

Sygn. akt: KIO 1546/26

WYROK

Warszawa, dnia 19 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę Intop Tarnobrzeg Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Korczyną

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Intop Tarnobrzeg Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Intop Tarnobrzeg Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę

4 777 zł 60 gr (słownie: cztery tysiące siedemset siedemdziesiąt siedem złotych sześćdziesiąt groszy) poniesioną przez wykonawcę Intop Tarnobrzeg Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu na posiedzenie Izby.

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 1546/26

Uzasadnienie

Gmina Korczyna (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na rozbudowę drogi gminnej 114847R ul. Ogrodowa, ul. Strażacka wraz z kładką pieszo-jezdną przez rzekę Wisłok w km 0+487,32 - 1+059,48 w m. Iskrzynia wraz z dojazdami. 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 9 marca 2026 r. pod poz. 2026/BZP 00146185/01.

W dniu 7 kwietnia 2026 r. wykonawca Intop Tarnobrzeg Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie na następujące czynności Zamawiającego polegających na:

1. bezpodstawnym odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp z powołaniem się na rzekomą niezgodność oferty z wymaganiami technicznymi i organizacyjnymi sporządzania ofert, z uwagi na brak załączenia do oferty kosztorysu ofertowego, podczas gdy z treści Rozdziału 21 pkt 21.1 SWZ jednoznacznie wynika, iż kosztorysy ofertowe mają stanowić załącznik do umowy (a nie do oferty), a wymóg ich złożenia na etapie składania ofert nie został sformułowany w żadnym postanowieniu SWZ;

2. nieuzasadnionym unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp z powołaniem się na okoliczność, iż cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, podczas gdy w postępowaniu została złożona oferta Odwołującego, która jest ofertą najkorzystniejszą, nie podlega odrzuceniu i mieści się w budżecie Zamawiającego;

3. zaniechaniu czynności badania i oceny oferty Odwołującego zgodnie z zasadami określonymi w SWZ oraz ustawie Pzp, co doprowadziło do naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości

(art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp);

4. zaniechaniu czynności wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej, mimo że oferta ta spełnia wszystkie wymogi określone w SWZ i ustawie Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp przez jego zastosowanie i bezprawne odrzucenie oferty Odwołującego w sytuacji, gdy oferta Odwołującego została sporządzona zgodnie z wymaganiami technicznymi oraz organizacyjnymi sporządzania i przekazywania ofert określonymi przez Zamawiającego;

2. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w związku z art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp i art. 255 pkt 3 ustawy Pzp przez nierówne traktowanie wykonawców i prowadzenie postępowania w sposób naruszający zachowanie uczciwej konkurencji oraz zasadę przejrzystości, wyrażające się w dokonaniu oceny oferty Odwołującego w sposób niezgodny z postanowieniami SWZ (które to postanowienia są wiążące dla Zamawiającego i niezmiennie po upływie terminu składania ofert), w szczególności poprzez badanie dołączenia do oferty kosztorysu ofertowego, którego to wymogu treść SWZ nie określa (gdyż wskazuje na to, że kosztorys nie jest załącznikiem do oferty, tylko do umowy);

3. art. 255 pkt 3 ustawy Pzp przez unieważnienie postępowania, mimo, że ofertą najkorzystniejszą w prowadzonym postępowaniu jest oferta Odwołującego z ceną

8 245 630,77 zł, która nie przekracza kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (kwota ta wynosi bowiem 9 908 799,09 brutto).

Odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą odwołania i jego uwzględnienie w całości;

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentacji postępowania;

3. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania

o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego;

4. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

5. nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej czynności oceny złożonych ofert

z uwzględnieniem oferty Odwołującego;

6. nakazanie Zamawiającemu dokonania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w przedmiotowym Postępowaniu;

7. zasądzenie na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego,

w tym zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika (o ile zostanie w sprawie ustanowiony).

