

WYROK

Warszawa, dnia 22. 05. 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Agata Mikołajczyk**

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 kwietnia 2026 r. przez Odwołującego: **Z.Ć. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Zakład Usług Hydrauliczno Budowlanych Z.Ć. z/s w Biszczu**(Biszcz 292b, 23425 Biszcza) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina Iwierzycze** (Iwierzycze 80, 39124 Iwierzycze),

orzeka:

- 1.Oddala odwołanie;
 - 2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego:**Z.Ć. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Zakład Usług Hydrauliczno Budowlanych Z.Ć. z/s w Biszczu** (Biszcz 292b, 23425 Biszcza) i:
 - 2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10.000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia jego pełnomocnika;
 - 2.2.zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego: **Gmina Iwierzycze** (Iwierzycze 80, 39124 Iwierzycze) kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia jego pełnomocnika.
- Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Sygn. akt: KIO 1767/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę Z.Ć. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Zakład Usług Hydrauliczno Budowlanych Z.Ć. z/s w Biszczu (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: Gmina Iwierzycze. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w celu ochrony Strzyżowsko -Sędziszowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu”, nr BID.271.16.2025.GM. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 28 listopada 2025 r., pod numerem 2025/BZP 00562346/01.

Wykonawca podał, że wnosi odwołanie (...) wobec czynności z 10 kwietnia 2026 roku zatrzymania przez Zamawiającego wadium wniesionego przez Odwołującego w Postępowaniu.

ZARZUTY

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez jego niewłaściwe zastosowania i zatrzymanie wadium pomimo braku ziszczenia się przesłanek określonych w art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp, których jedynie kumulatywne wystąpienie upoważnia Zamawiającego do zatrzymania wadium wykonawcy.

ŻĄDANIA:

Odwołujący wnosi o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności zatrzymania wadium z 10 kwietnia 2026 roku oraz o nakazanie Zamawiającemu zwrotu wadium w przypadku, gdyby na skutek żądania Zamawiającego nastąpiła zapłata wadium przez poręczyciela.

(...)

Wykonawca podał: (...) Odwołujący posiada interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia KIO nakazującego Zamawiającemu unieważnienie czynności zatrzymania wniesionego wadium oraz zwrotu wadium w przypadku, gdyby na skutek żądania Zamawiającego nastąpiła zapłata wadium przez poręczyciela. Wadium w wysokości 20 000 zł, wniesione przez Odwołującego w postaci poręczenia, zostało zatrzymane przez Zamawiającego 10 kwietnia 2026 roku bez podstawy prawnej, wskutek czego Odwołujący poniósł szkodę, ponieważ zobowiązany będzie do zwrotu wadium w przypadku jego zapłaty przez poręczyciela. Zamawiający wystąpił już do poręczyciela z żądaniem zapłaty, zatem szkoda ma charakter realny. Spełnione zostały zatem przesłanki zastosowania art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z aktualnym orzecznictwem KIO czynność zatrzymania wadium jako czynność podjęta w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uzasadnia wniesienie skutecznego odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp (np. wyrok KIO z 21

marca 2022 roku KIO 562/22, gdzie zostało zawarte analogiczne uzasadnienie spełniania przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, a odwołanie wobec bezzasadnego zatrzymania wadium zostało uwzględnione). Ponadto na kognicję Izby w zakresie rozstrzygania o zwrocie wadium wskazuje także orzecznictwo sądowe. Przykładowo w wyroku SO w Warszawie z 29 października 2025 roku, XXIII Ga 2102/24 stwierdzono: „(...) zgodnie z przyjmowanym przez część doktryny stanowiskiem skarżenie wadium pozostaje do wyłącznej kompetencji Krajowej Izby Odwoławczej. W ramach przedmiotowego postępowania apelacyjnego Sąd Okręgowy nie musi tego rozstrzygać. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że według wielu komentatorów w związku ze zmianą przepisów wynikających z tego, że od 1 stycznia 2021 roku obowiązuje nowa ustawa Prawo zamówień publicznych, to obecnie jedynym podmiotem uprawnionym do badania zasadności zatrzymania wadium jest Krajowa Izba Odwoławcza, a nie sądy powszechne. Obecnie obowiązująca ustawa Prawo zamówień publicznych rozszerza bowiem czas trwania postępowania. Zgodnie z art. 7 pkt 18 ustawy PZP postępowanie o udzielenie zamówienia, to postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu. Co więcej nawet na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy stanowisko o zasadności podjęcia ścieżki odwoławczej określonej w Prawie zamówień publicznych dla dochodzenia zwrotu wadium było przyjmowane. W postanowieniu z 7 maja 2010 roku, sygn. akt V CSK 456/09 Sąd Najwyższy zauważył: „Wniesienie wadium stanowi element postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, umożliwia ono branie udziału w takim postępowaniu, stanowi zatem niewątpliwie instytucję właściwą dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Należy w konsekwencji przyjąć, że wykonawcy przysługują środki prawne określone pzp”. Potwierdza to dodatkowo spełnienie przesłanek dla skutecznego wniesienia odwołania. (...)

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

Zamawiający prowadzi postępowanie w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy Pzp. Zamawiający wymagał od wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego wniesienia wadium w wysokości 20 000,00 zł. Odwołujący wniósł wadium w postaci poręczenia.

W postępowaniu zostały złożone 4 oferty. Oferta Odwołującego, zgodnie z kryteriami oceny ofert, zajmowałaby drugie miejsce w rankingu (gdyby nie została odrzucona za niezgodność z wymaganiami specyfikacji warunków zamówienia, dalej „SWZ” – podobnie jak 2 inne oferty, które również zostały odrzucone z tej samej przyczyny).

Zamawiający w dokumentach zamówienia postawił określone wymagania techniczne.

Zamawiający w postępowaniu przewidział możliwość złożenia ofert równoważnych, pod warunkiem wykazania w ofercie spełnienia kryteriów równoważności, które Zamawiający wskazał w dokumentach zamówienia.

Zamawiający wymagał także od wykonawców wniesienia przedmiotowych środków dowodowych określonych w SWZ. Dokumenty te pozwalały także na identyfikację przedmiotu oferty. Odwołujący nie wniósł przedmiotowych środków dowodowych wraz z ofertą i został przez Zamawiającego wezwany, na podstawie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, do ich uzupełnienia. Odwołujący złożył przedmiotowe środki dowodowe, z których wynikało, jakie oferuje rozwiązania. Rozwiązania te nie były urządzeniami o cechach opisanych przez Zamawiającego w dokumentacji Postępowania. Stanowiły zatem urządzenia równoważne i podlegały ocenie pod kątem spełnienia przez nie warunków równoważności wskazanych przez Zamawiającego.

W dniu 10 kwietnia 2026 roku Odwołujący otrzymał od Zamawiającego pismo informujące o zatrzymaniu wadium o następującej treści: „Działając na podstawie art. 98 ust. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), informuję, że Zamawiający zatrzymuje wniesione przez Państwa wadium wniesione w poręczenia zapłaty wadium.

Uzasadnienie prawne:

Przyczyną zatrzymania wadium jest zaistnienie przesłanki wynikającej z art. 98 ust. 6 pkt. 1 ustawy Pzp., tj.:

- wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył przedmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1 PZP, oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 PZP, innych dokumentów lub oświadczeń lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3 PZP, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej;

Uzasadnienie faktyczne:

Złożona przez Państwa oferta nie spełnia wymagań określonych w opisie przedmiotu zamówienia. Zamawiający w dniu 19.02.2026 r. wezwał Wykonawcę do złożenia przedmiotowych środków dowodowych określonych w SWZ. Po

przeprowadzeniu analizy złożonych dokumentów, Zamawiający stwierdził, że zaoferowane urządzenia nie odpowiadają warunkom zamówienia określonym w dokumentach zamówienia. Niezgodności w przedstawionych produktach mają charakter istotny i nieusuwalny, gdyż dotyczą cech technicznych oferowanego urządzenia. W związku z brakiem możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej Zamawiający zatrzymuje wadium w kwocie 20 000,00 złotych.”

Odwolujący otrzymał także informację o odrzuceniu ofert i unieważnieniu Postępowania. Z informacji tej wynikało, że oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ponieważ jej treść była niezgodna z warunkami zamówienia. Zamawiający wskazał na konkretne parametry, które jego zdaniem nie zostały spełnione przez zaoferowane rozwiązanie oraz uznał, że brak jest możliwości uznania zaoferowanego rozwiązania za równoważne, ponieważ nie zostały spełnione wymagania równoważności przewidziane w dokumentacji zamówienia. Z uwagi na wskazane niezgodności Zamawiający stwierdził, że treść oferty Odwołującego nie odpowiada warunkom zamówienia określonym w dokumentach zamówienia, co uzasadnia jej odrzucenie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Przesłanką odrzucenia oferty Odwołującego była zatem niezgodność oferowanego rozwiązania, które miało charakter urządzenia równoważnego, z warunkami technicznymi Zamawiającego określającymi równoważność. Oznaczało to niezgodność urządzenia z warunkami zamówienia oraz niewykazanie, że rozwiązanie ma charakter rozwiązania równoważnego. Okoliczności te, choć uzasadniają odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, to nie uzasadniają zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp. Podstawą do zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp nie jest bowiem zaistnienie przesłanki odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Sam Zamawiający odniósł się jedynie lakonicznie do wykazania spełnienia tych przesłanek, ograniczając się praktycznie tylko do powielenia brzmienia przepisu.

W świetle art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, a w przypadku wadium wniesionego w formie gwarancji lub poręczenia, o których mowa w art. 97 ust. 7 pkt 2-4, występuje odpowiednio do gwaranta lub poręczyciela z żądaniem zapłaty wadium, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył podmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1, oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, innych dokumentów lub oświadczeń lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej.

Zgodnie z tym przepisem dla zatrzymania wadium z powodu zaniechania uzupełnienia dokumentów lub oświadczeń konieczne jest zaistnienie łącznie trzech przesłanek, których ciężar wykazania – w myśl art. 6 Kc – spoczywa na zamawiającym.

W orzecznictwie wielokrotnie zwracano uwagę, iż ww. przepis art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp miał zapobiegać zmomom przetargowym, w szczególności w okolicznościach, w których wykonawca nie uzupełnia dokumentów celowo, aby doprowadzić do odrzucenia oferty. I w żaden sposób nie stanowi podstawy do zatrzymania wadium, gdy zamawiający uzna, że złożone dokumenty nie potwierdzają okoliczności, którym – według zamawiającego – miały one służyć. Czyli w tym przypadku, zgodnie z dokonaną przez Zamawiającego oceną, nie potwierdzają równoważności przedmiotu oferowanego z opisanym w SWZ.

Zatem regulacja art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp w szczególności nie dotyczy sytuacji, gdy dokumenty przedmiotowe zostaną złożone, ale Zamawiający uzna, że oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ponieważ przedmiot oferty nie jest zgodny z warunkami technicznymi zamówienia oraz nie zostało wykazane, że stanowi rozwiązanie równoważne. Zamawiający w żaden sposób nie sprostął ciężarowi wykazania, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy ziściły się przesłanki zatrzymania wadium, o których mowa w art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp. Przede wszystkim zaś nie nastąpiła okoliczność, do której odnosi się regulacja art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp, tj. nie nastąpiło niezłożenie przedmiotowych środków dowodowych, gdyż Odwołujący dokumenty takie na żądanie Zamawiającego przedstawił. Pierwszą bowiem i najważniejszą z przesłanek jest niezłożenie, w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, podmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1 Pzp, oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 Pzp, innych dokumentów lub oświadczeń. Odwołujący zastosował się do wezwania Zamawiającego i uzupełnił przedmiotowe środki dowodowe dotyczące zaoferowanego przez niego rozwiązania. To, że Zamawiający zaoferowane rozwiązanie uważa za niezgodne z warunkami zamówienia oraz niewykazujące przesłanek równoważności, nie oznacza spełnienia ww. przesłanki zatrzymania wadium. Drugą przesłankę stanowi nieuzupełnienie dokumentów (oświadczeń) z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Ta przesłanka także nie jest spełniona, ponieważ Odwołujący przedłożył dokumenty, co do których uznał, że potwierdzają równoważność oferowanego rozwiązania i są zgodne z warunkami zamówienia. Ponadto w orzecznictwie wskazuje się na cel ww. podstawy zatrzymania wadium, jaką jest zapobieganie zmomom. Podkreśla się zatem umyślny charakter

działania wykonawcy, który poprzez nieprawidłowe przedmiotowe środki dowodowe zmierza do odrzucenia swojej oferty. W tym przypadku jest inaczej. Odwołujący, na wezwanie Zamawiającego, złożył wymagane dokumenty, a podstawą odrzucenia oferty nie było ich niezłożenie, ale to, że Zamawiający uznał przedmiot oferty za niezgodny z warunkami technicznymi zamówienia i niespełniający kryterium równoważności z tych warunków wynikający.

Odwołujący nie mógł zmienić przedmiotu oferty po terminie składania ofert – przedmiot ten więc od początku był niezgodny z warunkami zamówienia (a przynajmniej taka była jego ocena przez Zamawiającego). Zatem działania Odwołującego jasno potwierdzały, że w żaden sposób nie próbował doprowadzić do sytuacji, w której nie uzupełnił lub nie uzupełnił prawidłowo przedmiotowych środków dowodowych w celu doprowadzenia do odrzucenia jego oferty zamiast jej wybrania jako najkorzystniejszej.

Ostatnią przesłankę zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp z powodu zaniechania uzupełnienia dokumentów lub oświadczeń stanowi wpływ niewykonania przez wykonawcę wezwania do uzupełnienia dokumentów lub oświadczeń na wynik postępowania. Zatrzymanie wadium jest możliwe jedynie, gdy niezłożenie dokumentów lub oświadczeń spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej. Oznacza to, że oferta wykonawcy musi być potencjalnie ofertą najwyższej ocenioną i jedyną przyczyną, dla której nie może zostać wybrana jako najkorzystniejsza, jest konieczność jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp ze względu na niezłożenie wymaganych dokumentów (oświadczeń), pomimo wezwania do ich uzupełnienia w trybie art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1 Pzp (tak np. wyroku KIO z 19 czerwca 2024 roku KIO 1805/24, KIO 1885/24). Przesłanka ta nie jest spełniona w przedmiotowej sprawie.

Natomiast w przypadku Odwołującego podstawą prawną odrzucenia oferty jest art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zaś podstawą faktyczną jest uznanie przez Zamawiającego, że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia ze względu na to, że zaoferowane przez Odwołującego urządzenia nie spełniają opisanych przez Zamawiającego kryteriów równoważności.

Zdaniem Zamawiającego oferta nie ma zatem charakteru oferty równoważnej i z tego powodu nie odpowiada warunkom zamówienia, co uzasadnia jej odrzucenie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Nie jest to natomiast celowe nieuzupełnienie dokumentów, pomimo że oferowany przedmiot zamówienia merytorycznie spełnia wymogi SWZ.

W kontekście oceny oferty Odwołującego i ustalonej przez Zamawiającego przesłanki odrzucenia oferty przedmiotowe środki dowodowe, do których złożenia został wezwany Odwołujący, miały znaczenie wyłącznie dla potwierdzenia zgodności przedmiotu oferty z wymaganiami SWZ oraz weryfikacji przesłanek równoważności. Zamawiający dokonał wezwania do uzupełnienia tych dokumentów w trybie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp tylko z tego powodu, że nie zostały one złożone przez Odwołującego wraz z ofertą. Gdyby zostały złożone wraz z ofertą, Zamawiający zapewne w ogóle nie dokonywałby wezwania do ich uzupełnienia, ponieważ takie wezwanie nie dotyczy przypadku, gdy złożone dokumenty potwierdzają niezgodność przedmiotu oferty z SWZ. Przy tym, nawet gdyby była taka możliwość, gdyż dany wykonawca dysponowałby różnymi rodzajami urządzeń, to zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, wykonawca nie ma możliwości zmiany przedmiotu oferty po terminie składania ofert.

Przesłankę art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp w zakresie przedmiotowych środków dowodowych należy zatem wyklądać w ten sposób, że ich złożenie na wezwanie Zamawiającego powinno zapewnić wykonawcy wybór oferty najkorzystniejszej i uzyskanie zamówienia. Jeśli zatem dotyczą one przedmiotu oferty, który nie odpowiada warunkom zamówienia (np. w zakresie przesłanek równoważności) i nie ma możliwości ich złożenia zgodnie z warunkami zamówienia właśnie ze względu na przedmiot oferty, nie mieści się to w przesłance zatrzymania wadium określonej w art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp.

Jak było to wskazane powyżej, niezłożenie właściwych przedmiotowych środków dowodowych ma być jedynym powodem braku możliwości wyboru danej oferty jako najkorzystniejszej. Nie dotyczy to zatem sytuacji, gdy przedmiot oferty nie odpowiada warunkom zamówienia, np. w odniesieniu do oceny przez wykonawcę, że jego oferta spełnia kryteria równoważności opisane w warunkach zamówienia i/lub gdy wykonawca nie wykazał w ofercie spełnienia kryteriów równoważności. W takim przypadku podstawą odrzucenia oferty jest art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, a nie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp. Gdyby ustawodawca chciał objąć przesłanką zatrzymania wadium przypadki niezgodności oferty z warunkami zamówienia skutkujące odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, to wyraziłby to jednoznacznie w treści art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp. Przepis ten ma bowiem charakter sankcyjny, co obliguje do interpretowania go w ścisły sposób. Tym samym w przedmiotowej sprawie – co jednoznacznie wynika z uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego – powodem braku możliwości wyboru oferty jako najkorzystniejszej nie była okoliczność, że wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1 ustawy Pzp, co warunkuje zatrzymanie wadium. Wystąpienie tej przyczyny odrzucenia oferty uniemożliwia uznanie, że spełnione zostały przesłanki zatrzymania wadium określone w art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp. Podstawą odrzucenia oferty było przyjęcie przez Odwołującego, że jego oferta stanowi ofertę równoważną, tj. że

spełnia kryteria równoważności przewidziane przez Zamawiającego w zakresie oferowanego przedmiotu zamówienia, co nie pokrywało się z późniejszą oceną dokonaną przez Zamawiającego. W ocenie Zamawiającego przedmiot oferty nie spełniał warunków równoważności, co skutkowało uznaniem, że oferta Odwołującego nie jest zgodna z warunkami zamówienia. Tym samym podlegała ona obowiązkowemu odrzuceniu i nie mogłaby być uznana za ofertę najkorzystniejszą. Jest to sytuacja analogiczna do tej, gdyby oferta podlegała odrzuceniu np. jako obciążona rażąco niską ceną. W takiej sytuacji również nie zaistniałyby podstawy do zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp, ponieważ nie jest spełniona przesłanka, że wyłącznie niezłożenie prawidłowych przedmiotowych środków dowodowych stanowi podstawę dla braku wyboru oferty jako najkorzystniejszej. Ponadto oferta Odwołującego nie mogłaby być wybrana jako najkorzystniejsza, ponieważ Odwołujący zajmowałby dopiero drugie miejsce w rankingu ofert, zgodnie z kryteriami oceny ofert przewidzianymi przez Zamawiającego. Pierwsze miejsce zajmowałby wykonawca M.G. Ekodren – Naturalne Systemy Oczyszczania Penelopy 17, 03-642 Warszawa, który zaoferował cenę brutto za wykonanie zamówienia w wysokości 3 316 350,60 zł oraz 60 miesięcy gwarancji. Zgodnie z uzasadnieniem odrzucenia oferty tego wykonawcy, została ona odrzucona z takich samych przyczyn co oferta Odwołującego. Po analizie złożonych dokumentów (w tym stanowiących przedmiotowe środki dowodowe) Zamawiający stwierdził, że zaoferowane urządzenia nie spełniają kluczowych wymagań określonych w dokumentach zamówienia, w szczególności w STWiORB oraz uznał, że wykonawca ten nie wykazał równoważności oferowanych urządzeń zgodnie z kryteriami równoważności opisanymi w warunkach zamówienia. Tym samym oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Gdyby wykonawca ten zaoferował prawidłowy i zgodny z warunkami równoważności przedmiot oferty i złożył prawidłowe przedmiotowe środki dowodowe, to jego oferta byłaby wybrana jako najkorzystniejsza. Wbrew stanowisku Zamawiającego jedynie jedna oferta może być oceniona jako posiadająca możliwość bycia wybraną jako najkorzystniejsza, a nie wszystkie. Obowiązek złożenia przedmiotowych środków dowodowych dotyczy każdej oferty, a Zamawiający nie może zatrzymać wadium wszystkim wykonawcom, co do których uzna niepoprawność ich ofert, powołując się na niemożliwość ich wyboru jako oferty najkorzystniejszej.

