

WYROK

Warszawa, dnia 15 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 czerwca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 11 maja 2026 r. przez Odwołującego – Marcina Koprowskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano – Usługowe "Koppi" w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Miasto Gorzów Wielkopolski – Zakład Gospodarki Mieszkaniowej z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu:

- 1.1. unieważnienie czynności wyboru w zakresie części I postępowania;
- 1.2. unieważnienie czynności odrzucenia oferty Marcina Koprowskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano – Usługowe "Koppi";
- 1.3. powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu z uwzględnieniem oferty Marcina Koprowskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano – Usługowe "Koppi".

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Zamawiającego 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 Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
- 2.2. zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 13.600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione 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

UZASADNIENIE

Miasto Gorzów Wielkopolski – Zakład Gospodarki Mieszkaniowej z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim (dalej jako Zamawiający) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym o którym stanowi art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024, poz. 1320, dalej także jako PZP, ustawa pzp), pod nazwą: „Termomodernizacja budynków mieszkalnych komunalnych w Gorzowie Wielkopolskim w ramach Programu TERMO etap VI – VII”, znak postępowania TZP – 263. 10.2026 (dalej jako postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów PZP. Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, pod numerem 2026/BZP 00142490 z dnia 06 marca 2026 r.

W dniu 11 maja 2026 r. wykonawca M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano – Usługowe "Koppi" (dalej także jako Odwołujący, Wykonawca) wniósł odwołanie od następujących działań i zaniechań Zamawiającego:

- 1) odrzucenie oferty Odwołującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia;
ewentualnie zaniechanie wezwania Odwołującego do dalszych wyjaśnień treści oferty;
- 2) wyboru oferty najkorzystniejszej PAK – BUD Z.P.;
- 3) przyznanie PAK – BUD Z.P. 80 punktów w ramach kryterium cena.

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie:

- 1)art. 16 pkt 1 – 3 PZP, art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, art. 223 ust. 1 PZP, art. 65 § 1 KC w zw. z art. 8 ust. 1 PZP mające wpływ na wynik postępowania poprzez odrzucenie jawiącej się jako najkorzystniejsza oferty Odwołującego, podczas gdy oferta ta nie podlegała odrzuceniu, bowiem jej treść nie była niezgodna z warunkami zamówienia w myśl art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, ponieważ jego oferta zawiera wszystkie istotne elementy zakresu zadania, w tym koszty robót obejmujące założenie budek lęgowych dla ptaków zgodnie z ekspertyzą w ilości 7 sztuk, a koszty zostały ujęte w cenie oferty, w tabeli formularza ofertowego w punkcie: opinie chiropterologiczne i ornitologiczne, a tym samym spełniała wymogi postawione przez Zamawiającego w swz;
- 2)art. 16 pkt 1 – 3 PZP, art. 239 ust. 1 i 2 PZP, mające wpływ na wynik postępowania poprzez naruszające zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz proporcjonalności badanie i ocenę ofert, wybór jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez PAK – BUD Z.P., podczas gdy za najkorzystniejszą należało uznać niepodlegającą odrzuceniu ofertę Odwołującego;
- 3)art. 16 pkt 1 – 3 PZP, art. 239 ust. 1 i 2 PZP, mające wpływ na wynik postępowania poprzez naruszające zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz proporcjonalności zaniechanie badania i oceny oferty Odwołującego, przyznanie PAK – BUD Z.P. 80 punktów w ramach kryterium cena, podczas gdy za najkorzystniejszą należało uznać niepodlegającą odrzuceniu ofertę Odwołującego, który zaoferował realizację zamówienia za kwotę 870 236,05 PLN i któremu należało przyznać 80 punktów w ramach kryterium cena.

Odwołujący wniósł o:

- 1)uwzględnienie odwołania jako uzasadnionego;
- 2)unieważnienie czynności polegającej na wyborze oferty PAK – BUD Zbigniewa Pakuły jako najkorzystniejszej;
- 3)unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego z postępowania;
- 4)nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej czynności badania i oceny ofert w postępowaniu.

Odwołujący stoi na stanowisku, że „(...) posiada interes w uzyskaniu Zamówienia, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy pzp oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, bowiem oferta Odwołującego nie została uznana za najkorzystniejszą i nie doszło do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego z Wykonawcą. Wobec powyższego na skutek bezprawnych działań i zaniechań Zamawiającego Odwołujący poniósł szkodę w postaci braku możliwości uzyskania Zamówienia. Niezależnie od powyższego Wykonawca wskazuje, że jego interes wyraża się w tym, aby postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami prawa” – vide s. 2 odwołania.

W dniu 20 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o:

- 1)oddalenie odwołania w całości;
- 2)zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwoty 3.600 zł stanowiącej koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz koszty dojazdu na rozprawę.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie art. 275 pkt 1 PZP, którego przedmiotem jest termomodernizacja budynków mieszkalnych komunalnych w Gorzowie Wielkopolskim w ramach programu TERMO etap VI – VII. Zamówienie zostało podzielone na pięć części:

- 1.Część I – Lipowa 20 – 21 – 22;
- 2.Część II – Poznańska 23;
- 3.Część III – Energetyków 1 – 2;
- 4.Część IV – Lutycka 8;
- 5.Część V – Ogrodowa 3.

Jak wynika z treści Rozdziału IX Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ), termin składania ofert upływał w dniu 27 marca 2026 r. o godzinie 10:00. Natomiast do oferty należało dołączyć m.in. Formularz oferty przygotowany zgodnie z załącznikiem nr 1 do SWZ wraz z kosztorysami ofertowymi zawierającymi ceny jednostkowe i wartość robót stanowiącą całkowitą cenę zamówienia. W celu uzyskania porównywalnych ofert Zamawiający wymaga, aby Wykonawca przygotował kosztorysy ofertowe w oparciu o załączone przedmiary. Wyceny prac należy dokonać przy zastosowaniu określonych w przedmiarach technologii i materiałów równoważnych, gwarantujących ten sam efekt użytkowy, techniczny oraz identyczną trwałość i bezpieczeństwo użytkowania – vide Rozdział IX 2.1. SWZ.

W świetle Rozdziału XI ust. 1 i 2 SWZ – SPOSÓB OBLICZANIA OCENY:

W dniu 19 marca 2026 r. Zamawiający w piśmie zatytułowanym Wyjaśnienie i zmiana treści Specyfikacji Warunków Zamówienia w postępowaniu pn.: Termomodernizacja budynków mieszkalnych komunalnych w Gorzowie Wielkopolskim w ramach Programu TERMO etap VI – VII, dokonał rozszerzenia opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SWZ poprzez doprecyzowanie, że obowiązkiem wykonawcy będzie także sporządzenie opinii ornitologicznych i chiropterologicznych w sposób i terminach opisanych w załączonych do postępowania decyzjach RDOŚ. Zamawiający

wskazał, że:

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert w postępowaniu dla części I wpłynęły następujące oferty:

- 1) P.K. BUDWEST SP. Z O.O.; 66 – 530 Drezdenko, ul. Pierwszej Brygady 26; NIP 5981653619 za cenę brutto: Część I – Lipowa 20 – 21 – 22: 1 026 241,02 PLN; gwarancja 60 miesięcy;
- 2) P.K. BudWest sp. z o.o. 66-530 Drezdenko, ul. Pierwszej Brygady 26; NIP 5981653619 za cenę brutto: Część I – Lipowa 20 – 21 – 22: 1 026 241,02 PLN; gwarancja 60 miesięcy;
- 3) Przedsiębiorstwo Usługowo Handlowe Sanitar Jan Kordacz; 66 – 400 Gorzów Wielkopolski, Żeglarska 22; NIP 5990204134 za cenę brutto: Część I – Lipowa 20 – 21 – 22: 1 304 558,21 PLN; gwarancja 60 miesięcy;
- 4) PBU KOPPI M.K.; 66 – 400 Gorzów Wielkopolski, Olimpijska 8b; NIP 5991362361; za cenę brutto: Część I – Lipowa 20 – 21 – 22: 870 236,05 PLN; gwarancja 60 miesięcy;
- 5) Usługi Ogólnobudowlane PAK-BUD Z.P.; 66 – 400 Gorzów Wielkopolski, Cicha 25; NIP 5992030566; za cenę brutto: Część I – Lipowa 20 – 21 – 22: 870 574,24 PLN; gwarancja 60 miesięcy;
- 6) Budo – Montaż sp. z o.o. sp. komandytowa; 66 – 400 Gorzów Wielkopolski, Langiewicza 1; NIP 5993228371; za cenę brutto: Część I – Lipowa 20 – 21 – 22: 1 232 715,93 PLN; gwarancja 60 miesięcy.