Uzasadniając swoją decyzję Zamawiający argumentował:

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp przez jego zastosowanie i bezprawne odrzucenie oferty Odwołującego w sytuacji, gdy oferta Odwołującego została sporządzona zgodnie z wymaganiami technicznymi oraz organizacyjnymi sporządzania i przekazywania ofert określonymi przez Zamawiającego

W Rozdziale 21 SWZ („Sposób obliczenia ceny”), Zamawiający w pkt 21.1 wskazał: „Cena kształtowana jest kosztorysami ofertowymi sporządzonymi metodą uproszczoną opracowaną na podstawie dostarczonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej, przedmiaru robót oraz SWZ – na formularzu kosztorysów ofertowych.

Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.”

Jednocześnie w pkt 21.2 SWZ Zamawiający nałożył na wykonawców obowiązek określenia w ofercie ceny netto, podatku VAT oraz ceny brutto w zapisie liczbowym i słownym, nie formułując w tym miejscu (ani w żadnym innym punkcie SWZ dotyczącym składania oferty) wymogu załączenia kosztorysu ofertowego do samej oferty. Potwierdza to również katalog załączników do SWZ, gdzie kosztorys ofertowy nie został wymieniony jako dokument składany wraz z ofertą (w przeciwieństwie do oświadczenia z art. 125 ust. 1 ustawy Pzp czy wykazu robót).

Co więcej, w pkt 20.3 ppkt 1 oraz ppkt 2 SWZ Zamawiający wskazuje, że na ofertę składają się:

➤ formularz oferty – zakres danych wypełnianych przez Wykonawcę w systemie został określony na zakładce „Oferta” (pkt 20.3.1.a),

➤ pełnomocnictwo – w przypadku, gdy ofertę podpisuje osoba niewskazana w dokumencie rejestrowym (pkt 20.3.2.a),

➤ dowody dotyczące tajemnicy przedsiębiorstwa – jeżeli Wykonawca zastrzega poufność części informacji (pkt

20.3.2.b),

➤ zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby – jeżeli Wykonawca polega na zdolnościach lub sytuacji innych podmiotów (pkt 20.3.2.c),

➤ oryginał gwarancji lub poręczenia wadialnego (pkt 20.3.2.d).

Odwołujący wskazał, iż analiza zakładki „Oferta” w systemie Zamawiającego pozwala stwierdzić, iż Zamawiający nie wymagał złożenia kosztorysu ofertowego na etapie składania ofert. Z widoku zakładki „Oferta” (sekcja „Lista pozycji cenowych”) wynika, iż Zamawiający skonfigurował formularz elektroniczny w sposób przewidujący podanie ceny za „1 Zadanie” (jedna pozycja zbiorcza). System nie posiadał rozbicia na poszczególne elementy kosztorysowe, co jest właściwe dla wynagrodzenia ryczałtowego. Skoro Zamawiający wymagał podania w systemie wyłącznie jednej, globalnej ceny za przedmiot zamówienia, to potwierdził tym samym, że szczegółowa kalkulacja (kosztorys) nie jest mu niezbędna do oceny oferty, lecz – zgodnie z pkt 21.1 SWZ – będzie wymagana dopiero jako załącznik do umowy.

W sekcji „Dokumenty do oferty” Zamawiający nie przewidział dedykowanego pola na załączenie pliku stanowiącego kosztorys ofertowy. Wykonawca był zobowiązany jedynie do wypełnienia systemowego formularza oraz załączenia dokumentów wymienionych

w Rozdziale 20 SWZ. Brak technicznego przygotowania platformy do odbioru kosztorysów jest, zdaniem Odwołującego, bezpośrednim dowodem na to, że Zamawiający nie przewidywał ich złożenia wraz z ofertą.

Odwołujący podkreślił, że Zamawiający wykreował na etapie badania ofert wymóg formalny (załączenie kosztorysu do oferty), który nie wynikał z treści SWZ. Ponadto, w ocenie Odwołującego, Zamawiający myli wymagania techniczne i organizacyjne sporządzania lub przekazywania oferty, z wymaganiami dotyczącymi wymaganej zawartości oferty (czyli art. 226 ust. 1 pkt 6 z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp). Odwołujący zaznaczył, że oferta Odwołującego została przygotowana niezgodnie z wymaganiami technicznymi lub organizacyjnymi sporządzania lub przekazywania oferty.