Przystąpienia do postępowania odwoławczego nie zostały zgłoszone.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 7.05.2026 r.) wniósł (1) o oddalenie odwołania oraz (2) przeprowadzenie dowodów z dokumentów postępowania oraz dokumentów wskazanych w piśmie, na wskazane w nim okoliczności. W uzasadnieniu stanowiska wskazał:

(...)

2. Zamawiający wymagał wadium w kwocie 20 000,00 zł. Odwołujący wniósł wadium w formie poręczenia.

3. W SWZ i STWiORB Zamawiający precyzyjnie opisał wymagania techniczne: (a) technologia - obrotowe złożo biologiczne, niedopuszczalna zmiana technologii; (b) ciąg technologiczny - min. cztery strefy (osadnik wstępny, dwie strefy tlenowe ze złożem, osadnik wtórny); (c) materiał zbiornika - GRP; (d) maks. moc urządzeń - 50 W dla RLM 1-10. Zamawiający dopuścił rozwiązania równoważne wyłącznie pod warunkiem wykazania spełnienia kryteriów równoważności z dokumentów zamówienia.

4. Odwołujący nie złożył przedmiotowych środków dowodowych w terminie składania ofert.

5. Zamawiający pismem z 19.02.2026 r. wezwał Odwołującego na podst. art. 107 ust. 2 PZP do uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych.

6. Odwołujący odpowiedział na wezwanie, składając dokumentację techniczną oczyszczalni Biotech. Zamawiający po analizie stwierdził istotne, nieusuwalne niezgodności: (a) brak drugiej strefy tlenowej ze złożem biologicznym - oczyszczalnia Biotech ma trzy komory zamiast wymaganych czterech stref; (b) zbiornik z polietylenu zamiast wymaganego GRP. Niezgodności wykluczały uznanie rozwiązania za równoważne.

7. Dnia 10.04.2026 r. Zamawiający: (a) zatrzymał wadium Odwołującego na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp; (b) odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp; (c) unieważnił postępowanie.

8. Oferta Odwołującego (cena 3 398 450,00 zł, 60 m-cy gwarancji) zajmowała 2. miejsce w rankingu. Oferta nr 1 (M.G. Ekodren, 3 316 350,60 zł) również została odrzucona na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp z powodu analogicznych niezgodności technicznych.

II. Analiza prawna - ustosunkowanie się do przesłanek art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy PZP Zgodnie z art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp Zamawiający zatrzymuje wadium, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie z art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1 Pzp, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności z art. 57 lub art. 106 ust. 1 Pzp, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty jako najkorzystniejszej.

Zatrzymanie wadium wymaga łącznego spełnienia trzech przesłanek (uchwała SN z 22.06.2017 r., III CZP 27/17; wyrok KIO z 12.04.2023 r., KIO 868/23; wyrok KIO z 19.06.

2024 r., KIO 1805/24, KIO 1885/24). Zamawiający wykazuje poniżej spełnienie każdej z nich.

A. Przesłanka pierwsza: niezłożenie przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających wymagane okoliczności Odwołujący twierdzi, że złożył przedmiotowe środki dowodowe, więc przesłanka 1 nie jest spełniona. Stanowisko to jest

błędne. Zgodnie z uchwałą Sadu Najwyższego z 22.06.2017 r. (III CZP 27/17, OSNC 2018/3, poz. 31) przez "niezłożenie dokumentów" należy rozumieć nie tylko całkowitą bierność wykonawcy, ale ROWNIEŻ sytuację, w której wykonawca składa dokument, z którego jednak nie wynika potwierdzenie spełnienia wymagań określonych przez Zamawiającego. Treść złożonych dokumentów nie może być "jakakolwiek" - musi potwierdzać spełnienie wymagań (art. 106 ust. 1 Pzp).

Orzecznictwo potwierdzające powyższy kierunek wykładni:

Uchwała SN III CZP 27/17: "przez niezłożenie dokumentów należy rozumieć również sytuację, w której wykonawca składa dokument (...), z którego jednak nie wynika potwierdzenie (...) wymagań określonych przez zamawiającego"

Vyrok KIO 868/23: "złożenie (...) dokumentów lub oświadczeń, z których treści nie wynika potwierdzenie wymaganych okoliczności, należy kwalifikować jako niezłożenie dokumentów (oświadczeń)"

Vyrok KIO 179/23: zatrzymanie wadium zasadne przy uzupełnieniu JEDZ, który nadal nie potwierdzał spełnienia warunków udziału

W niniejszej sprawie Odwołujący złożył dokumentację techniczną oczyszczalni Biotech, która ujawniła istotne niezgodności z SWZ (brak wymaganej liczby stref ciągu technologicznego, inny materiał zbiornika). Złożone dokumenty nie potwierdziły - lecz zaprzeczyły spełnieniu wymagań Zamawiającego. Stanowi to "niezłożenie" przedmiotowych środków dowodowych w rozumieniu art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp.

Twierdzenie Odwołującego, że "złożenie jakichkolwiek dokumentów" wyłącza możliwość zatrzymania wadium, jest sprzeczne z literalnym brzmieniem przepisu oraz celowo czyniłoby go martwym: wystarczyłoby złożyć dowolny dokument, by zawsze unikać sankcji.

B.Przesłanka druga: przyczyny leżące po stronie wykonawcy

Odwołujący twierdzi, że przyczyny braku potwierdzenia wymagań nie leżą po jego stronie, gdyż złożył to, co uznał za właściwe. Argument ten jest bezzasadny z następujących powodów.

Po pierwsze: wymagania Zamawiającego zostały określone precyzyjnie i jednoznacznie w SWZ oraz STWiORB. Brał obiektywne przeszkody dla zapoznania się z nimi i weryfikacji zgodności oferowanego urządzenia przed złożeniem oferty. Po drugie: wykonawca w postępowaniu o zamówienie publiczne jest profesjonalista, od którego wymagana jest podwyższona staranność (art. 355 par. 2 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 Pzp; wyrok SN I CSK 448/10; wyrok KIO 868/23). Odwołujący jako przedsiębiorca prowadzący działalność hydrauliczno-budowlaną powinien weryfikować zgodność oferowanego sprzętu ze specyfikacją. Po trzecie: decyzja o zaofiarowaniu oczyszczalni Biotech należała wyłącznie do Odwołującego - brak możliwości potwierdzenia zgodności wynika wyłącznie z jego decyzji biznesowych, a nie z działania Zamawiającego. Po czwarte: Odwołujący nie powołuje się na żadne obiektywne okoliczności utrudniające uzupełnienie dokumentów (np. niejasność wezwania, krótki termin); argumentuje jedynie, że jego ocena równoważności różni się od oceny Zamawiającego. Subiektywne przekonanie o zgodności nie jest okolicznością zwalniającą - decyduje obiektywna treść złożonych dokumentów (wyrok KIO 868/23). I wreszcie po piąte: Odwołujący nie zakwestionował faktu odrzucenia jego oferty poprzez wniesienie odwołania w stosownym terminie. Oznacza to, że zaakceptował stanowisko Zamawiającego, pomimo że w niniejszym odwołaniu wywodzi, iż jego zapatrywanie na kwestię równoważności było inne niż Zamawiającego. Należy więc przyjąć, że Odwołujący od razu, tj. z chwilą odrzucenia jego oferty miał świadomość, że jego oferta nie spełniała wymagań Zamawiającego. Trudno więc w takiej sytuacji uznać, że działanie Odwołującego nie było zawinione w kontekście złożenia wadliwych przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających, że oferowane rozwiązania spełniają wymagania Zamawiającego.