Odwołujący nie ujął w poz. 47 kosztorysu ofertowego pozycji dotyczącej budek lęgowych. Jednocześnie Wykonawca w formularzu ofertowym w wierszu „Sporządzenie opinii ornitologicznych i chiropterologicznych” zaoferował cenę 1.845,00 zł brutto.

Z uwagi na brak pozycji nr 47 w kosztorysie ofertowym, Zamawiający w dniu 17 kwietnia 2026 r. skierował do Odwołującego wezwanie do wyjaśnienia treści oferty. Jak wynika ze wspomnianego wezwania:

W odpowiedzi na ww. wezwanie Zamawiającego, Wykonawca w piśmie z dnia 21 kwietnia 2026 r. wyjaśnił, że: „Oferta nasza, pomimo pominięcia poz. 47 z przedmiaru robót w kosztorysie ofertowym, obejmuje założenie budek lęgowych dla ptaków zgodnie z ekspertyzą ornitologiczną dla budynku przy ulicy Lipowej 20-22 z maja 2024 w ilości 7 sztuk. Koszta zostały ujęte w cenie oferty, a dokładnie w tabeli formularza ofertowego w punkcie: opinie chiropterologiczne i ornitologiczne. Nie ujęliśmy ich, jak wskazano w pkt. 47 przedmiaru, gdyż wówczas zdublowalibyśmy cenę za budki lęgowe. Na dzień dzisiejszy koszt budek jest znikomy w odniesieniu do całkowitej kwoty naszej oferty (7szt.x 45,50zł brutto) i dlatego nie został wskazany jako osobna pozycja kosztorysu. (w załączeniu oferta zakupu budki lęgowej). Dwie budki lęgowe posiadamy na stanie, pozostały nam z poprzedniej inwestycji. Ponadto firma nasza była wykonawcą podobnych robót (umowa 22/ZGM/TTE/2025 z dnia 22.05.2025, umowa 21/ZGM/TTE/2025 z dnia 22.05.2025,) wówczas formularz ofertowy nie zawierał w tabeli pozycji: opinia chiropterologiczna i ornitologiczna, co zostało rozliczone dodatkowo w późniejszym etapie odbioru robót razem z budkami lęgowymi. Idąc tym tokiem rozumowania nie ujęliśmy budek lęgowych w pozycji: roboty budowlane wg kosztorysu ofertowego a w pozycji: opinia chiropterologiczna i ornitologiczna”.

W dniu 05 maja 2026 r. Zamawiający opublikował zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej dla wszystkich części. W części I postępowania za najkorzystniejszą została uznana oferta złożona przez wykonawcę Usługi Ogólnobudowlane PAK – BUD Z.P.. Oferta Wykonawcy została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP jako niezgodna z warunkami zamówienia.

Izba po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Odwołującego oraz Zamawiającego zawarte w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych, skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP – tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie, Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą. Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia, Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują następujące przepisy:

Art. 7 pkt 29 PZP: Ilekcioć w niniejszej ustawie jest mowa o warunkach zamówienia – należy przez to rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2)przejrzysty;
- 3)proporcjonalny.

Art. 223 ust. 1 PZP:W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

Zarzut 1

Zamawiający z uzasadnieniu odrzucenia oferty Wykonawcy wskazał, że w treści Formularza Oferty Wykonawca nie wpisał, że koszt opinii uwzględnia budki lęgowe i w jakiej kwocie. Informacja ta wynika dopiero z treści udzielonych wyjaśnień. Wylczenie tego kosztu nie jest możliwe na podstawie pozostałych części oferty.