Odwołujący wskazał, że w treści uzasadnienia decyzji o odrzuceniu oferty Zamawiający powołuje się na pkt 21.1 SWZ stwierdzając, że jest to zapis określający obowiązek złożenia wraz z ofertą załącznika w postaci kosztorysu ofertowego. W ocenie Odwołującego, spostrzeżenie to nie jest trafne, gdyż ww. punkt SWZ nie określa wymaganej zawartości oferty, lecz sposób obliczenia ceny, a ponadto nie określono w nim jednoznacznie, że należy kosztorysy złożyć wraz z ofertą. Ustalono tam wyłącznie, że „Cena kształtowana jest kosztorysami ofertowymi sporządzonymi metodą uproszczoną opracowaną na podstawie dostarczonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej, przedmiaru robót oraz SWZ – na formularzu kosztorysów ofertowych. Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.”

Odwołujący stwierdził, że zwrot „przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy” nie wskazuje na to, że należało je przedstawić wraz z ofertą. Odwołujący zauważył, że wszelkie niejasności i błędy w treści SWZ muszą być interpretowane na korzyść wykonawców. Wykonawca ma bowiem prawo przygotować ofertę w oparciu o tekst dokumentu, a nie domniemywać intencji Zamawiającego, które nie znalazły odzwierciedlenia w postanowieniach SWZ. Odwołujący zaznaczył, że nawet jeżeli intencją Zamawiającego było to, aby kosztorysy były złożone wraz z ofertą, powinien to wyraźnie wskazać w treści SWZ. Odwołujący uznał, że odrzucenie oferty Odwołującego stanowi rażący przykład niedopuszczalnego przerzucenia własnych błędów popełnionych na etapie tworzenia SWZ na Wykonawcę, który przygotował ofertę ściśle według wymagań SWZ, a nie nieujawnionych w tym dokumencie intencji Zamawiającego.

Odwołujący podkreślił, że z treści SWZ wynika, że kosztorys ofertowy stanowi wyłącznie załącznik do umowy, a nie załącznik do oferty - wskazują na to wyraźnie postanowienia pkt 21.1 SWZ - „Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.”, a także postanowienia wzoru umowy (Załącznik Nr 5 do SWZ), gdzie kosztorys został wskazany w § 4 oraz w wykazie załączników do umowy. Warto zaznaczyć, że w wykazie załączników do umowy, oferta (załącznik nr 2) oraz kosztorys ofertowy (załącznik nr 4) występują jako dwa odrębne dokumenty. Zdaniem Odwołującego powyższe potwierdza, że Zamawiający sam rozdzielił te pojęcia. Skoro kosztorys jest odrębnym załącznikiem do umowy, a nie integralną częścią oferty składanej w systemie, to żądanie go na etapie oceny ofert jest działaniem wbrew postanowieniom SWZ.

Odwołujący podał, że w dniu 20 marca 2026 r. Zamawiający udzielił wyjaśnień treści SWZ, które – w ocenie Odwołującego – przesądzają o charakterze kosztorysu ofertowego w przedmiotowym postępowaniu. W odpowiedzi na pytanie wykonawcy dotyczące potwierdzenia, że kosztorys nie musi być dołączany do oferty, tj.:

„W rozdziale 21.2 SWZ Zamawiający określił cenę przedmiotu zamówienia jako ryczałtową. Natomiast w wyjaśnieniach z dnia 16.03.2026 załączył (w związku z zapisami 21.1 SWZ) kosztorys ofertowy w wersji edytowalnej. Prosimy o

potwierdzenie, że wykonawcy nie muszą dołączać kosztorysu ofertowego do oferty. Zaznaczamy, że przy wynagrodzeniu ryczałtowym to na wykonawcy spoczywa obowiązek oszacowania pełnych kosztów realizacji zamówienia na podstawie dokumentacji, a kosztorys może służyć jedynie do wewnętrznych kalkulacji i nie powinien być wymagany jako element oferty.”

Zamawiający wskazał, że:

„Oferta wykonawcy podlega ocenie na podstawie zryczałtowanej ceny za wykonanie zamówienia. Zamawiający żąda udostępnienia kosztorysów na podstawie których została określona cena, zgodnie z zapisami pkt 21.1 SWZ.”

Odwolujący zauważył, że Zamawiający, odpowiadając na wprost sformułowaną prośbę o potwierdzenie, że kosztorys nie jest elementem oferty, nie zaprzeczył temu twierdzeniu. Wręcz przeciwnie – wskazał, że ocenie podlega wyłącznie cena ryczałtowa, a żądanie udostępnienia kosztorysów następuje zgodnie z zapisami pkt 21.1 SWZ. Odwołujący zaznaczył, że pkt 21.1 SWZ jednoznacznie definiuje kosztorys jako załącznik do umowy. Tym samym, w opinii Odwołującego, Zamawiający w treści wyjaśnień potwierdził, że kosztorys ma charakter dokumentu technicznego/kalkulacyjnego, niezbędnego na etapie realizacji umowy, a nie dokumentu konstytuującego treść oferty.

W kolejnej odpowiedzi udzielonej w dniu 20 marca 2026 r. na pytanie wykonawcy, tj.:

„Zwracam się z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie czy wypełnienie formularza "szablon oferty" dostępnego jako eksportuj/importuj i przekształcenie go do pdf, a następnie podpisanie przez osobę upoważnioną elektronicznym podpisem kwalifikowanym będzie jednoznaczne z poprawnym wypełnieniem i podpisaniem formularza ofertowego.”

Zamawiający poinstruował wykonawców co do sposobu składania dokumentacji:

„Zgodnie z pkt 20.3 SWZ, złożenie oferty odbywa się poprzez wypełnienie przez Wykonawcę formularza oferty w zakładce Oferta, w formie elektronicznej na platformie <https://korczyzna.ezamawiajacy.pl> oraz podpisanie ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym podpisem osobistym lub podpisem zaufanym osoby/osób upoważnionej/upoważnionych do reprezentowania Wykonawcy zgodnie z formą reprezentacji określoną w dokumencie rejestrowanym właściwym dla formy organizacyjnej lub innym dokumencie. Wykonawca nie jest zobowiązany do załączania DODATKOWEGO pliku OFERTY w formie edytowalnej lub pdf. W przypadku trudności technicznych z wypełnieniem formularza, proszę kontaktować się z operatorem platformy zakupowej Simplifae Poland S.A. +48 (22) 25 72 223.”

Odwolujący podniósł, że Zamawiający nie może wywodzić negatywnych skutków prawnych wobec Odwołującego w oparciu o interpretację dokumentów zamówienia, która jest sprzeczna z jego własnymi, oficjalnymi wyjaśnieniami udzielonymi w toku postępowania. Odwołujący stwierdził, że bezprawne odrzucenie oferty Odwołującego, która matematycznie

i merytorycznie była ofertą najkorzystniejszą i mieściła się w budżecie, doprowadziło do nieuzasadnionego unieważnienia postępowania, co narusza interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia.

Zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez nierówne traktowanie wykonawców i prowadzenie postępowania w sposób naruszający zachowanie uczciwej konkurencji oraz zasadę przejrzystości

Zdaniem Odwołującego, w przedmiotowej sprawie Zamawiający naruszył powyższe zasady dokonując oceny oferty Odwołującego w sposób arbitralny i sprzeczny z ustalonymi przez siebie postanowieniami SWZ. Odwołujący stwierdził, że naruszenie to przejawia się w następujących płaszczyznach:

Zamawiający w Rozdziale 21 pkt 21.1 SWZ wprost wskazał, że „Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.” Sformułowanie to jest jednoznaczne – dokument ten jest składany na etapie zawierania kontraktu, a nie wraz z ofertą. Co więcej, w Rozdziale 20 SWZ, który w sposób wyczerpujący wymienia dokumenty składane wraz

z ofertą, kosztorys ofertowy nie został wymieniony. Odwołujący stwierdził, że przygotował ofertę ściśle według tych wytycznych. Odwołujący podniósł, że odrzucenie oferty za brak dokumentu, który sam Zamawiający nazwał załącznikiem do umowy, stanowi rażące naruszenie zasady przejrzystości, a także przewidywalności postępowania.

Odwolujący zwrócił uwagę, że w toku postępowania jeden z wykonawców wprost zapytał, czy kosztorysy muszą być dołączone do oferty. Zamawiający w odpowiedzi wskazał, że ocena ofert następuje na podstawie ceny ryczałtowej, a żądanie udostępnienia kosztorysów następuje „zgodnie z zapisami pkt 21.1 SWZ” (czyli jako załącznik do umowy).

Odwolujący wskazał, że w pełni aktualny pozostaje pogląd Krajowej Izby Odwoławczej wyrażony w wyroku z dnia

15 maja 2023 r. (sygn. akt KIO 1205/23), zgodnie z którym wzór umowy (będący częścią SWZ) dotyczy etapu realizacji, a nie zawartości oferty. Odwołujący wywiódł, że skoro Zamawiający we wzorze umowy (Załącznik nr 5 do SWZ) rozdzielił ofertę wykonawcy (załącznik nr 2 do umowy) od kosztorysu ofertowego (załącznik nr 4 do umowy), to sam potwierdził ich odrębny byt prawny. Żądanie na etapie oceny ofert dokumentu, który ma stać się załącznikiem do umowy, jest działaniem bezprawnym.

Podsumowując, Odwołujący stwierdził, że działanie Zamawiającego doprowadziło do sytuacji, w której wykonawca rzetelny i profesjonalny (Odwołujący), trzymający się zapisów SWZ i oficjalnych wyjaśnień, został wyeliminowany z postępowania, mimo złożenia najkorzystniejszej cenowo oferty. Takie postępowanie promuje arbitralność i nieprzejrzystość, co stoi w jaskrawej sprzeczności z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp. W ocenie Odwołującego, jedynie unieważnienie zaskarżonych czynności pozwoli na przywrócenie uczciwej konkurencji w przedmiotowym postępowaniu.

Zarzut naruszenia art. 255 pkt 3 ustawy Pzp przez unieważnienie postępowania, mimo że ofertą najkorzystniejszą w prowadzonym postępowaniu jest oferta Odwołującego z ceną

8 245 630,77 zł, która nie przekracza kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (kwota ta wynosi bowiem 9 908 799,09 brutto)

Odwołujący przypomniał, że w przedmiotowej sprawie Zamawiający, bezpośrednio przed otwarciem ofert, działając na podstawie art. 222 ust. 4 ustawy Pzp, podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w wysokości 9 908 799,09 zł brutto.

Odwołujący złożył w postępowaniu ofertę z ceną 8 245 630,77 zł brutto. Jest to cena najniższa spośród wszystkich 10 złożonych ofert. Co kluczowe, oferta Odwołującego jest o 1 663 168,32 zł niższa od budżetu Zamawiającego. Oznacza to, że wybór oferty Odwołującego nie tylko nie wymagałby zwiększania środków finansowych, ale wygenerowałby dla Gminy Korczyna znaczące oszczędności.

Odwołujący podniósł, że unieważnienie postępowania przez Zamawiającego było czynnością bezprawną, ponieważ opierało się na błędnym założeniu, iż oferta Odwołującego podlega odrzuceniu.

Odwołujący wskazał, że czynność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp jest wadliwa, bowiem została poprzedzona bezprawnym wyeliminowaniem z rankingu ofert najkorzystniejszej oferty mieszczącej się w budżecie Zamawiającego. Odwołujący Zauważył, że Zamawiający w zawiadomieniu o unieważnieniu z dnia 2 kwietnia 2026 r. wskazał, iż ceny ofert niepodlegających odrzuceniu przekraczają jego możliwości finansowe. Jak zaznaczył Odwołujący, twierdzenie to jest prawdziwe wyłącznie przy błędnym założeniu, że oferta Odwołującego została odrzucona prawidłowo. Przywrócenie oferty Odwołującego do postępowania automatycznie usuwa podstawę faktyczną i prawną do unieważnienia postępowania.

Odwołujący zwrócił uwagę, że działanie Zamawiającego jest nie tylko sprzeczne z prawem, ale również nieekonomiczne i naruszające interes publiczny, bowiem Zamawiający zamiast udzielić zamówienia wykonawcy, który złożył ofertę w pełni zgodną z SWZ i znacznie tańszą od zakładanego budżetu, dąży do zakończenia postępowania bez wyboru wykonawcy, co narusza zasadę efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Podsumowując, Odwołujący stwierdził, że skoro oferta Odwołującego jest ofertą najkorzystniejszą i mieści się w kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, Zamawiający miał ustawowy obowiązek dokonania jej wyboru, a nie unieważnienia Postępowania. W związku z powyższym, czynność unieważnienia postępowania jako naruszająca art. 255 pkt 3 ustawy Pzp winna zostać zniesiona.

Pismem z dnia 18 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie 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 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.

Izba ustaliła, że w pkt 21.1. SWZ Zamawiający wskazał:

„21.1. Cena kształtowana jest kosztorysami ofertowymi sporządzonymi metodą uproszczoną opracowaną na podstawie

dostarczonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej, przedmiaru robót oraz SWZ – na formularzu kosztorysów ofertowych. Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.”.

Zgodnie z §21 ust. 1 wzoru Umowy (Załącznik nr 5 do SWZ):

„1. Wykonawca ma obowiązek w ciągu 7 dni kalendarzowych, licząc od dnia podpisania niniejszej Umowy opracować i dostarczyć Zamawiającemu:

1) Harmonogram rzeczowo-finansowy, zawierający wykaz robót wraz z terminami ich wykonania, uwzględniający płatności częściowe, o których mowa w § 4. Harmonogram podlega uzgodnieniu z Zamawiającym i wymaga pisemnej akceptacji Zamawiającego. Zamawiający przekaze Wykonawcy wytyczne dotyczące sposobu opracowania harmonogramu.

2) Szczegółowy kosztorys robót, na podstawie którego sporządzona została oferta Wykonawcy.

Uchybienie terminu, o którym mowa w ust. 1 będzie skutkowało naliczeniem przez zamawiającego kar umownych, zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1.”.

W Załączniku nr 5 do SWZ wśród załączników do umowy stanowiących, jak zaznaczył Zamawiający, integralne części umowy, Zamawiający wymienił:

„1. Specyfikacja warunków zamówienia

2. Oferta Wykonawcy

3. Wykaz pracowników świadczących roboty

4. Kosztorys ofertowy

5. Harmonogram rzeczowo-finansowy”.

W piśmie z dnia 20 marca 2026 r. Zamawiający odpowiadając na pytanie:

„Pytanie: W rozdziale 21.2 SWZ Zamawiający określił cenę przedmiotu zamówienia jako ryczałtową. Natomiast w wyjaśnieniach z dnia 16.03.2026 załączył (w związku z zapisami 21.1 SWZ) kosztorys ofertowy w wersji edytowalnej.

Prosimy o potwierdzenie, że wykonawcy nie muszą dołączać kosztorysu ofertowego do oferty.

Zaznaczamy, że przy wynagrodzeniu ryczałtowym to na wykonawcy spoczywa obowiązek oszacowania pełnych kosztów realizacji zamówienia na podstawie dokumentacji, a kosztorys może służyć jedynie do wewnętrznych kalkulacji i nie powinien być wymagany jako element oferty.

Odpowiedź: Oferta wykonawcy podlega ocenie na podstawie zryczałtowanej ceny za wykonanie zamówienia. Zamawiający żąda udostępnienia kosztorysów na podstawie których została określona cena, zgodnie z zapisami pkt 21.1 SWZ (...)

„Pytanie: Proszę o udostępnienie projektu wykonawczego/technicznego oświetlenia kładki.

Odpowiedź: W ramach realizacji kontraktu, Wykonawca w cenie kontraktowej, w kosztorysie ofertowym, poz. 60 „Zakup i montaż instalacyjnego okablowania elektrycznego oświetlenia mostu kratownicowego i dojazdów” uwzględni koszt opracowania projektu technologicznego oświetlenia kładki, wraz ze STWIORB. Projekt i specyfikacja techniczna oświetlenia mostów musi zostać opracowana w zgodzie z normą PN-EN 13201, zapewniając nieoślepiające światło, równomierność oświetlenia i bezpieczeństwo. Należy zamontować oprawy odporne na warunki atmosferyczne i drgania, o wysokim stopniu szczelności (IP). Należy zastosować energooszczędne źródła światła LED. Okablowanie powinno spełniać wymogi zawarte w PN-E-90401. Okablowanie powinno zostać zamontowane na obiekcie w sposób zabezpieczający przed uszkodzeniami mechanicznymi i wpływem środowiska. Instalacja musi spełniać klasę ochronności przynależną dla stałych obiektów mostowych. (...)

„Pytanie: Proszę o udostępnienie STWIORB branży elektrycznej w celu prawidłowego oszacowania kosztów rodzaju latarni/opraw wraz z ich podłączeniem.

Odpowiedź: W ramach realizacji kontraktu, Wykonawca w cenie kontraktowej, w kosztorysie ofertowym, poz. 60 „Zakup i montaż instalacyjnego okablowania elektrycznego oświetlenia mostu kratownicowego i dojazdów” uwzględni koszt opracowania projektu technologicznego oświetlenia kładki, wraz ze STWIORB. Projekt i specyfikacja techniczna oświetlenia mostów musi zostać opracowana w zgodzie z normą PN-EN 13201, zapewniając nieoślepiające światło, równomierność oświetlenia i bezpieczeństwo. Należy zamontować oprawy odporne na warunki atmosferyczne i drgania, o wysokim stopniu szczelności (IP). Należy zastosować energooszczędne źródła światła LED. Okablowanie powinno spełniać wymogi zawarte w PN-E-90401. Okablowanie powinno zostać zamontowane na obiekcie w sposób

zabezpieczający przed uszkodzeniami mechanicznymi i wpływem środowiska. Instalacja musi spełniać klasę ochronności przynależną dla stałych obiektów mostowych.”.

W piśmie z dnia 24 marca 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na pytanie wykonawcy:

„Pytanie: W dniu 20.03.2026 roku Zamawiający udzielił odpowiedzi w których dokonał zmian w kosztorysie ofertowym, jednocześnie nie załączył skorygowanego kosztorysu.

W związku, że skorygowany kosztorys wymagany jest jako załącznik do oferty prosimy o jego udostępnienie.

Odpowiedź: Wykonawca sporządza kosztorys ofertowy na podstawie udostępnionych przedmiarów, zamieszczonych w dokumentacji edytowalnych kosztorysów oraz wyjaśnień Zamawiającego do SWZ.”.

W dniu 27 marca 2026 r. Zamawiający poinformował o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia: 9 908 799,09 zł brutto.

Oferty w przedmiotowym postępowaniu złożyło 10 wykonawców (pkt 13 Protokołu postępowania).

Zamawiający odrzucił oferty 6 wykonawców wskazując na brak wymaganego w pkt 21.2. SWZ załącznika, tj. kosztorysu ofertowego, który został udostępniony przez Zamawiającego w formie edytowalnej w dokumentacji do pobrania (pkt 14 Protokołu postępowania). Analogiczne uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołujący Zamawiający zawarł w piśmie z dnia 2 kwietnia 2026 r.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2026 r. Zamawiający poinformował o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp. Uzasadniając swoją decyzję Zamawiający wskazał:

„Uzasadnienie faktyczne: Zostało złożone 10 ofert. Ceny ofert niepodlegających odrzuceniu przekraczają możliwości finansowe Zamawiającego, który zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę brutto – 9 908 799,09 zł. Zamawiający nie może zwiększyć kwoty na realizację zamówienia do ceny złożonej oferty.

Uzasadnienie prawne: zgodnie z dyspozycją art. 255 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – „Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli: 3) cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty”.

Za niezasadny Izba uznała zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp przez jego zastosowanie i bezprawne odrzucenie oferty Odwołującego.

Po analizie dokumentów zamówienia Izba stwierdziła, że z postanowienia pkt 21.1 SWZ wynika obowiązek złożenia uproszczonych kosztorysów ofertowych przygotowanych na formularzach opracowanych przez Zamawiającego: „21.1. Cena kształtowana jest kosztorysami ofertowymi sporządzonymi metodą uproszczoną opracowaną na podstawie dostarczonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej, przedmiaru robót oraz SWZ – na formularzu kosztorysów ofertowych. Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.”.

Wymóg ten został potwierdzony w toku wyjaśnień treści dokumentów zamówienia, w tym m.in. w wyjaśnieniach SWZ z dnia 20 marca 2026 r., w których Zamawiający potwierdził, że żąda udostępnienia kosztorysów, na podstawie których została określona cena, jak również w wyjaśnieniach z dnia 24 marca 2026 r., gdzie Zamawiający potwierdził wymóg, aby wykonawca sporządził kosztorys ofertowy na podstawie udostępnionych przedmiarów, zamieszczonych w dokumentacji edytowalnych kosztorysów oraz wyjaśnień Zamawiającego do SWZ.

W ocenie Izby, wymogowi temu nie przeczy postanowienie zawarte w pkt 21.1 SWZ, zgodnie z którym „Przedstawione przez Wykonawcę kosztorysy stanowią załącznik do umowy.”. Oczywiście jest bowiem, że wszystkie dokumenty złożone przez wykonawcę z formularzem oferty, analogicznie jak sam formularz oferty, będą stanowiły załącznik do umowy. Konsekwentnie, kosztorys ofertowy został wymieniony wśród załączników do umowy we wzorze umowy (Załącznik nr 5 do SWZ).

Izba stwierdziła, że od kosztorysów ofertowych wymaganych w pkt 21.1 SWZ należy odróżnić szczegółowe kosztorysy robót wskazane w §21 ust. 1 pkt 2) Wzoru umowy, których opracowania i dostarczenia Zamawiający wymagał w ciągu 7 dni kalendarzowych, licząc od dnia podpisania Umowy. Nazwa tych dokumentów („kosztorys ofertowy”, „szczegółowy kosztorys robót”), a także różne momenty ich złożenia określone przez Zamawiającego wskazują na to, że brak jest podstaw do ich utożsamiania.

Spornego wymogu Zamawiającego nie niweczy też okoliczność, że Zamawiający nie wskazał bezpośrednio w formularzu oferty wypełnianym przez wykonawcę, że załącznikiem do formularza powinien być kosztorys ofertowy,

bowiem formularz umożliwiał załączenie dokumentów nie wymienionych w treści formularza.

Bez wpływu na wynik postępowania odwoławczego pozostaje powołana przez Zamawiającego podstawa odrzucenia oferty Odwoływającego. Izba przyznaje rację Odwoływającemu, iż prawidłową podstawą odrzucenia oferty Odwoływającego jest art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Izba miała jednak na uwadze, że w Informacji o odrzuceniu oferty Zamawiający oprócz podstawy prawnej jednoznacznie wskazał, że podstawą faktyczną odrzucenia jest brak załączenia kosztorysu ofertowego.

Na skutek powyższego, nie potwierdził się także zarzut dotyczący unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp. Art. 255 pkt 3 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty.

Kwota, jaką przeznaczył Zamawiający na sfinansowanie zamówienia to 9 908 799,09 zł. Oferta z najniższą ceną spośród ofert niepodlegających odrzuceniu została złożona przez STRABAG Sp. z o.o., a zaoferowana cena opiewa na kwotę 10 479 651,60 zł. Bez wątpienia jest to kwota przewyższająca kwotę, jaką przeznaczył Zamawiający na to zamówienie. Jednocześnie, Odwoływający nie podnosił argumentacji co do możliwości zwiększenia ww. kwoty przez Zamawiającego.

Co za tym idzie, czynność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp była czynnością prawidłową.

W konsekwencji powyższego, nie potwierdził się zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 16 pkt 1 i 2 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 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 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwoływający. W świetle powyższych regulacji, Izba obciążyła Odwoływającego kosztami postępowania odwoławczego.

Przewodnicząca:.....