Sygn. akt: KIO 1784/26

WYROK

Warszawa, dnia 11 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Beata Konik

Protokolantka: Sylwia Podniesińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę EKO - ON spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Libertowie,
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Kornowac,
uczestnik postępowania po stornie zamawiającego – P.T. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą E.P. z siedzibą w Raciborzu,

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp oraz zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie w części 2 zamówienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, nakazuje ponowne badanie i ocenę ofert, w tym odrzucenie oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp jako niezgodnej z warunkami zamówienia, ponieważ w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny Przystępujący wskazał falownik, który jest niezgodny z warunkami zamówienia w zakresie wymagań Maksymalne napięcie wejściowe PV 1000V, Zakres napięcia MPPT min.150 max. 850V. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:
2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę po 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego i Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.
2.2. Zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych) stanowiącą sumę kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez Odwołującego.

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 1784/26

Uzasadnienie

Gmina Kornowac (dalej: *„Zamawiający”*) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy pn.: *„Kompleksowe działania w celu poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w gminie Kornowac”*, nr postępowania: RI.271.2.2026.SŻ. Zamówienie jest podzielone na części, odwołanie dotyczy części 2 zamówienia pn. *„Kompleksowe działania w celu poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w Gminie Kornowac – Termomodernizacja Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Kobyli”*.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 28 stycznia 2026 r., nr Numer publikacji ogłoszenia: 62819-2026, Numer wydania Dz.U. S: 19/2026.

W postępowaniu tym wykonawca EKO - ON spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Libertowie (dalej: *„Odwołujący”*) 17 kwietnia 2026 r. złożył odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec dokonania w toku postępowania, w zakresie części 2 zamówienia, wadliwego wyboru oferty wykonawcy ELEKTROTUM P.T., zwanego dalej „ELEKTROTUM”, jako najkorzystniejszej, oraz zaniechaniu odrzucenia oferty tego wykonawcy, pomimo że oferta ta zawierała rażąco niską cenę i była niezgodna z warunkami zamówienia, wobec czego winna ona podlegać odrzuceniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ELEKTROTUM złożonej w zakresie części 2 zamówienia, mimo że zawierała ona rażąco niską cenę, a wyjaśnienia wykonawcy ELEKTROTUM nie uzasadniały podanej w ofercie tego wykonawcy ceny;
2) art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ELEKTROTUM, złożonej w zakresie części 2 zamówienia, mimo że każda z ww. ofert ta nie spełnia warunków zamówienia;
3) art. 239 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1) PZP poprzez dokonanie wyboru oferty ELEKTROTUM w zakresie część nr 2 zamówienia z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz niezgodnie z przepisami ustawy PZP, podczas gdy ww. oferta winna podlegać odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę i niezgodna z warunkami zamówienia.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności oceny ofert co do wszystkich części nr 2 zamówienia oraz przeprowadzenia ponownej oceny ofert co do tej części zamówienia, a w konsekwencji odrzucenie oferty wykonawcy ELEKTROTUM i dokonanie wyboru ofert wykonawcy EKO-ON, złożonej zarówno w zakresie części nr 2 zamówienia, jako najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał, co następuje.

W pierwszej kolejności Odwołujący wskazał, że ma interes we wniesieniu odwołania i może ponieść szkodę.

Odnośnie zarzutu nr 1 odwołania, Odwołujący wskazał, że Zamawiający, dokonując oceny ofert, wezwał w trybie art. 224 PZP wykonawcę ELEKTROTUM do złożenia wyjaśnień, dotyczących rażąco niskiej ceny.

Odwołujący podał, że zgodnie z utrwalonym poglądem Krajowej Izby Odwoławczej, wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny muszą być konkretne, spójne, odnoszące się do rzeczywistego zakresu zamówienia oraz poparte danymi umożliwiającymi ich weryfikację, np.: Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 stycznia 2025 r., KIO 4892/24 oraz Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 listopada 2024 r., KIO 3866/24.

W ocenie Odwołującego, ELEKTROTUM wymogom stawianym wykonawcy, o którym mowa w art. 224 PZP, nie sprostał.

W niniejszym postępowaniu ELEKTROTUM w złożonych nie wskazał:

- konkretnych modeli oferowanych pomp ciepła,
- parametrów technicznych pomp ciepła,
- danych potwierdzających spełnienie wymagań SWZ przez zaproponowane pompy ciepła (w szczególności mocy PC dla punktów pracy A-13/W55 oraz A-20/W55);
- sposobu osiągnięcia wymaganej mocy instalacji w warunkach obliczeniowych.

Odwołujący wskazał, że wyjaśnienia ww. wykonawcy nie odnoszą się do konkretnego, identyfikowalnego rozwiązania technicznego z zakresu pomp ciepła, lecz mają charakter ogólny i nieweryfikowalny – z wyjaśnień wynika jedynie, że wykonawca wybrany otrzymał ofertę na dwie pompy ciepła Daikin o mocy 32 KW. Nie wynika z nich w żaden sposób, że zakup tych pomp ciepła pozwoli wykonawcy ELEKTROTUM wykonać zamówienie zgodnie z jego warunkami.

Odwołujący zwrócił uwagę, że dla elementów instalacji fotowoltaicznej Wykonawca ELEKTROTUM wskazał konkretne modele falowników, modułów PV, optymalizatorów, modułów baterii, konstrukcji, co wprawdzie pozwalało Zamawiającemu na rzeczywistą weryfikację zgodności z dokumentacją postępowania, ale podkreśla zarazem, że co do pomp ciepła Zamawiający nie miał takiej możliwości, ponieważ wyjaśnienia ELEKTROTUM mają w tym zakresie tak lakoniczny, że należy je określić wręcz jako szczątkowe.

W konsekwencji nie sposób uznać, że ELEKTROTUM spełnił wymagania stawiane wyjaśnieniom w zakresie rażąco niskiej ceny, a tym samym, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 jego oferta w zakresie części nr 2 winna podlegać odrzuceniu, czego jednak zamawiający błędnie nie uczynił.

Odwołujący wskazał, że zarzut 2 stanowi rozwinięcie i konsekwencję zarzutu 1. Z dokumentacji postępowania, w tym wyjaśnień wykonawcy wybranego dla części nr 2 zamówienia, wynika, iż ELEKTROTUM dla tej części, iż przewidział zakup i montaż *„pompy ciepła Daikin 32 kW – 2 sztuki”*, bez wskazania:

- konkretnego modelu urządzenia,
- kart technicznych producenta,
- parametrów pracy w wymaganych punktach (w szczególności A-13/W55 oraz A-20/W55).

Jednocześnie zgodnie z SWZ urządzenia zaoferowane przez Wykonawcę muszą spełniać wymagania Zamawiającego (vide zwł. str. 3 SWZ, gdzie Zamawiający wyraźnie wskazał, że Program Funkcjonalno-Użytkowy - PFU stanowi podstawę do przygotowania oferty cenowej dla wykonania zadania, oszacowania ryczałtowych kosztów wykonania inwestycji oraz wyceny i wykonania prac projektowych.

ELEKTROTUM nie przedstawił zaś danych, które umożliwiały Zamawiającemu dokonanie obiektywnej weryfikacj zgodności oferty z wymaganiami technicznymi.

Brak jest zatem możliwości weryfikacji parametrów mocy urządzeń w punktach (A-13/W55, A-20/W55). SWZ określa wymagania dotyczące mocy pomp ciepła w konkretnych punktach pracy (w szczególności A-13/W55 oraz A-20/W55).

Trzeba zauważyć, że parametry te:

- nie wynikają z mocy nominalnej (np. 32 kW) tak jak zostało to opisane w ofercie,
- wymagają potwierdzenia danymi producenta.

Moc pomp ciepła zgodnie z zasadą jej działania oraz prawami fizyki spada wraz ze spadkiem temperatury, jeżeli zaoferowany PC Daikin posiadają moc znamionową 32kW, która zazwyczaj jest podawana przy parametrze A7/W35 nie ma technicznej możliwości by 2 PC o łącznej mocy 64kW w warunkach A7/W35 spełniły wymagania Zamawiającego dla parametru A-13/W55 i osiągnęły w tych warunkach moc 64kW.

Brak wskazania modelu urządzenia powoduje, że Zamawiający:

- nie może potwierdzić spełnienia tych wymagań,
- nie może zweryfikować rzeczywistej mocy instalacji
- nie może potwierdzić spełnienia wymagań zaoferowanych urządzeń co do pozostałych kwestii technicznych takich jak: klasa energetyczna, współczynnik COP, maksymalny poziom mocy akustycznej.

Dodatkowo, zachodzą wątpliwości co do istnienia urządzeń spełniających wymagania. Zgodnie z posiadaną wiedzą oraz analizą ogólnodostępnej dokumentacji technicznej producenta Daikin:

- brak jest jednoznacznych informacji o pompach ciepła powietrze–woda o mocy 32 kW spełniających wymagania pracy w punktach A-13/W55 oraz A-20/W55 oraz pozostałych wymogów technicznych co do klasy energetycznej, współczynnika COP, maksymalnego poziomu mocy akustycznej,
- deklarowana moc 32 kW odnosi się co do zasady do innych warunków pracy (np. A7/W35).