Izba wskazuje, że celem procedury wyjaśniającej jest objaśnienie tego, co zostało przedstawione w ofercie. Wyjaśnienie nie może stanowić uzupełnienia oferty o dane, które powinny być zamieszczone w ofercie jako jej treść. Treść oferty nie podlega uzupełnieniu. Oferta stanowi oświadczenie woli zawarcia umowy złożone zamawiającemu. Wyjaśnienia mogą przedstawiać dodatkowe informacje, ale muszą być to informacje, które znajdują odzwierciedlenie w ofercie. Przedstawienie nowych, nieuwjętych w ofercie informacji jest zmianą treści oferty po terminie składania ofert, czego przepisy PZP nie dopuszczają. Wyjaśnienia muszą sprowadzać się do wskazania sposobu rozumienia treści zawartej w ofercie i nie mogą jej rozszerzać, ani ograniczać.

Odwolujący w złożonych przez siebie wyjaśnieniach w sposób niebudzący wątpliwości wskazał, że koszty założenia budek lęgowych dla ptaków zgodnie z ekspertyzą w ilości 7 sztuk ujął w cenie oferty w tabeli formularza ofertowego w pozycji opinie chiropterologiczne i ornitologiczne. Wykonawca jednoznacznie podał, że treść złożonej przez niego oferty zawiera koszt założenia budek lęgowych wraz ze wskazaniem pozycji z formularza ofertowego, w której koszt założenia budek lęgowych został ujęty. Odwołujący w swoich wyjaśnieniach wskazał, że koszt budki został uwzględniony w koszcie opinii i wynosi 45,50 zł brutto za jedną budkę. Zatem przy siedmiu budkach koszt ten wynosi 318,50 zł.

Udzielone przez Wykonawcę wyjaśnienia polegały na doprecyzowaniu jego intencji, ograniczały się do istniejącej treści dokumentu i pozwalały Zamawiającemu prawidłowo odczytać treść oferty oraz jej zakres.

Izba wskazuje, że ograniczenie przez Zamawiającego regulacji z art. 223 ust. 1 PZP do interpretacji oświadczenia woli Wykonawcy należy uznać za zawężenie istoty instytucji wyjaśnień. Celem wyjaśnień jest uzyskanie jednoznacznych informacji dotyczących całości lub części oferty, jak również przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń, które są nieprecyzyjne, niejasne, dwuznaczne, budzą wątpliwości interpretacyjne, tak aby możliwa była ocena, czy badana oferta w danym zakresie spełnia wymagania postawione przez zamawiającego. Uruchomienie procedury z art. 223 ust. 1 PZP oznacza, że zamawiający miał wątpliwości co do jednoznacznego stwierdzenia niezgodności lub zgodności oferty z warunkami zamówienia, których rozwiązanie może nastąpić wyłącznie przy udziale wykonawcy – vide Komentarz PZP. Wydanie II. Urząd Zamówień Publicznych – art. 223.

Jak wynika z treści art. 7 pkt 29 PZP, przez warunki zamówienia należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego. Aby możliwe było odrzucenie oferty wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP – jako niezgodnej z warunkami zamówienia niezbędne jest ustalenie na czym polega niezgodność oferty z warunkami zamówienia. Izba podkreśla, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia zachodzi co do zasady wtedy, gdy zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom. Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie pozwalają na wnioskowanie o niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Aby możliwe było odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP to niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi być jednoznaczna i oczywista. Taka sytuacja nie ma miejsca w przedmiotowej sprawie.

Zarzut 2 i 3

Zarzut 2 i 3 są zarzutami wynikowymi względem zarzutu 1. Mając na uwadze, że Zamawiający nieprawidłowo odrzucił ofertę złożoną przez Wykonawcę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP, wskazać należy, że proces badania i oceny ofert w ramach części I postępowania, a w konsekwencji wybór oferty wykonawcy PAK – BUD Z.P. nie nastąpił w sposób prawidłowy. Tym samym koniecznym jest jego powtórzenie z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania na podstawie art. 557 i art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 pkt 1 i 2 lit. a i 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 od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca