

WYROK

Warszawa, dnia 1 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 czerwca 2026 r. przez wykonawcę NODO Sp. z o.o.z/s w Lesznie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gmina Zduny, 63-760 Zduny

orzeka:

1. oddala odwołanie
2. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł (dziesięć tysięcy złotych) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania.

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.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt:KIO 2640/26

Uzasadnienie

Zamawiający: Gmina Zdunyul. Rynek 2, 63-760 Zduny prowadzi w trybie podstawowym z możliwością negocjacji (art. 275 pkt 2 ustawy Pzp), postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Modernizacja przestrzeni publicznej Rynku w Zdunach wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną”. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w BZP 05.03.2026 r. numer wydania OJ S: 208/2025, numer ogłoszenia: 2026/BZP 00142440/01

Odwołujący NODO Sp. z o.o. z/s w Lesznie wniósł 1 czerwca 2026 r.

odwołanie od:

- 1)czynności odrzucenia oferty Odwołującego (27.05.2026 r.) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p.;
- 2)zaniechania czynności wezwania do wyjaśnień w trybie art. 223 ust. 1 p.z.p. oraz zaniechania poprawienia innej omyłki w trybie art. 223 ust. 2 pkt 3 p.z.p.;
- 3)czynności unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 p.z.p.;

II.Zamawiającemu zarzucił naruszenie przepisów ustawy pzp:

- 1)art. 223 ust. 1 przez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty, pomimo istnienia wątpliwości co do intencji wykonawcy, co uniemożliwiło odkodowanie jego rzeczywistej woli,
- 2)art. 223 ust. 2 pkt 3 przez zaniechanie poprawienia w ofercie Odwołującego innej omyłki polegającej na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodującej istotnych zmian w treści oferty,
- 3)art. 226 ust. 1 pkt 5 przez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, mimo że jej treść po poprawieniu omyłki jest zgodna z warunkami zamówienia,
- 4)art. 255 pkt 2 p.z.p. przez przedwczesne i nieuzasadnione unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy oferta Odwołującego podlegała poprawie i wyborowi,
- 5)art. 16 pkt 1 i 3 p.z.p. poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz proporcjonalności.

III.Wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania, unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego, powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym

wezwania Odwołującego do wyjaśnień (art. 223 ust. 1 p.z.p.) oraz poprawienia omyłki (art. 223 ust. 2 pkt 3 p.z.p.),

Czynność zamawiającego została dokonana z pominięciem faktu, iż niezgodność w ofercie Odwołującego miała charakter omyłki podlegającej wyjaśnieniu i poprawieniu, co czyniło odrzucenie oferty i następnie unieważnienie postępowania działaniem przedwczesnym i nieuzasadnionym.

W ocenie odwołującego Zamawiający zaniechał dokonania w postępowaniu podjęcia czynności wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w celu odkodowania rzeczywistej woli wykonawcy oraz następczej poprawy w tej ofercie innej omyłki polegającej na niezgodności z dokumentami zamówienia, niepowodującej istotnych zmian w jej treści.

Analiza struktury cenowej oferty Odwołującego w zestawieniu z wymaganiami dostarcza matematycznego dowodu na to, że wskazana kwota wynagrodzenia za projekt nie była wynikiem świadomego zlekceważenia limitu z § 11 ust. 1 wzoru umowy, lecz efekt niezamierzonej omyłki technicznej przy wyborze podstawy kalkulacji.

Cena ofertowa brutto Odwołującego wynosi 7 408 980 zł. Zastosowanie do tej kwoty limitu 3% daje wynik: $7\,408\,980 \text{ zł} \times 3\% = 222\,269,40 \text{ zł}$. Kwota faktycznie zaoferowana przez Odwołującego za prace projektowe to 222 261,00 zł. Różnica między tymi wartościami wynosi zaledwie 8,40 zł (co stanowi błąd rzędu 0,003% względem wyliczonego progu).

