

Sygn. akt: KIO 2843/26

Wyrok

Warszawa, dnia 14 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Katarzyna Poprawa**

Protokolant: **Krzysztof Chmielewski**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lipca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 czerwca 2026 roku przez odwołującego

Przedsiębiorstwo Produkcyjno – Usługowo – Handlowe „MEL-KAN” Spółkę

z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grudziądzu w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Gminę Miasto Chełmno**

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego **Przedsiębiorstwo Produkcyjno – Usługowo – Handlowe „MEL-KAN” Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grudziądzu** i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego **Przedsiębiorstwa Produkcyjno – Usługowo – Handlowego „MEL-KAN” Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grudziądzu** tytułem wpisu od odwołania,
 - 2.2. zasądza od odwołującego **Przedsiębiorstwa Produkcyjno – Usługowo – Handlowego „MEL-KAN” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grudziądzu** na rzecz zamawiającego **Gminy Miasta Chełmno** kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty poniesione przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia 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.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 2843/26

Uzasadnienie

Zamawiający - Gmina Miasto Chełmno prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie „Budowa Centrum Rozwoju nad Jeziorem Starogrodzkim w Chełmnie”— Sprawa nr T1.271.4.2026.PD, ID postępowania 1298704 (zwane dalej „Postępowaniem”).

Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji zgodnie z art. 275 pkt 1 ustawy dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp” lub „ustawa”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych nr ogłoszenia 2026/BZP 00209063/01 z dnia 2026-04-21.

W dniu 12 czerwca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę **Przedsiębiorstwo Produkcyjno–Usługowo–Handlowe „MEL-KAN” Sp. z o. o. z siedzibą w Grudziądzu** (zwanego dalej „Odwołującym”) wobec czynności oraz zaniechań Zamawiającego obejmujących:

1. badanie i prawidłową ocenę oferty Odwołującego,
2. badanie i prawidłową ocenę oferty wykonawcy **Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S.**,
3. zaniechanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Powyższym czynnościom Zamawiającego Odwołujący zarzucił naruszenie:

1. art. 223 ust. 1 ustawy Pzp przez niezasadne wezwanie wykonawcy **Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S.** do wyjaśnienia treści złożonej oferty, co spowodowało zmianę jej treści i doprowadzenie jej do stanu zgodności z przepisami w sytuacji, gdy oferta złożona w terminie składania ofert podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp;
2. art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy **Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S.** pomimo, że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie w jakim wykonawca ten nie podał w oświadczeniu zawartym w pkt 6 oferty kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

3.art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców jak też zaniechanie prowadzenia postępowania w sposób umożliwiający dokonanie wyboru wykonawcy zgodnie z ustawą Pzp, a to przez umożliwienie jednemu z wykonawców uzupełnienia treści oferty po upływie terminu składania ofert oraz zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S. pomimo, że oferta tego wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu.

4. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp w zw. z art. 112 ust. 1 i 2 pkt 4, art. 116 oraz art. 128 ust. 1 i art. 7 pkt 29 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PHU InSald M.S. pomimo niewykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej.

5.art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i zasady przejrzystości postępowania poprzez przyjęcie, że wartość zbiorników retencyjnych oraz separatora może zostać zaliczona do wartości sieci kanalizacyjnej, co prowadził do niedopuszczalnej modyfikacji warunku udziału w postępowaniu po upływie terminu składania ofert.

W związku z podniesionymi zarzutami Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2.odrzucenia oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S.;
- 3.dokonanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Jest on wykonawcą biorącym udział w Postępowaniu, a złożona przez niego oferta została sklasyfikowana na miejscu drugim w rankingu złożonych ofert. Prawidłowa ocena ofert powinna prowadzić do odrzucenia oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S. (dalej PHU INSALD), sklasyfikowanej przed ofertą Odwołującego. W rezultacie oferta Odwołującego powinna zostać sklasyfikowana na miejscu pierwszym. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. W przypadku prawidłowego działania Zamawiającego i odrzuceniu oferty PHU INSALD za najkorzystniejszą zostałaby uznana oferta Odwołującego. W skutek naruszenia wskazanych przepisów ustawy Pzp przez Zamawiającego, Odwołujący pozbawiony został możliwości wykonania zamówienia, pomimo że złożona przez niego oferta nie podlega odrzuceniu i jest najkorzystniejsza

w przedmiotowym Postępowaniu. Objęte odwołaniem czynności i zaniechania Zamawiającego prowadzą do poniesienia szkody przez Odwołującego, polegającej na uniemożliwieniu, w sposób niezgodny z prawem, uzyskania zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania, Odwołujący przedstawił następujący stan faktyczny.

W dniu 8 czerwca 2026 r Zamawiający poinformował Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia o dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty, informując, że oferta złożona przez Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S. jest ofertą najkorzystniejszą, natomiast oferta złożona przez Odwołującego się została sklasyfikowana na drugim miejscu.