C.Przesłanka trzecia: brak możliwości wyboru oferty jako najkorzystniejszej

Odwołujący podnosi dwa argumenty: (1) że odrzucenie nastąpiło na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, nie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp; (2) że oferta zajmowała 2. miejsce w rankingu. Oba są chybione. Relacja art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp do art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp

Przepis art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp nie uzależnia zatrzymania wadium od konkretnej podstawy odrzucenia oferty. Warunkiem jest wyłącznie związek przyczynowy między uchybieniem wykonawcy (niezłożenie dokumentów potwierdzających wymagane okoliczności) a brakiem możliwości wyboru oferty.

W niniejszej sprawie oferta została odrzucona na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp właśnie dlatego, że złożone na wezwanie przedmiotowe środki dowodowe ujawniły niezgodność techniczną - podstawa faktyczna odrzucenia jest bezpośrednio związana z treścią bezskutecznie złożonych dokumentów, tzn. z uchybieniem Odwołującego w wykonaniu wezwania z art. 107 ust. 2 Pzp.

Stanowisko Odwołującego prowadzi do paradoksu: wykonawca milczący (odrzucony z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp) traci wadium, a wykonawca składający dokumenty ujawniające niezgodność - nie. Taka wykładnia łamie zasadę równego traktowania (art. 16 pkt 1 Pzp) i czyni przepis łatwy do obejścia.

Drugie miejsce w rankingu ofert

Oferta nr 1 (Ekodren) również została odrzucona na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp z takich samych przyczyn technicznych. W konsekwencji oferta Odwołującego była kolejnym kandydatem do wyboru - gdyby Odwołujący złożył

dokumenty potwierdzające zgodność z SWZ, jego oferta stałaby się najkorzystniejsza. Orzecznictwo KIO nie wymaga bezwzględnego pierwszego miejsca w rankingu, lecz potencjalnej możliwości wyboru oferty (wyrok KIO z 19.06.2024 r., KIO 1805/24, KIO 1885/24).

III. Ocena kluczowych argumentów Odwołującego

A. Cel przepisu- zapobieganie znikom

Zgodnie z art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp Zamawiający zatrzymuje wadium, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie z art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1 Pzp, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności z art. 57 lub art. 106 ust. 1 Pzp, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty jako najkorzystniejszej. Zatrzymanie wadium wymaga łącznego spełnienia trzech przesłanek (uchwała SN z 22.06.2017 r., 111 CZP 27/17; wyrok KIO z 12.04.2023 r., KIO 868/23; wyrok KIO z 19.06.2024 r., KIO 1805/24, KIO 1885/24) Zamawiający wykazuje poniżej spełnienie każdej z nich.

Przesłanka pierwsza: niezłożenie przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających wymagane okoliczności Odwołujący twierdzi, że złożył przedmiotowe środki dowodowe, więc przesłanka 1 nie jest spełniona. Stanowisko to jest błędne. Zgodnie z uchwałą Sadu Najwyższego z

22.06.2017 r. (III CZP 27/17, OSNC 2018/3, poz. 31) przez "niezłożenie dokumentów" należy rozumieć nie tylko całkowitą bierność wykonawcy, ale RÓWNIEŻ sytuację, w której wykonawca składa dokument, z którego jednak nie wynika potwierdzenie spełnienia wymagań określonych przez Zamawiającego. Treść złożonych dokumentów nie może być "jakakolwiek" - musi potwierdzać spełnienie wymagań (art. 106 ust. 1 Pzp).

Orzecznictwo potwierdzające powyższy kierunek wykładni:

Uchwała SN III CZP 27/17: "przez niezłożenie dokumentów należy rozumieć C...) również sytuację, w której wykonawca składa dokument (...), z którego jednak nie wynika potwierdzenie (...) wymagań określonych przez Zamawiającego."

Wyrok KIO 868/23: "złożenie (...) dokumentów lub oświadczeń, z których treści nie wynika potwierdzenie wymaganych okoliczności, należy kwalifikować jako niezłożenie dokumentów (oświadczeń)"

Wyrok KIO 179/23: zatrzymanie wadium zasadne przy uzupełnieniu JEDZ, który nadal nie potwierdzał spełnienia warunków udziału

W niniejszej sprawie Odwołujący złożył dokumentację techniczną oczyszczalni Biotech, która ujawniła istotne niezgodności z SWZ (brak wymaganej liczby stref ciągu technologicznego, inny materiał zbiornika). Złożone dokumenty nie potwierdziły - lecz zaprzeczyły - spełnieniu wymagań Zamawiającego. Stanowi to "niezłożenie" przedmiotowych środków dowodowych w rozumieniu art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp. Twierdzenie Odwołującego, że "złożenie jakichkolwiek dokumentów" wyłącza możliwość zatrzymania wadium, jest sprzeczne z literalnym brzmieniem przepisu oraz celowo czyniłoby go martwym: wystarczyłoby złożyć dowolny dokument, by zawsze unikać sankcji.

Przesłanka druga: przyczyny leżące po stronie wykonawcy

Odwołujący twierdzi, że przyczyny braku potwierdzenia wymagań nie leżą po jego stronie, gdyż złożył to, co uznał za właściwe. Argument ten jest bezzasadny z następujących powodów.

Po pierwsze: wymagania Zamawiającego zostały określone precyzyjnie i jednoznacznie w SWZ oraz STWiORB. Brał obiektywne przeszkody dla zapoznania się z nimi i weryfikacji zgodności oferowanego urządzenia przed złożeniem oferty. Po drugie: wykonawca w postępowaniu o zamówienie publiczne jest profesjonalista, od którego wymagana jest podwyższona staranność (art. 355 par. 2 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 Pzp; wyrok SN I CSK 448/10; wyrok KIO 868/23). Odwołujący jako przedsiębiorca prowadzący działalność hydrauliczno-budowlaną powinien weryfikować zgodność oferowanego sprzętu ze specyfikacją. Po trzecie: decyzja o zaoferowaniu oczyszczalni Biotech należała wyłącznie do Odwołującego - brak możliwości potwierdzenia zgodności wynika wyłącznie z jego decyzji biznesowych, nie z działania Zamawiającego. Po czwarte: Odwołujący nie powołuje się na żadne obiektywne okoliczności utrudniające uzupełnienie dokumentów (np. niejasność wezwania, krótki termin); argumentuje jedynie, że jego ocena równoważności różni się od oceny Zamawiającego. Subiektywne przekonanie o zgodności nie jest okolicznością zwalniającą - decyduje obiektywna treść złożonych dokumentów (wyrok KIO 868/23).

Przesłanka trzecia: brak możliwości wyboru oferty jako najkorzystniejszej

Odwołujący podnosi dwa argumenty: (1) że odrzucenie nastąpiło na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, nie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp; (2) że oferta zajmowała 2. miejsce w rankingu. Oba są chybione.

Relacja art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp do art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp

Przepis art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp nie uzależnia zatrzymania wadium od konkretnej podstawy odrzucenia oferty. Warunkiem jest wyłącznie związek przyczynowy między uchybieniem wykonawcy (niezłożenie dokumentów potwierdzających wymagane okoliczności) a brakiem możliwości wyboru oferty.

W niniejszej sprawie oferta Odwołującego została odrzucona na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp właśnie dlatego, że złożone na wezwanie przedmiotowe środki dowodowe ujawniły niezgodność techniczną - podstawa faktyczna odrzucenia jest bezpośrednio związana z treścią bezskutecznie złożonych dokumentów, tzn. z uchybieniem

Odwolującego w wykonaniu wezwania z art. 107 ust. 2 Pzp. Stanowisko Odwołującego prowadzi do paradoksu: wykonawca milczący (odrzucony z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp) traci wadium, a wykonawca składający dokumenty ujawniające niezgodność - nie. Taka wykładnia łamie zasadę równego traktowania (art. 16 pkt 1 Pzp) i czyni przepis łatwym do obejścia.

Drugie miejsce w rankingu ofert

Oferta nr 1 (Ekodren) również została odrzucona na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP z takich samych przyczyn technicznych. W konsekwencji oferta Odwołującego była kolejnym kandydatem do wyboru - gdyby Odwołujący złożył dokumenty potwierdzające zgodność z SWZ, jego oferta stałaby się najkorzystniejsza. Orzecznictwo KIO nie wymaga bezwzględności pierwszeństwa w rankingu, lecz potencjalnej możliwości wyboru oferty (wyrok KIO z 19.06.2024 r., KIO 1805/24, KIO 1885/24).

IV.Prawidłowość wezwania

Zamawiający wskazuje, że wezwanie z dnia 19.02.2026 r. spełniało wszystkie wymogi stawiane przez orzecznictwo KIO (wyrok KIO 868/23): precyzyjnie wskazywało, jakich dokumentów brakuje; określało zakres dokumentów; wskazywało termin i formę.

Odwolujący nie kwestionuje precyzji ani prawidłowości wezwania.

V.Podsumowanie i wnioski

Zamawiający wykazał, że w niniejszej sprawie zostały łącznie spełnione wszystkie trzy przesłanki z art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp:

Przesłanka 1 (spełniona): Odwołujący złożył dokumenty niepotwierdzające wymagań SWZ - co na gruncie uchwały SN III CZP 27/17 i wyroku KIO 868/23 stanowi "niezłożenie" dokumentów w rozumieniu przepisu.

Przesłanka 2 (spełniona): Przyczyny leżą po stronie Odwołującego - jego samodzielna decyzja o zaoferowaniu oczyszczalni Biotech niespełniającej wymagań SWZ.

Przesłanka 3 (spełniona): Bezskuteczne uzupełnienie dokumentów spowodowało brak możliwości wyboru oferty - gdyby Odwołujący złożył prawidłowe dokumenty, jego oferta (jako kolejna po odrzuceniu oferty nr 1) mogłaby zostać wybrana.

Zatrzymanie wadium zostało dokonane zgodnie z prawem. Argumenty Odwołującego sprowadzają się do niedopuszczalnej wykładni zawężającej art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp, sprzecznej z uchwałą SN III CZP 27/17 i utrwalonym orzecznictwem KIO. (....)

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołanie podlega oddaleniu.

Odwolujący, Zakład Usług Hydrauliczno Budowlanych Z.Ć. z/s w Biszczu w odwołaniu wskazał na naruszenie art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp w zw. z art. 16 Pzp podnosząc jego niewłaściwe zastosowania i zatrzymanie wadium pomimo braku ziszczenia się przesłanek określonych w art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp, których jedynie kumulatywne wystąpienie upoważnia Zamawiającego do zatrzymania wadium wykonawcy. Wykonawca wniósł o nakazanie Zamawiającemu przez Izbę unieważnienia czynności zatrzymania wadium z 10 kwietnia 2026 r. oraz o nakazanie Zamawiającemu zwrotu wadium w przypadku, gdyby na skutek żądania Zamawiającego nastąpiła zapłata wadium przez poręczyciela. W uzasadnieniu podnoszonego zarzutu powołał się na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), Sądu Okręgowego (SO) oraz Sądu Najwyższego (SN) co do kompetencji Izby w przedmiocie rozstrzygania o tym zarzucie. Także podał, że: (...) *Przesłanką odrzucenia oferty Odwołującego była zatem niezgodność oferowanego rozwiązania, które miało charakter urządzenia równoważnego, z warunkami technicznymi Zamawiającego określającymi równoważność. Oznaczało to niezgodność urządzenia z warunkami zamówienia oraz niewykazanie, że rozwiązanie ma charakter rozwiązania równoważnego. Okoliczności te, choć uzasadniają odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, to nie uzasadniają zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp. Podstawą do zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp nie jest bowiem zaistnienie przesłanki odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.(...)*

Zamawiający w zaskarżonej decyzji z 10.04.2026 r. podał: (...) *Działając na podstawie art. 98 ust. 6 pkt. 1 ustawy (...) Prawo zamówień publicznych (...), informuję, że Zamawiający zatrzymuje wniesione przez Państwa wadium wniesione w poręczeniach zapłaty wadium". W uzasadnieniu prawnym tej decyzji wskazał: (...) Przyczyną zatrzymania wadium jest zaistnienie przesłanki wynikającej z art. 98 ust. 6 pkt. 1 ustawy Pzp. , tj.:*

- wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył podmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1 PZP, oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 PZP, innych dokumentów lub oświadczeń lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3 PZP, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej (...) Z kolei w uzasadnieniu faktycznym poinformował: (...)

Złożona przez Państwa oferta nie spełnia wymagań określonych w opisie przedmiotu zamówienia. Zamawiający w dniu

19.02.2026 r. wezwał Wykonawcę do złożenia przedmiotowych środków dowodowych określonych w SWZ. Po przeprowadzeniu analizy złożonych dokumentów, Zamawiający stwierdził, że zaoferowane urządzenia nie odpowiadają warunkom zamówienia określonym w dokumentach zamówienia. Niezgodności w przedstawionych produktach mają charakter istotny i nieusuwalny, gdyż dotyczą cech technicznych oferowanego urządzenia. W związku z brakiem możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej Zamawiający zatrzymuje wadium w kwocie 20 000,00 złotych”.

W tym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zostały złożone cztery oferty:

Nr	Nazwa (firma) i adres Wykonawcy	Cena oferty brutto	Udzielony okres gwarancji (pełne miesiące)
1	BORMAR ZBIGNIEW BORKOWSKI (...)	4 604 721,48 zł	60
2	M.G. Ekodren - Naturalne Systemy Oczyszczania (...)	3 316 350,60 zł	60
3	Zakład Usług Hydrauliczno-Budowlanych Zbigniew Cwikła (...)	3 398 450,00 zł	60
4	D.M. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (...)	4 487 031,28 zł	60

Zamawiający w odrębnym piśmie również z datą 10.04.2026 r. informując o unieważnieniu postępowania zawiadomił o odrzuceniu ofert wykonawców: (1) B.Z., (...), (2) M.G. Ekodren - Naturalne Systemy Oczyszczania (...) oraz (3) Zakład Usług Hydrauliczno-Budowlanych Z.Ć. (...). W odniesieniu do oferty Odwołującego wskazał na art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp podając: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia”. Następnie w uzasadnieniu decyzji podał: (...) Po analizie dokumentów złożonych przez Wykonawcę, w tym w szczególności:

-raportu z badań,

-deklaracji właściwości użytkowych,

-instrukcji eksploatacji i dokumentacji technicznej oczyszczalni Biotech,

Zamawiający stwierdził istotne niezgodności zaoferowanych urządzeń z wymaganiami określonymi w dokumentacji zamówienia.

Niezgodność w zakresie konstrukcji ciągu technologicznego

Zgodnie z wyjaśnieniami treści SWZ z dnia 23.12.2025 r., Zamawiający wskazał, że:

„Wymaga się, aby ciąg technologiczny oczyszczalni składał się z co najmniej czterech stref: osadnik wstępny, dwie strefy tlenowe ze złożem oraz osadnik wtórny.”

Z dokumentacji technicznej oczyszczalni Biotech wynika, że urządzenie składa się z:

-komory wstępnej,

-komory biologicznej z napowietrzaniem,

-osadnika wtórnego.

Oznacza to, że oferowane urządzenie nie posiada dwóch stref tlenowych ze złożem biologicznym wymaganych przez Zamawiającego. W konsekwencji zaoferowane urządzenie nie spełnia wymagań dotyczących konstrukcji ciągu technologicznego określonych w dokumentach zamówienia.

Niezgodność w zakresie materiału zbiornika oczyszczalni

Z dokumentacji technicznej zaoferowanych urządzeń wynika, że zbiorniki oczyszczalni Biotech wykonane są z materiałów takich jak polietylen. Jednocześnie Zamawiający w dokumentacji postępowania oraz w udzielonych wyjaśnieniach do SWZ wskazał, że zbiorniki oczyszczalni powinny być wykonane z materiału GRP (żywica poliestrowa wzmocniana włóknem szklanym), ponadto w parametrach równoważności dopuszczono beton oraz stal nierdzewną.

Zastosowanie zbiornika wykonanego z innego materiału niż wymagany przez Zamawiającego stanowi kolejną niezgodność oferty z wymaganiami Zamawiającego co do przedmiotu zamówienia.

Brak możliwości uznania zaoferowanego rozwiązania za równoważne

Zamawiający dopuścił możliwość zastosowania rozwiązań równoważnych, jednakże wyłącznie pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w dokumentacji zamówienia. Zgodnie z art. 101 ust. 5 ustawy Pzp wykonawca powołujący się na rozwiązania równoważne zobowiązany jest wykazać, że oferowane rozwiązania w równoważnym stopniu spełniają wymagania określone przez Zamawiającego.

W niniejszym przypadku zaoferowane urządzenia:

wykorzystują inną technologię oczyszczania ścieków niż wymagana przez Zamawiającego,

nie spełniają wymagań dotyczących konstrukcji ciągu technologicznego oczyszczalni, posiadają zbiorniki wykonane z materiału innego niż wskazany w dokumentacji zamówienia.

W związku z powyższym nie można uznać, że oferowane rozwiązanie spełnia wymagania Zamawiającego w zakresie równoważności. Z uwagi na wskazane niezgodności, Zamawiający stwierdził, że treść oferty Wykonawcy nie odpowiada warunkom zamówienia określonym w dokumentach zamówienia. Powyższe niezgodności mają charakter istotny i nieusuwalny, gdyż dotyczą cech technicznych oferowanego urządzenia. Wobec przytoczonych okoliczności, oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych. (...)

Także pozostałe oferty wskazane powyżej zostały odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp a w odniesieniu do oferty według punktu 1 - B.Z. wskazano także jako podstawę odrzucenia art. 226 ust. 1 pkt 12 Pzp z uwagi na nie przedłużenie przez wykonawcę terminu związania ofertą.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp: „6. Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, a w przypadku wadium wniesionego w formie gwarancji lub poręczenia, o których mowa w art. 97 ust. 7 pkt 2–4, występuje odpowiednio do gwaranta lub poręczyciela z żądaniem zapłaty wadium, jeżeli:

1) wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył przedmiotowych środków dowodowych lub przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 57 lub art. 106 ust. 1, oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, innych dokumentów lub oświadczeń lub nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, o której mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej; (...)

Zgodnie z punktem III. 3.4.2 SWZ lit. f) w tym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego były wymagane przedmiotowe środki dowodowe, które Zamawiający wskazał w tym punkcie a które należało załączyć do oferty. W tym punkcie Zamawiający także podał, że: (...) akceptuje równoważne przedmiotowe środki dowodowe, jeśli potwierdzają, że oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane spełniają określone przez zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria”. Także zaznaczył: „Jeżeli wykonawca nie złożył jednego lub kilku przedmiotowych środków dowodowych lub złożony przedmiotowy środek dowodowy jest niekompletny, Zamawiający wezwie do jego złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Zamawiający może żądać od Wykonawców wyjaśnień dotyczących treści przedmiotowych środków dowodowych”.

Odwolujący nie przedłożył wraz z ofertą wymaganych SWZ przedmiotowych środków dowodowych, został zatem wezwany do ich złożenia pismem z 19.02.2026 r. Podobnie, wezwanie zostało skierowane do pozostałych (trzech) wykonawców, którzy również z ofertą nie złożyli wymaganych SWZ przedmiotowych środków dowodowych. Podkreślenia wymaga, że oferty wykonawców (1) B.Z., (...), (2) M.G. Ekodren - Naturalne Systemy Oczyszczania (...) oraz (3) Zakład Usług Hydrauliczno-Budowlanych Z.Ć. (...) według decyzji Zamawiającego podlegały odrzuceniu po weryfikacji przedmiotowych środków dowodowych i ustaleniach, że nie potwierdzają one wymagań w zakresie wskazanym w decyzji z 10.04.2026 r. Także podkreślenia wymaga, że ta decyzja co do podstaw prawnych i faktycznych odrzucenia w oparciu o przesłanki z art. 226 ust. 1 pkt 5 nie jest skarżona w odwołaniu przez Odwołującego. Nie była także przez Odwołującego kwestionowane wezwanie, co do jego prawidłowości. Skarżona jest tylko decyzja o zatrzymaniu wadium wykonawcy w oparciu o przesłanki z art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp. Tym samym przedmiotem rozpoznania przez Izbę w związku z regulacją przepisu art. 555 Pzp mógł być tylko zarzut (w jego warstwie prawnej i faktycznej) podniesiony w odwołaniu.

Mając na uwadze ustalenia w tej sprawie Izba nie znalazła podstaw do kwestionowania decyzji Zamawiającego z 10.04.2026 r. co do zatrzymania wadium wykonawcy Zakład Usług Hydrauliczno-Budowlanych Z.Ć. na podstawie art. 98 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z prawidłowym ustaleniem Zamawiającego pierwsze miejsce w rankingu zajmowała oferta wykonawcy M.G. Ekodren z ceną 3.316 350,60 zł i 60 m-cy gwarancji. Drugie natomiast miejsce w tym rankingu zajmowała oferta Odwołującego z ceną 3.398 450,00 zł i 60 m-cy gwarancji. Oferta znajdująca się na pierwszym miejscu została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp z powodu niezgodności technicznych w wymaganiach SWZ. Zatem oferta Odwołującego w tym rankingu przesunęła się na pierwsze miejsce, jednakże z analogicznych także powodów podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, które to podstawy nie są skarżone w odwołaniu. Izba mając także na uwadze formularz oferty zgodziła się z Zamawiającym, że Zamawiający bez przedmiotowych środków dowodowych nie miał możliwości ustalić czy oferowany przedmiot zamówienia jest zgodny z wymaganiami dokumentacji, także co do jego równoważności. W Formularzu oferty bowiem nie było wymagane zgodnie z SWZ (ani w innym dokumencie) wskazanie zaoferowanych urządzeń czy technologii także co do ich równoważności. Z kolei przedłożona przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie dokumentacja techniczna oczyszczalni Biotech, nie potwierdziła wymagań SWZ. Jak podał Zamawiający - ujawniła istotne niezgodności z SWZ co do braku wymaganej liczby stref ciągu technologicznego, innego materiału zbiornika. Te ustalenia nie zostały w odwołaniu podważone. Izba nie zgodziła się z twierdzeniami Odwołującego, że "złożenie jakichkolwiek dokumentów" wyłącza możliwość zatrzymania

wadium. Taka interpretacja przepisu pozostawałaby w sprzeczności z jego celem na co zwrócona została uwaga w orzecznictwie wskazywanym przez Zamawiającego, w tym Sądu Najwyższego. Warto w tym miejscu – za Zamawiającym – wskazać na reprezentatywną i aktualną także dla tego stanu prawnego uchwałę SN z 22.06.2017 r. III CZP 27/17, w której SN w odpowiedzi na zagadnienie prawne SA: *Czy niezłożenie dokumentów, oświadczeń lub pełnomocnictw na wezwanie zamawiającego w rozumieniu art. 46 ust. 4a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (t.j. Dz. U. 2010 r., Nr 113 poz. 759) oznacza tylko przypadek całkowitej bierności wezwanego wykonawcy czy także obejmuje sytuację, w której wykonawca składa dokument lub oświadczenie, z którego jednak nie wynika potwierdzenie spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub spełniania przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego?* podjął uchwałę o treści: „Wadium podlegało zatrzymaniu na podstawie art. 46 ust. 4a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 października 2014 r. (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 907) także wtedy, gdy wykonawca w odpowiedzi na wezwanie złożył dokumenty lub oświadczenia, ale z ich treści nie wynikało potwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 tej ustawy”.

Kolejne przesłanki wymagane przepisem art. 98 ust.6 pkt 1 Pzp także zostały spełnione. Tak jak słusznie twierdził Zamawiający, wykonawca nie wykazał obiektywnych przeszkód pozwalających na weryfikację zgodności oferowanego urządzenia przed złożeniem oferty. Niewątpliwie w postępowaniu o zamówienie publiczne od wykonawcy jako profesjonalnego przedsiębiorcy wymagana jest podwyższona staranność. Także należało zgodzić się z Zamawiającym, że zaoferowanie oczyszczalni Biotech było decyzją Odwołującego. W kwestii wymagań SWZ i ewentualnych wątpliwości w tym co do wymaganej równoważności świadczenia ustawa Pzp przewiduje procedurę pytań lub procedurę zaskarżenia wymagań. Opieranie się na subiektywnym przekonaniu wykonawcy co do zgodności świadczenia z SWZ w miejsce skorzystania ze wskazywanych ustawowych procedur nie jest okolicznością zwalniającą wykonawcę z odpowiedzialności za oferowany przedmiot zamówienia. Izba również zgodziła się z Zamawiającym, że przepis art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp nie uzależnia zatrzymania wadium od konkretnej podstawy odrzucenia oferty. Warunkiem jest wyłącznie związek przyczynowy między niezłożeniem dokumentów potwierdzających wymagane okoliczności, a brakiem możliwości wyboru oferty. Z takim związkiem przyczynowym mamy do czynienia w tym stanie faktycznym. W myśl bowiem wskazanego art. 98 ust.6 pkt 1 Pzp wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 Pzp z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył przedmiotowych środków dowodowych potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 106 ust. 1 Pzp.

Izba zwraca też uwagę, że postępowanie w sprawie tego przedmiotu zamówienia zostało unieważnione na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp. W myśl tego przepisu: *„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”*. W zawiadomieniu z 10.04. 2026 r. Zamawiający podał, że na sfinansowanie zamówienia przeznaczył kwotę w wysokości 3. 993 723,03 zł. Natomiast cena oferty niepodlegającej odrzuceniu przewyższała kwotę jaką Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia [oferta D.M., Spółka z o.o., (...) Lublin Biszczka - zaoferowana cena brutto za wykonanie zamówienia w wysokości - 4 487 031,28 zł] i z tego względu unieważnił przedmiotowe postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp. Cena z kolei trzeciej z odrzuconych ofert po weryfikacji przedmiotowych środków dowodowych jest jeszcze wyższa od ceny oferty, która nie podlegała odrzuceniu (to kwota 4 604 721,48 zł). Tym samym ustalenie w odniesieniu do tej oferty nie mogło powodować braku możliwości wybrania tej oferty jako najkorzystniejszej o której to okoliczności stanowi art. 98 ust.6 pkt 1 ustawy Pzp.

Wobec wątpliwości podnoszonych przez Zamawiającego, co do kognicji Izby w zakresie rozstrzygania sporów związanych z zatrzymaniem wadium warto – za Odwołującym - przytoczyć stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie z wyroku z 29 października 2025 r., XXIII Ga 2102/24 w którym SO wskazał na postanowienie Sądu Najwyższego z 7 maja

2010 r., sygn. akt V CSK 456/09 w którym SN zauważył: *„Wniesienie wadium stanowi element postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, umożliwia ono branie udziału w takim postępowaniu, stanowi zatem niewątpliwie instytucję właściwą dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Należy w konsekwencji przyjąć, że wykonawcy przysługują środki prawne określone pzp”*.

W konkluzji Izba stwierdza, że tym samym wobec powyższych ustaleń zarzut zatrzymania wadium z naruszeniem art. 98 ust. 6 pkt 1 Pzp w zw. z art. 16 Pzp podlega oddaleniu.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

.....