Odwołujący wskazał, że jest świadomy, że Zamawiający nie wymagał złożenia przedmiotowych środków dowodowych na etapie składania ofert, jednakże brak konieczności przesłania przedmiotowych środków dowodowych nie zwalnia Zamawiającego z weryfikacji urządzeń, w szczególności, gdy z uwagi na ich charakter w sposób szczególny istnieje ryzyko zaproponowania niepoprawnego rozwiązania technicznego (co, jak należy przyjąć, przełożyło się na kwotę oferty E.P.).

Zdaniem Odwołującego treść wyjaśnień wykonawcy wybranego w zakresie rażąco niskiej ceny uzasadnia zatem przyjęcie, że jego oferta nie spełnia wymagań zamówienia co do pomp ciepła.

W ocenie Odwołującego zaniechanie odrzucenia oferty ELEKTROTUM w powyższej sytuacji oznacza naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Ponadto, zdaniem Odwołującego zaoferowany przez Wykonawcę E.P. falownik jest niezgodny z wymaganiami technicznymi postępowania.

Zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia (pkt 5.3.2 – Inwertery fotowoltaiczne), Zamawiający określił wymagania dotyczące parametrów napięciowych falownika, w tym:

- napięcie startowe: min. 180 V,
- zakres napięcia MPPT: min. 150 V – max. 850 V,
- maksymalne napięcie wejściowe PV: 1000 V.

W konsekwencji:

- Falownik nie spełnia wymagania dotyczącego napięcia startowego – wymagane 180 V, oferowane 200 V,
- Falownik nie spełnia wymaganego zakresu napięcia MPPT – brak pracy od 150 V oraz przekroczenie górnej granicy 850 V,
- Maksymalne napięcie wejściowe przekracza dopuszczalną wartość 1000 V.

W ocenie Odwołującego powyższe rozbieżności stanowią jednoznaczną niezgodność z wymaganiami Zamawiającego, mającą wpływ na funkcjonowanie instalacji oraz jej uzyski energetyczne.

W związku z powyższym oferowane urządzenie nie spełnia minimalnych wymagań OPZ, a oferta Wykonawcy E.P. już tylko z tego względu winna podlegać odrzuceniu jako niezgodna z SWZ.

W złożonej pismem z 7 maja 2026 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

Zamawiający wskazał, że w wyniku dokonanej oceny ofert Zamawiający ustalił, że cena oferty Przystępującego odbiega od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert o więcej niż 30 %, jednak jest bliska wartości szacunkowej zamówienia ustalonej przed wszczęciem postępowania – 847 839,00 zł brutto.

W związku z powyższym, Zamawiający wskazał, że 4 października 2024 r. wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień ceny. W ramach wyjaśnień Zamawiający oczekiwał „przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów jakie poniósłby Wykonawca należycie wykonując przedmiot umowy z uwzględnieniem wszystkich obowiązków wskazanych w Załączniku Nr 1 do SWZ – Program Funkcjonalno–Użytkowy, wskazując składowe zaoferowanej ceny, w tym m.in.:

− cenę za opracowanie dokumentacji projektowej,

− cenę zakupu modułów fotowoltaicznych, falowników, magazynów energii i pompy ciepła przez Wykonawcę lub kosztów ich produkcji (jeśli Wykonawca jest producentem) uwzględniające cenę procesu produkcyjnego i wdrożeniowego wraz z dołączeniem dowodów potwierdzających wskazane składniki cenotwórcze (np. cenniki lub oferty uzyskane przez Wykonawcę od producentów lub dystrybutorów lub dostawców produktów);

− koszt dostawy,

− koszt montażu,

− koszt uruchomienia,

− koszty pracy;

− inne ewentualne koszty;

− zysk Wykonawcy.

Wykonawca w odpowiedzi złożył wyjaśnienia, które poparł dowodami, które to Zamawiający ocenił jako wystarczające do uznania, że oferowana cena nie jest rażąco niska.

Zamawiający wskazał, że definicji rażąco niskiej ceny nie zawiera ustawa Prawo zamówień publicznych, nie została ona wskazana w Dyrektywach ani wypracowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jednak przez lata funkcjonowania regulacji badanie takiej ceny w kontekście weryfikacji ofert wykonawców, ukształtowane zostały kluczowe elementy tego pojęcia:

− cena rażąco niska to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień i ewentualnie innych ofert złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt XIX Ga 128/08),

− o cenie rażąco niskiej można mówić wówczas, gdy oczywiste jest, że przy zachowaniu reguł rynkowych wykonanie umowy przez wykonawcę byłoby dla niego nieopłacalne (wyrok KIO z dnia 28 marca 2013 r., KIO 592/13),