Odwołujący, projektując strukturę ceny, omyłkowo odniósł limit 3% do całkowitej wartości brutto swojej oferty, zamiast do wartości netto samych robót budowlanych. Jest to klasyczny przykład omyłki rozumianej jako „sąd niezgodny z rzeczywistością” lub „skutek niewłaściwego rozpoznania zjawisk i wzięcia jednych za drugie”. Rzeczywista wola Odwołującego, polegająca na chęci złożenia oferty w pełni zgodnej z warunkami zamówienia, znajduje bezpośrednie

Art. 223 ust. 1 p.z.p. nakłada na Zamawiającego nie tylko uprawnienie, ale w określonych sytuacjach faktycznych wręcz obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień.

W orzecznictwie przyjmuje się, że uprawnienie to przeradza się w obowiązek prawny, gdy oferta zawiera postanowienia niejasne lub gdy jej treści nie da się jednoznacznie i stanowczo wywieść bez udziału wykonawcy. Odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. jest czynnością ostateczną i winno nastąpić dopiero po wyczerpaniu wszystkich dozwolonych prawem możliwości zmierzających do ustalenia zgodności oferty z dokumentami zamówienia. Jak podkreślono w wyroku KIO 1537/21, Zamawiający nie może zaniechać czynności, w wyniku których możliwe będzie ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy, i „nie może pozostawić żadnych elementów treści oferty do końca niewyjaśnionych”. W sytuacji Odwołującego, uderzająca matematyczna zbieżność kwot stanowiła jednoznaczną przesłankę do powzięcia wątpliwości, które Zamawiający miał obowiązek wyjaśnić przed podjęciem decyzji o odrzuceniu.

Ponadto, Zamawiający unieważnił postępowanie, uznając, że nie pozostała w nim żadna oferta niepodlegająca odrzuceniu. Natomiast analiza ofert złożonych w niniejszym postępowaniu dowodzi, że oferta NODO (7 408 980,00 zł) jest ofertą wysoce efektywną na tle pozostałych wykonawców.

Zamawiający nie ma gwarancji, że w kolejnym postępowaniu wpłyną oferty równie korzystne cenowo. Przeciwnie – rozpiętość cen w obecnym procesie (od 7,4 mln do 27 mln zł) sugeruje, że Odwołujący zaproponował cenę bardzo konkurencyjną.

Obowiązkiem zamawiającego jest poprawienie omyłki, gdy sposób jej naprawienia wynika z innych elementów składających się na ofertę lub dokumentów zamówienia. Skoro Odwołujący zaakceptował projektowane postanowienia umowy, w tym § 11 ust. 1, to jego rzeczywistym zamiarem było zaoferowanie wynagrodzenia w dopuszczalnym limicie. Wytyczną do poprawy jest więc sztywny próg 3% wskazany przez Zamawiającego, a jedynym logicznym sposobem przywrócenia zgodności jest obniżenie ceny za projekt do maksymalnego dopuszczalnego poziomu (175 285,83 zł).

Pojęcie „istotnej zmiany” jest nieostre i musi być oceniane każdorazowo na tle konkretnego stanu faktycznego. W wyroku KIO 2627/21 Izba uznała za nieistotne omyłki, których wartość wynosiła ok. 1% ceny całkowitej oferty. Kwota przekroczenia w ofercie NODO (46 975,17 zł) stanowi jedynie 0,63% całkowitej ceny oferty, co czyni ją merytorycznie i statystycznie nieistotną. Zmiana ta nie powoduje wytworzenia całkowicie nowego oświadczenia woli, lecz przywraca ofertę do brzmienia zgodnego z pierwotnym zamiarem wykonawcy i wymaganiami Zamawiającego. Niezgodne z ustawą Pzp jest odrzucenie najkorzystniejszej ekonomicznie oferty z powodu błędu o charakterze marginalnym, w sytuacji gdy rzeczywista wola wykonawcy i zamiar realizacji zamówienia zgodnie z SWZ są możliwe do odkodowania. Działanie Zamawiającego narusza fundamentalne zasady prowadzenia postępowania.

Poprawienie omyłki Odwołującego nie narusza zasady równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 Pzp), ponieważ omyłka ta powstała bez znajomości ofert konkurentów i dotyczy sztywnego limitu (3%), który był znany wszystkim

uczestnikom. Poprawa polegałaby jedynie na „przywróceniu zamierzonego brzmienia oferty w miejsce omyłkowego”, co jest dopuszczalne nawet w zakresie essentialia negotii (ceny), aby uniknąć nadmiernego formalizmu. Zamawiający przed odrzuceniem oferty miał obowiązek rozważyć, czy sankcja ta jest proporcjonalna do wagi uchybienia. W świetle orzecznictwa (m.in. KIO 2627/21), gdzie za nieistotne uznano omyłki o wartości ok. 1% ceny, odrzucenie oferty Odwołującego przy jednoczesnym unieważnieniu całego postępowania, stanowi naruszenie zasad Pzp.

W świetle przedstawionych zarzutów oraz powołanych okoliczności faktycznych i prawnych, nie ulega wątpliwości, że dokonane przez Zamawiającego naruszenia przepisów ustawy Pzp miały kluczowy i bezpośredni wpływ na wynik postępowania. Z tych względów niniejsze Odwołanie pozostaje konieczne i uzasadnione, co potwierdzają następujące konkluzje:

1)Odwołujący udowodnił matematycznie, że sporna kwota nie była wynikiem świadomego oświadczenia woli, lecz omyłką metodologiczną – różnica zaledwie 8,40 zł między zaoferowaną kwotą a 3% wartości brutto całej oferty wyklucza przypadkowość i potwierdza błąd techniczny. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą, rolą Zamawiającego jest ratowanie ofert obarczonych nieistotnymi wadami, które nie zniekształcają w znaczącym stopniu oświadczenia woli wykonawcy.

2)Zamawiający, odrzucając ofertę bez uprzedniego wezwania do wyjaśnień w trybie art. 223 ust. 1 Pzp, uchybił obowiązkowi należytej staranności. Jak wskazuje KIO, istnienie wątpliwości zobowiązuje Zamawiającego do podjęcia procedury wyjaśniającej przed podjęciem ostatecznej czynności jaką jest odrzucenie najkorzystniejszej oferty.

3)Kwota przekroczenia (46 975,17 zł) stanowi jedynie 0,63% całkowitej ceny oferty, co mieści się w granicach błędu uznawanego przez Izbę za nieistotny i podlegający poprawie. Poprawa ta nie stanowiłaby wytworzenia nowej oferty, lecz przywrócenie jej zamierzonego brzmienia.

4)Odrzucenie oferty Odwołującego przy jednoczesnym unieważnieniu całego postępowania z powodu błędu o tak niskiej skali jest działaniem nieproporcjonalnym i sprzecznym z interesem publicznym.

5)Konieczność powtórzenia przetargu w obliczu niezamierzonego błędu w najtańszej ofercie narusza dyscyplinę finansów publicznych i zasadę uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Uwzględnienie niniejszego odwołania pozwoli na przywrócenie stanu zgodnego z prawem, umożliwi wybór oferty rzeczywiście najkorzystniejszej ekonomicznie i zapobiegnie nieuzasadnionemu opóźnieniu w realizacji istotnej dla Gminy Zduny inwestycji.

->Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wniesione przez NODO Sp. z o.o. z siedzibą w Lesznie, wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza po rozpatrzeniu sprawy na rozprawie z udziałem stron, biorąc pod uwagę przedstawione stanowiska na piśmie i do protokołu rozprawy, w tym złożone dowody do akt sprawy zważyła, co następuje.

Do postępowania nie dopuszczono podmiotu zgłaszającego przystąpienie po stronie zamawiającego tj. firmy Ecolas II, która w zgłoszeniu jednocześnie żądała uchylenia czynności zamawiającego w postaci unieważnienia postępowania, co pozostaje w sprzeczności z wymogiem art. 525 pzp, z którego wynika brak możliwości jednoczesnego popierania stanowiska zarówno zamawiającego, jak i odwołującego.

Skład orzekający nie podziela zarzutów sformułowanych w odwołaniu.

Zgodnie z postanowieniem § 11 ust. 1 wzoru umowy: „wynagrodzenie należne Wykonawcy z tytułu wykonania dokumentacji projektowej, stanowiącej część przedmiotu umowy, nie może przekroczyć 3% wartości wynagrodzenia netto należnego za wykonanie robót budowlanych objętych niniejszą umową”. Powyższe postanowienie stanowiło warunek zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 29 ustawy Pzp i określało dopuszczalną strukturę wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przedmiotu zamówienia. Odwołujący, składając ofertę był zobowiązany ukształtować wynagrodzenie w sposób zgodny z powyższym warunkiem. Obowiązku tego nie dochował. Popołnienie omyłki jednoznacznie przyznał.

Z oferty NODO Sp. z o.o. wynika, że wykonawca zaoferował wynagrodzenie za Etap I – prace projektowe w wysokości 222 261,00 zł brutto. Łączna wartość netto robót budowlanych, stanowiąca podstawę obliczenia limitu określonego w § 11 ust. 1 wzoru umowy, wynosiła 5 842 860,98 zł, a zatem 3% tej wartości stanowiło 175 285,83 zł. Wynagrodzenie zaoferowane przez Odwołującego za dokumentację projektową przekroczyło więc dopuszczalny limit o 46 975,17 zł. Niezgodność ta dotyczyła treści oferty, odnosiła się bezpośrednio do wysokości wynagrodzenia za wyodrębniony etap realizacji zamówienia oraz do struktury ceny ofertowej.

Wobec tego ustalenia zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp jest nieuzasadniony. Nie zasługuje na uwzględnienie także zarzut naruszenia art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. W sprawie nie występowała omyłka możliwa do poprawienia bez istotnej zmiany treści oferty. Zamawiający nie dysponował jednym, oczywistym i samodzielnie możliwym do ustalenia sposobem poprawienia oferty. Ewentualne doprowadzenie oferty do zgodności z dokumentami zamówienia wymagałoby ingerencji w wysokość wynagrodzenia za prace projektowe albo w strukturę ceny ofertowej, co byłoby niedopuszczalne po upływie terminu składania ofert.

Przyznać należy przy tym rację stanowisku, że omyłka była niezamierzona. W istocie, z reguły omyłki są skutkiem działań niezamierzonych, a do wyjątków należą świadome czynności prowadzące do odmiennych niż wymaganych, celów. Nie podlega kognicji Izby zarzut naruszenia art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zastosowanie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp jest konsekwencją odrzucenia wszystkich ofert w postępowaniu, w tym oferty złożonej przez odwołującego.

Mając na uwadze powyższe, skład orzekający uznaje, że odwołanie NODO Sp. z o.o. podlega oddaleniu. Zamawiający prawidłowo ustalił, że oferta Odwołującego przewidywała wynagrodzenie za wykonanie dokumentacji projektowej przekraczające limit określony w § 11 ust. 1 wzoru umowy. Postanowienie to stanowiło wiążący warunek zamówienia, wynikający z projektowanych postanowień umowy, a Zamawiający był zobowiązany stosować je zgodnie z jego treścią, w sposób jednolity wobec wszystkich wykonawców. W sprawie nie zachodziły podstawy do wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, jako że treść oferty była jednoznaczna i nie budziła wątpliwości co do zaoferowanych wartości. Nie było również podstaw do poprawienia oferty w trybie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, gdyż postulowana korekta wymagałaby ingerencji w strukturę wynagrodzenia. Zamawiający nie był uprawniony do zastępowania wykonawcy w kształtowaniu treści oferty ani do ustalania po upływie terminu składania ofert, jaką strukturę wynagrodzenia wykonawca chciałby zaoferować. Zatem czynności zamawiającego były zgodne z przepisami ustawy Pzp, w szczególności z art. 226 ust. 1 pkt 5, art. 223 ust. 1, art. 223 ust. 2 pkt 3, art. 16, art. 17 oraz art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, Zamawiający prowadząc postępowanie nie naruszył także zasad ustawy.

W takim stanie rzeczy uznając, że zarzuty odwołania nie potwierdziły się, odwołanie oddalono, jak wskazano w sentencji niniejszego wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono stosowanie do wyniku postępowania na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący: