju podbudowy – brak takiej pozycji w kosztorysie DAW-BRUK***

*Poz. 10: Podbudowa zasadnicza z kruszywa łamanego 0/31,5 mm stabilizowanego mechanicznie, grubość warstwy po zagęszczeniu 10 cm Zmiana na: Podbudowa z chudego betonu gr. 20 cm [na podstawie wyjaśnień do SWZ z dnia 12 stycznia 2026r. pytanie nr 34 oraz Zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026r. paragraf 5] – **zmiana rodzaju***

podbudowy – brak takiej pozycji w kosztorysie DAW-BRUK”

W ocenie Odwołującego, nastąpiło niewłaściwe wypełnienie pozycji kosztorysu w zakresie ceny za dany zakres zamówienia. Wykonawca D.D., w przeciwieństwie do innych oferentów (m.in. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Budmat Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych A.W.) wycenił zupełnie inne podbudowy niż wymagane przez Zamawiającego, przez co niemożliwe jest wykonanie na podstawie kosztorysu ofertowego kosztorysu powykonawczego – brak pozycji rozliczeniowych. Według Odwołującego, skutkuje to niezgodnością oferty Wykonawcy D.D. z warunkami zamówienia i koniecznością jej odrzucenia.

Uzasadnienie naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia ofert wykonawców, w tym wykonawcy D.D., pomimo że ich treść, tj. kosztorysy ofertowe, jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w SWZ oraz wprowadzonymi do niej zmianami

Odwołujący zwrócił uwagę, że zgodnie ze zmianą SWZ z dnia 14 stycznia 2026 r. (pkt 5) Zamawiający ustalił, że: „Kosztorys ofertowy powinien uwzględniać wszystkie zmiany wprowadzone do treści SWZ.”

Oznacza to, jak podkreślił Odwołujący, że wykonawcy byli zobowiązani do uwzględnienia:

- dokumentacji projektowej,
- SSTWiORB,
- wszystkich wyjaśnień do SWZ,
- wszystkich zmian wprowadzonych przez Zamawiającego.

Z informacji dostępnych w toku postępowania, a uzyskanych przez Odwołującego wynika, jak wskazał Odwołujący, że część wykonawców tj. D.D., SORTED Sp. z o. o. oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych A.W.:

- nie uwzględniła zmian wynikających z wyjaśnień do SWZ,
- uwzględniła je jedynie częściowo,
- przyjęła nieaktualne zakresy robót w kosztorysach ofertowych.

Dotyczy to w szczególności zmian odnoszących się do:

- konstrukcji i warstw podbudowy dróg – podbudowa parkingu,
- zakresu robót wynikającego ze zmienionych obmiarów.

Odwołujący stwierdził, że brak uwzględnienia powyższych zmian oznacza, że treść tych ofert jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Zdaniem Odwołującego, niezgodności dotyczące zakresu robót i technologii ich wykonania nie mogły być potraktowane jako omyłki podlegające poprawieniu w trybie art. 223 ust. 2 ustawy Pzp, ponieważ prowadziłyby to do istotnej zmiany treści oferty po upływie terminu jej złożenia. W opinii Odwołującego, stanowiły one wadliwość ofert świadczące o ich niezgodności z warunkami zamówienia. W ocenie Odwołującego, działania Zamawiającego miały na celu utrzymanie w postępowaniu przede wszystkim oferty wykonawcy D.D., która nie uwzględnia zmian wprowadzonych do SWZ. Oferta tego wykonawcy:

- nie wprowadziła żadnych poprawek do przedmiaru robót,
- została sporządzona w oparciu o pierwotny zakres robót,
- nie uwzględniała zmian wynikających z wyjaśnień do SWZ.

W rezultacie, jak zauważył Odwołujący, kosztorys tego wykonawcy nie odpowiada rzeczywistemu zakresowi zamówienia. W szczególności dotyczy to opisanej w pkt II konstrukcji podbudowy pod drogami, gdzie wykonawca zastosował nieprawidłowe warstwy konstrukcyjne. Zdaniem Odwołującego, tego rodzaju niezgodność nie może być kwalifikowana jako omyłka, stanowi ona bowiem błąd merytoryczny w kalkulacji robót, który powinien skutkować odrzuceniem oferty.

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 16 ustawy Pzp, tj. zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez dopuszczenie do oceny ofert niezgodnych z warunkami zamówienia

Odwołujący stwierdził, że opisane powyżej działania Zamawiającego prowadzą do sytuacji, w której:

- oferty wykonawców nieuwzględniające zmian SWZ zostały utrzymane w postępowaniu,
- oferta wykonawcy, który prawidłowo zastosował zmienione obmiary, została fikcyjnie skorygowana przez Zamawiającego,

• oferta wykonawcy sprzeczna z SWZ została wybrana za najkorzystniejszą kosztem wykonawcy, który dostosował treść swojej oferty do SWZ.

Zdaniem Odwołującego, takie działanie Zamawiającego naruszyło podstawowe zasady postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności:

- zasadę uczciwej konkurencji,
- zasadę równego traktowania wykonawców,
- zasadę przejrzystości postępowania.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca D.D..

Pismem z dnia 10 kwietnia 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu Izba miała na uwadze obowiązującą w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego regułę stanowiącą, że oferta złożona w postępowaniu powinna być w pełni zgodna z dokumentami zamówienia. Wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia zobowiązany jest śledzić z uwagą tok postępowania i uwzględnić w ofercie wszystkie modyfikacje dokumentów zamówienia dokonane przez zamawiającego. Oferta niezgodna z dokumentami zamówienia podlega odrzuceniu (art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.).

W przedmiotowej sprawie Izba poddała analizie treść dokumentów zamówienia (SWZ z załącznikami), udzielonych przez Zamawiającego w toku postępowania wyjaśnień i modyfikacji (wyjaśnienia z dnia 12 stycznia 2026 r. oraz zmiana treści SWZ z dnia 14 stycznia 2026 r.), treść złożonych w postępowaniu ofert, a także zakres i sposób dokonanych przez Zamawiającego poprawek w treści ofert poszczególnych wykonawców objętych zarzutami (pisma z dnia 3 marca 2026 r.). Izba stwierdziła, że w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy zaistniały okoliczności uzasadniające oddalenie podniesionych w odwołaniu zarzutów.

Izba zważyła, że odpowiadając na pytanie nr 56 (pismo z dnia 12 stycznia 2026 r.) Zamawiający nie udzielił zgody na dokonywanie przez wykonawców zmian w dokumentach zamówienia:

„Pytanie 56:

Ponieważ wynagrodzenie za przedmiotową inwestycję jest kosztorysowe prosimy o informację czy Wykonawca może dokonywać zmian w załączonych przedmiarach robót, tzn. zmieniać podstawy KNR, dodawać i usuwać pozycje, zmieniać przedmiary czy opisy pozycji.

Odpowiedź:

Wykonawca na etapie postępowania przetargowego **nie** może dokonywać zmian w załączonych przedmiarach robót, tzn. zmieniać podstawy KNR, dodawać i usuwać pozycje, zmieniać przedmiary czy opisy pozycji. Oferta Wykonawcy powinna być opracowana zgodnie z załączonymi przedmiarami.”.

Za istotną Izba uznała również okoliczność, że modyfikując w toku postępowania dokumenty zamówienia Zamawiający nie przekazał wykonawcom uaktualnionego kosztorysu ofertowego.

Ponadto, Izba zwróciła uwagę, że zmiana treści SWZ z 14 stycznia 2026 r. w pkt 5 nakazywała obliczyć cenę na podstawie kosztorysu ofertowego (którego formularz pozostał w niezmienionej postaci). Co więcej, Zamawiający nie wskazał jednoznacznie, że treść kosztorysu ofertowego powinna zostać zmodyfikowana w sposób uwzględniający zmiany dokumentów zamówienia wprowadzone przez Zamawiającego, Zamawiający wskazał, że kosztorys ofertowy powinien uwzględniać wszystkie zmiany wprowadzone do treści SWZ.

Mając powyższe na uwadze, Izba stwierdziła, że istniały podstawy do przyjęcia przez wykonawców takiej interpretacji poleceń Zamawiającego, zgodnie z którą oferowana cena powinna uwzględniać wszystkie aktualne czynniki

mające wpływ na cenę, jednak sam formularz kosztorysu należy pozostawić bez zmian. W ocenie Izby, należy przyjąć, że co najmniej istniały wątpliwości co do możliwości modyfikacji przez wykonawców treści formularza kosztorysu ofertowego, a zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie i doktrynie, każdą wątpliwość wynikającą z treści dokumentów zamówienia należy rozstrzygać na korzyść wykonawców.

Izba przyjęła wyjaśnienia wykonawcy D.D., który oświadczył, że złożona przez niego oferta obejmuje prawidłowy zakres przedmiotu zamówienia, uwzględniający poszczególne modyfikacje wprowadzone przez Zamawiającego, jednak sama treść kosztorysu ofertowego pozostała w niezmienionej postaci z uwagi na zakaz wynikający z odpowiedzi Zamawiającego na pytanie nr 56. Prawidłowość przyjętych w ofercie założeń potwierdza złożona przez D.D. oferta PREF-BET Wytwórnia Mas Bitumicznych, Betonu i Prefabrykatów Sp. z o.o. nr 13/01-2026 z dnia 15 stycznia 2026 r. oraz oświadczenie PREF-BET Wytwórnia Mas Bitumicznych, Betonu i Prefabrykatów Sp. z o.o. z dnia 22 kwietnia 2026 r.

W konsekwencji powyższego, Izba stwierdziła, że objęte odwołaniem czynności poprawy ofert wykonawców D.D., SORTED Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych A.W. (pisma z dnia 3 marca 2026 r.) oraz wybór oferty D.D. jako najkorzystniejszej (pismo z dnia 12 marca 2026 r.) zostały dokonane przez Zamawiającego zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Nie potwierdziły się zatem zarzuty naruszenia przez Zamawiającego art. 223 ust. 2 ustawy Pzp, art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp i w konsekwencji art. 16 ustawy Pzp.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono 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 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, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądza koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia od odwołującego na rzecz zamawiającego. W świetle powyższych regulacji, Izba obciążyła kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego.

Przewodnicząca:.....