− za ofertę z rażąco niską ceną można uznać ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień. Oznacza to cenę znacząco odbiegającą od cen przyjętych, wskazującą na fakt realizacji zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy, roboty budowlanej – cena dumpingowa (opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych),

− cena rażąco niska jest ceną nierealną, niepozwalającą na realizację zamówienia z należytą starannością, wskazującą na zamiar realizacji zamówienia poniżej kosztów własnych wykonawcy, nie pozwalającą na wygenerowanie przez niego zysku (wyrok KIO z dnia 17 czerwca 2019 r., KIO 992/19),

− cena rażąco niska jest to taka cena, która ewidentnie, w sposób obiektywnie i powszechnie widoczny jest nierealna (wyrok KIO z dnia 17 kwietnia 2023 r., KIO 835/23).

W ocenie Zamawiającego żadna z powyższych okoliczności nie zachodzi względem ceny Przystępującego.

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego tylko przez fakt, że Przystępujący w złożonych wyjaśnieniach nie wskazał:

− konkretnych modeli oferowanych pomp ciepła,

− parametrów technicznych pomp ciepła,

− danych potwierdzających spełnienie wymagań SWZ przez zaproponowane pompy ciepła (w szczególności mocy PC dla punktów pracy A-13/W55 oraz A-20/W55);

− sposobu osiągnięcia wymaganej mocy instalacji w warunkach obliczeniowych.

Zamawiający podkreślił, że treści oferty wykonawcy nie mieli obowiązku wskazywać danych, których żąda wykonawca. Wyjaśnienia ceny nie stanowią treści oferty a jedynie mechanizm wykazania, że cena ofertowa pozwala na właściwe wykonanie zamówienia.

Zamawiający argumentował, że Przystępujący składając wyjaśnienia wskazał, że oferuje dwie pompy ciepła DAIKIN o mocy 32 kW. Odwołujący tymczasem nie wykazał, aby w ofercie firmy DAIKIN nie było pomp, które mogą zostać zaoferowane zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Jak zweryfikował Zamawiający, w ofercie firmy DAIKIN znajdują się pompy o wskazanej mocy, których parametry są wystarczające względem opisu przedmiotu zamówienia, jak choćby DAIKIN EWYE 060CZN-A2. Tym samym Przystępujący potwierdził, że można zrealizować zamówienie za wskazan

cenę, a same wyjaśnienia są spójne, konkretne, adekwatne i co najważniejsze wiarygodne.

Odnosząc się do zarzutu zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia, to również ten zarzut jest całkowicie chybiony, zdaniem Zamawiającego.

Aby można było mówić o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia należy najpierw ustalić, że treść oferty istnieje, a następnie wskazać warunki zamówienia, z którą jest ona niezgodna. Wykonawcy nie byli zobowiązani identyfikować oferowane urządzenia w ofercie, więc argument Odwołującego, że Przystępujący „nie przedstawił zaś danych, które umożliwiały Zamawiającemu dokonanie obiektywnej weryfikacji zgodności oferty z wymaganiami technicznymi" jest nie tyle chybiony, co odnosi się do działania Przystępującego podjętego zgodnie z warunkami zamówienia.

Odwołujący w odwołaniu snuje przypuszczenia nt. pomp ciepła, nie popierając jednak swojej argumentacji jakimkolwiek dowodem, który potwierdziłby, że nie istnieje pompa DAIKIN, która spełnia wymagane w PFU parametry, Wedle wiedzy Zamawiającego, pompy takie istnieją, jak choćby wspomniana wcześniej DAIKIN EWYE 060CZN-A2, c do której potwierdzono zgodność z warunkami zamówienia.

Dodatkowo należy wskazać, że treść wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie buduje treści oferty i nie stanowi podstawy badania, co zostanie Zamawiającemu bezwzględnie dostarczone. Wyjaśnienia te mają potwierdzić rynkowość ceny.

Zamawiający uznał, oceniając wyjaśnienia Przystępującego, że ewentualne wątpliwości co do wskazanego w tych wyjaśnieniach falownika nie mogą rzutować na całokształt wyjaśnień. Zamawiający uznał również, że wyjaśnienia te nie stanowią treści oferty jako takiej i nie mogą być podstawą odrzucenia Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp.

Przystępujący składając wyjaśnienia zrobił to w sposób wyczerpujący, gdzie określił nie tylko cenę falowników, ale również wysoki oczekiwany zysk, których Przystępujący nie kwestionował. Nie można tracić z pola widzenia, że koszt falowników w wyjaśnieniach Przystępującego stanowi jedynie 2,8 % wszystkich kosztów.

W realiach niniejszego postępowania, informacja o oferowanych urządzeniach miała zostać przekazana Zamawiającemu w toku realizacji umowy, w ramach procedury składania kart katalogowych. W przypadku stwierdzenia, że wskazane urządzenie nie spełnia wymagań opisu przedmiotu zamówienia, zamawiający sprzeciwiłby się jego dostawie i zwrócił się o zaproponowanie innego rozwiązania.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający nie znalazł podstaw do uznania, że na etapie składania wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawca musi wskazać w sposób wiążący oferowane urządzenia. W wyjaśnieniach tych Wykonawca miał potwierdzić jedynie to, czego oczekuje sama ustawa – rynkowości ceny, a w tym zakresie nie budziły one wątpliwości.

W piśmie procesowym z 6 maja 2026 r. wykonawca P.T. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą E.P. z siedzibą w Raciborzu wniósł o oddalenie odwołania i przedstawił argumentacje oraz dowody odnoszące się do pomp ciepła.

Krajowa Izba Odwoławcza (dalej:*„Izba"* lub *„KIO"*), rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy ustaliła, co następuje.

Odwołującemu zgodnie z treścią w art. 505 ustawy Pzp przysługują środki ochrony prawnej, ponieważ jest wykonawcą biorącym udział w postępowaniu o to zamówienie publiczne.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania, po stronie Zamawiającego, w ustawowym terminie, skutecznie zgłosił wykonawca P.T. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą E.P. z siedzibą w Raciborzu (dalej: *„Przystępujący"*).

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp), podtrzymanych na rozprawie z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2453). Izba przy rozpoznaniu sprawy miała na uwadze ponadto stanowiska Stron i Przystępującego zaprezentowane zarówno w pismach procesowych, w tym w odpowiedzi na odwołania jak i podczas rozprawy oraz złożone dowody.

Izba ustaliła następujące okoliczności faktyczne jako istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zgodnie ze specyfikacją warunków zamówienia (dalej: *„SWZ"*): *„PFU stanowi podstawę do przygotowania oferty cenowej dla wykonania zadania, oszacowania ryczałtowych kosztów wykonania inwestycji oraz wyceny i wykonania prac projektowych."*.

Zamówienie jest podzielone na 3 części. Odwołanie dotyczy części 2. Szczegółowy zakres prac do wykonania przez Wykonawcę opisany jest dla części 2 w PFU (załącznik nr 1 do SWZ).

Z OPZ dla części 2 wynika, że wymagania w zakresie pomp ciepła Zamawiający opisał wymagania w pkt 3 OPZ, w tym

w tabeli nr 1. Wymagania co do falowników zostały określone w pkt 5.3.2 OPZ w szczególności w tabeli nr 3. Z treści OPZ w powyższym zakresie wynika, że*„Falowniki fotowoltaiczne muszą być zgodne z wymogami przedstawionymi w tabeli nr 3”.*

W spornym zakresie parametry zostały określone w następujący sposób:

Maksymalne napięcie wejściowe PV 1000V,

Zakres napięcia MPPT min.150 max. 850V

Napięcie startowe min. 180V

Zgodnie z projektem umowy (załącznik nr 2a do SWZ) §4 ust. 10 do 13:

„10.Wykonawca jest zobowiązany do dostarczenia i montażu produktów spełniających parametry wynikające z dokumentacji projektowej i PFU.

11.Wykonawca, przedłoży Zamawiającemu Wnioski Materiałowe na wszystkie urządzenia i materiały, które zamierza montować w ramach zadania, zawierające następujące dane:

1)karta katalogowa urządzenia/materiału (DTR)

2)deklaracja zgodności urządzenia/materiału z obowiązującymi dyrektywami i normami

3)znak CE (gdy dotyczy)

4)karty etykiety energetycznej (gdy dotyczy)

5)atestów PZH (gdy dotyczy)

6)certyfikatów zgodności i innych dokumentów dopuszczających stosowanie urządzeń/materiałów na rynku Polskim oraz załączniki w postaci kart katalogowych, deklaracji, certyfikatów, atestów, wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących lub opisu przedmiotu zamówienia. Wzór Wniosku Materiałowego zostanie uzgodniony z Zamawiającym i Inspektorem Nadzoru.

12.W przypadku wniosku o dopuszczenie modelu urządzenia niespełniającego parametrów wynikających z dokumentacji projektowej i PFU lub przepisów powszechnie obowiązujących Zamawiający nie dopuści do montażu danego modelu urządzenia.

13.Montaż urządzenia bez wymaganej akceptacji Zamawiającego traktowany będzie jako istotne naruszenie umowy z winy Wykonawcy.”.

Pismem z 11 marca 2026 r. Zamawiający wezwał Przystępującego w trybie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp o udzielenie wyjaśnień w tym złożenie dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, ponieważ oferta złożona przez Przystępującego z ceną ofertową: 922 500,00 zł brutto jest niższa w zakresie części 2 zamówienia o 32,38% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, tj. od kwoty 1 364 154, zł brutto.

Wezwanie obejmowało zakres wskazany w art. 224 ust. 3 ustawy Pzp a ponadto Zamawiający wskazał, że oczekuje przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów jakie poniósłby Wykonawca należycie wykonując przedmiot umowy z uwzględnieniem wszystkich obowiązków wskazanych w Załączniku Nr 1 do SWZ – Program Funkcjonalno–Użytkowy, wskazując składowe zaoferowanej ceny, w tym m.in.:

- cenę za opracowanie dokumentacji projektowej,
- cenę zakupu modułów fotowoltaicznych, falowników, magazynów energii i pompy ciepła przez Wykonawcę lub kosztów ich produkcji (jeśli Wykonawca jest producentem) uwzględniające cenę procesu produkcyjnego i wdrożeniowego wraz z dołączeniem dowodów potwierdzających wskazane składniki cenotwórcze (np. cenniki lub oferty uzyskane przez Wykonawcę od producentów lub dystrybutorów lub dostawców produktów);
- koszt dostawy,
- koszt montażu,
- koszt uruchomienia;
- koszty pracy;
- inne ewentualne koszty;
- zysk Wykonawcy.

Pismem z 16 marca 2026 r. Przystępujący odpowiedział na ww. wezwanie, tj. złożył wyjaśnienia wraz z dowodami.

Izba zważyła co następuje.

W pierwszej kolejności Izba wskazuje na treść przepisów ustawy Pzp, będących podstawą zarzutów odwołania w przedmiotowej sprawie.

art. 16

Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;
3) proporcjonalny.
art. 224 ust. 6
6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.
art. 226 ust. 1 pkt 5
1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:
5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;
art. 239 ust. 1
1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Izba stwierdziła, iż odwołanie częściowo podlegało uwzględnieniu.

Odnosząc się do zarzutu rażąco niskiej ceny Izba w pierwszej kolejności przypomina, że zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Oznacza to, że odwołujący formułując zarzuty ma obowiązek zrobić to w sposób kompletny i wyczerpujący. Zarzut powinien więc obejmować swoim zakresem nie tylko podstawę prawną ale przede wszystkim okoliczności faktyczne, z których odwołujący wywodzi zasadność zarzutu. Okoliczności faktyczne powinny być natomiast powołane i opisane w sposób wyczerpujący, ponieważ stanową one istotę zarzutu i jako takie zakreślają granice sporu. Zamawiający, który otrzyma odwołanie w zależności od jego treści może zgodzić się z odwołującym i w konsekwencji uwzględnić odwołanie w całości bądź w części albo jeśli się z zarzutami odwołania nie zgadza – wnieść o jego oddalenie. W sytuacji zaś gdy dojdzie do rozpoznania odwołania, Izba jest związana jego zarzutami, co oznacza, że nie może orzekać co do okoliczności, które w odwołaniu nie zostały podniesione.

Mając więc na uwadze zakres zarzutu 1 odnoszącego się do rażąco niskiej ceny Izba doszła do przekonania, że zarzut ten należało oddalić. Odwołujący istoty tego zarzutu upatrywał – jak wynika z uzasadnienia odwołania – w zaniechaniu podania przez Przystępującego w treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny danych identyfikujących wycenioną pompę ciepła. Jednak dostrzec należy, że z wezwania nie wynikał obowiązek podania konkretnych modeli wycenionych urządzeń. Zamawiający wymagał podania: *„• cenę zakupu modułów fotowoltaicznych, falowników, magazynów energii i pompy ciepła przez Wykonawcę lub kosztów ich produkcji (jeśli Wykonawca jest producentem) uwzględniające cenę procesu produkcyjnego i wdrożeniowego wraz z dołączeniem dowodów potwierdzających wskazane składniki cenotwórcze (np. cenniki lub oferty uzyskane przez Wykonawcę od producentów lub dystrybutorów lub dostawców produktów);”*, jednak nie jest to równoznaczne z obowiązkiem podania konkretnych modeli urządzeń. Konsekwencją jest, jak wskazał Odwołujący, niemożność weryfikacji gdy zostały wycenione pompy ciepła zgodne z PFU, jednak ta okoliczność nie może negatywnie obciążać Przystępującego. W tym postępowaniu jest bezsporne, że na etapie składania oferty Zamawiający nie wymagał podania określonych modeli oferowanych sprzętów, a weryfikacja w tym zakresie miała nastąpić dopiero na etapie realizacji zamówienia. Stąd też nie sposób uznać, aby z okoliczności zaniechania podania przez Przystępującego modelu wycenionych pomp ciepła wywodzić że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny są nierzetelne.

W zakresie argumentacji podniesionej na rozprawie odnoszącej się do nieaktualnej oferty, jaka została załączona do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, czy uwag krytycznych do umów o pracę, Izba wskazuje że to stanowisko zostało pominięte, ponieważ wykraczało za zakres zarzutu. Były to bowiem nowe okoliczności faktyczne, które w odwołaniu nie zostały opisane i wbrew temu co twierdził Odwołujący, stanowisko to nie mogło zostać uznane przez Izbę jako mieszczące się w granicach odwołania. Gdyby uznać rację Odwołującego, w odwołaniu wystarczyło by ogólne podnoszenie zarzutów i następnie ich doprecyzowywanie i uszczegóławianie na rozprawie. Jednak takiej możliwości ustawa Pzp nie przewiduje.

Zarzut niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia ma dwie podstawy faktyczne. Po pierwsze Odwołujący tej niezgodności upatruje w wycenionych pompach ciepła, po drugie w wycenionych falownikach.

W zakresie pomp ciepła Izba orzekając w granicach zarzutu odwołania, doszła do przekonania, że w zarzucie Odwołujący nie wykazał w sposób niewątpliwy niezgodności wycenionych przez Przystępującego pomp ciepła z warunkami zamówienia. Sam Odwołujący wskazał, że w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny żaden konkretny model pomp ciepła nie został przez Przystępującego wskazany, co uniemożliwiło Zamawiającemu dokonanie oceny. Odwołujący bazuje na przypuszczeniach i wątpliwościach. Doprecyzowanie zarzutu na etapie rozprawy nie mogło być przez Izbę wzięte pod uwagę, ze względów opisanych wyżej. W konsekwencji odwołanie co do podstawy faktycznej odnoszącej się do niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia z uwagi na wycenione pompy ciepła podlegało oddaleniu.

W zakresie falowników Izba oceniła, że odwołanie było zasadne i podlegało uwzględnieniu. Odwołujący w ocenie Izby

wykazał zasadność zarzutu. Odnosząc się do poszczególnych podstaw faktycznych, w których Odwołujący upatrywał niezgodność treści oferty Przystępującego z warunkami zamówienia, Izba wskazuje, że potwierdziły się twierdzenia Odwołującego w zakresie parametrów:
Maksymalne napięcie wejściowe PV 1000V,
Zakres napięcia MPPT min.150 max. 850V
Izba uwzględniła przy tym stanowisko Przystępującego wskazane w piśmie procesowym z 6 maja 2026 r., zgodnie z którym Przystępujący odnosząc się do ww. parametrów wskazał, że:
„2. zakres napięcia MPPT miał wynosić min. 150, max. 850V, falownik zaoferowany przez Przystępującego posiada zakres napięcia przy pełnym obciążeniu: 530V-800V, a więc zgodnie z wymaganiami Zamawiającego;
3. maksymalne napięcie wejściowe wynosi 1100V, jednak producent zaoferowanego falownika zastrzega, że „powyższe wartości zostały zmierzone przez wewnętrzne laboratorium Huawei w określonym środowisku. Rzeczywiste wartości mogą się różnić w zależności od produktów, wersji oprogramowania, warunków użytkowania i czynników środowiskowych", może być zatem nieco niższe.".
Mając na uwadze powyższe Przystępujący nie wykazał aby zaoferowany falownik był zgodny z ww. parametrami. Przystępujący poza powyższymi twierdzeniami, które wprost przyznają że występuje rozbieżność w parametrach falownika znajdującego się w dowodzie załączonym do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, nie przedstawił dowodu z którego wynikałoby potwierdzenie takiej zgodności.
Ponadto Przystępujący w piśmie wskazał, że:*„W przypadku ewentualnego uznanie, że falownik nie spełnia wymagań Zamawiającego, ponownie należy przypomnieć, że dobór konkretnych modeli oraz ich ostateczne parametry techniczne miały zostać doprecyzowane na etapie realizacji zamówienia, w uzgodnieniu z Zamawiającym, tak, aby w pełni odpowiadały wymaganiom i potrzebom Zamawiającego. Niezasadnym jest zatem odrzucanie oferty tylko z tego powodu, że urządzenia o marginalnym koszcie, niewpływającym na ogólny odbiór wyjaśnień, nieznacznie różnią się od oczekiwanych. Cena zaoferowanych falowników jest ceną rynkową i temu służyło w pierwszej kolejności przedstawienie Złożonych zamawiającemu dowodów. W cenie tej możliwe jest zaoferowanie innego falownika, co do którego nie będzie żadnych wątpliwości odnośnie posiadanych parametrów."*.

Z powyższego w ocenie Izby wprost wynika, że zaoferowany falownik nie jest zgodny z warunkami zamówienia. Ponadto Izba wskazuje, że twierdzenie przystępującego jakoby „dobór konkretnych modeli oraz ich ostateczne parametry techniczne miały zostać doprecyzowane na etapie realizacji zamówienia, w uzgodnieniu z Zamawiającym" nie znajduje potwierdzenia w dokumentach zamówienia które stanowią, że: *„Falowniki fotowoltaiczne muszą być zgodne z wymogami przedstawionymi w tabeli nr 3"*. Kwestionowane przez Odwołującego parametry falowników zostały wskazane w tabeli 3. Odnosząc się do twierdzenia Przystępującego podanego w stanowisku procesowym podczas rozprawy, zgodnie z którym wskazany w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny falownik stanowi jedynie przykładowe wskazanie sprzętu, Izba nie podziela takiego stanowiska.

Co do zasady wyjaśnienia rażąco niskiej ceny służą, jak argumentowali Zamawiający i Przystępujący, wykazaniu realności ceny. Jednak w określonych przypadkach, tj. w sytuacji gdy niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia wynika wprost z treści wyjaśnień, mogą one stanowić podstawę oceny w tym zakresie. Wyjaśniając cenę wykonawca ma zrobić to w sposób uzasadniający jej realność. W tym celu należy domniemywać, że skoro wykonawca wycenia jakieś urządzenie i podaje ofertę cenową na konkretne urządzenie (konkretny model) to zamierza je zaoferować. Inaczej takie wyjaśnienia byłyby abstrakcyjne i nie odnosiły by się do przedmiotu zamówienia. Zamawiający wzywając wykonawcę do wyjaśnienia ceny oczekuje od niego wyjaśnienia konkretnej ceny w konkretnym postepowaniu więc mimo że w tym postępowaniu wykonawca nie miał obowiązku wskazać w ofercie konkretnych modeli identyfikujących wprost urządzenia to nie można uznać, że skoro zrobił to w wyjaśnieniach ceny to ma to charakter przykładowy. Zgodnie z SWZ *„PFU stanowi podstawę do przygotowania oferty cenowej dla wykonania zadania, oszacowania ryczałtowych kosztów wykonania inwestycji oraz wyceny i wykonania prac projektowych.".* Zatem wycena nie mogła się odbyć w oderwaniu od dokumentów zamówienia. Izba zgadza się z Zamawiającym, że Przystępujący nie miał obowiązku zidentyfikować z treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny oferowanych urządzeń, ale jeśli to zrobił to należy uznać, że takie właśnie urządzenia (skoro były podstawą wyceny) zamierza zaoferować. Skoro więc takie wskazane w wyjaśnieniach urządzenie jest niezgodne z warunkami zamówienia, to Zamawiający nie może zaniechać czynności do których ustawą jest zobowiązany.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że Odwołujący wykazał, że oferta Przystępującego jest niezgodna z dokumentami zamówienia w zakresie zaoferowanego falownika, ponieważ nie spełnia on parametrów wskazanych w OPZ w tabeli 3 w pkt 5.3.2 Inwertery fotowoltaiczne:
Maksymalne napięcie wejściowe PV 1000V,
Zakres napięcia MPPT min.150 max. 850V
W związku z powyższym ten zakres odwołanie podlegał uwzględnieniu, co skutkowało nakazaniem przez Izbę

unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części 2 oraz ponownego badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

W zakresie w jakim zarzut opierał się na podstawie faktycznej odnoszącej się do niezgodności treści oferty z wymachaniem „Napięcie startowe min. 180V", Izba po wysłuchaniu argumentacji Odwołującego i Przystępującego doszła do przekonania, że sposób opisu przez Zamawiającego spornego wymagania budzi wątpliwości interpretacyjne i nie ma wobec tego podstaw do uznania, że oferta Przystęującego w sposób niewątpliwy jest niezgodna z dokumentami zamówienia w tym zakresie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.) oraz §7 ust. 5 związku z §2 ust. 1 pkt 2 w zw. z §5 pkt 1) i 2) lit b) 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437). Izba uznała, że Odwołujący osiągnął cel odwołania, ponieważ oferta Przystępującego została wyeliminowana z postępowania, stąd też na podstawie §7 ust. 5 ww. rozporządzenia Izba odstąpiła od dzielenia kosztów.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:…….