Po zapoznaniu się z treścią oferty PHU INSALD oraz dokumentacją postępowania Odwołujący stwierdził, że w toku postępowania nastąpiło naruszenie przepisów ustawy Pzp, które w jego ocenie skutkować winno unieważnieniem czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

a w dalszej kolejności odrzuceniem oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo-Handlowo-Usługowe InSald M.S. i wyborem jako najkorzystniejszej – oferty Odwołującego.

W pierwszej kolejności podniesienia wymaga, że w pkt 6 formularza oferty (stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ) wykonawca był zobowiązany do złożenia oświadczenia, że w przypadku wyboru oferty wniesie zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości określonej kwotowo oraz słownie, stanowiącej 3% ceny ofertowej. Formularz oferty w pkt 6 każdy z oferentów winien wypełnić stosowną treścią, zgodnie ze złożoną ofertą.

Jak wynika z treści oferty PHU INSALD, Wykonawca składając w dniu 12 maja 2026 roku ofertę, w pkt 6 formularza oferty pozostawił oba pola całkowicie niewypełnione. Znamienne przy tym jest to, że w dokument złożony przez PHU INSALD w pkt 6 został zmodyfikowany

w stosunku do wzoru poprzez:

a)usunięcie 6 punktów (wykropkowania), pomiędzy sformułowaniem: „w wysokości”,

a „zł, słownie”

b)usunięcie 6 punktów (wykropkowania), pomiędzy sformułowaniem: „słownie:”,

a „,co stanowi”

c)zastosowanie wypełnienia kolorem żółtym zmodyfikowanej treści pomiędzy sformułowaniem: „w wysokości” a „,co stanowi”

W pozostałym zakresie modyfikacja formularza oferty polegała na usunięciu nagłówek występujących we wzorze stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ.

W związku z nieuzupełnieniem treści pkt 6 oferty, Zamawiający pismem datowanym na dzień 7 maja 2026 roku, w trybie art. 223 ust.1 ustawy Pzp wezwał Wykonawcę do wyjaśnienia treści złożonej oferty podnosząc, że oferent: „*nie wskazał kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, która zgodnie ze złożoną ofertą wynosi 80 038,06 zł,*” Jednocześnie Zamawiający wezwał Wykonawcę do złożenia oświadczenia, jakie znajdowało się w pkt 6 formularza ofertowego, uzupełnionego o dane dotyczące kwoty liczbowej i słownej wyliczonej przez Zamawiającego: „*...czy zobowiązuje się (...) do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 80 038,06 zł (...)*”

Tym samym w rzeczywistości Zamawiający nie zwrócił się o wyjaśnienie znaczenia istniejącego uprzednio oświadczenia, lecz wskazał konkretną treść brakującego elementu oświadczenia w oparciu o kwotę, którą sam wyliczył i przedstawił wykonawcy.

W odpowiedzi z dnia 21.05.2026 r. Wykonawca po raz pierwszy wskazał kwotę 80 038,06 zł i jej zapis słowny, a także potwierdził obowiązek wniesienia zabezpieczenia w tej wysokości. Treść ta nie znajdowała się w pierwotnej ofercie.

Jednocześnie Wykonawca oświadczył, że brak wypełnienia przez niego punktu 6 formularza oferty „*wynikał wyłącznie z omyłkowego niewypełnienia tego pola formularza.*”

W konsekwencji złożonego pisma Wykonawcy z dnia 21 maja 2026 roku oraz uprzedniego pisma Zamawiającego, Zamawiający dokonał wyboru oferty PHU INSALD jako najkorzystniejszej.

W ocenie Odwołującego, takie postępowanie Zamawiającego pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy Pzp i skutkować winno unieważnieniem czynności wyboru oferty.

Po pierwsze bowiem, podejmowane przez Zamawiającego czynności nie miały charakteru wyjaśniającego, lecz prowadziły do uzupełnienia oferty i spowodowały wykreowanie nowej treści oświadczenia wykonawcy po upływie terminu składania ofert, co pozostaje w sprzeczności z art. 223 ust. 1 Pzp oraz zasadą niezmienności treści oferty.

Jak podkreśla się w orzecznictwie KIO, zgodność oferty z warunkami zamówienia podlega ocenie według stanu istniejącego na dzień upływu terminu składania ofert, a analiza musi być dokonywana przez porównanie treści oferty z dokumentami zamówienia. W dacie składania ofert oferta Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego InSald M.S. nie zawierała kompletnego oświadczenia wymaganego przez pkt 6 formularza ofertowego.

W konsekwencji zachodziła przesłanka odrzucenia oferty określona w art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że niezgodność treści oferty z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia powinna być oceniana

z uwzględnieniem definicji oferty zawartej w art. 66 k.c., tj. niezgodności oświadczenia woli wykonawcy z oczekiwaniami zamawiającego, odnoszącymi się do merytorycznego zakresu przedmiotu zamówienia, a więc materialnej sprzeczności zakresu zobowiązania zawartego

w ofercie z zakresem zobowiązania, którego zamawiający oczekuje. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku KIO 673/23 również wskazała, iż *"niezgodność z warunkami zamówienia, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. zachodzi wówczas, gdy oferta wykonawcy jest niezgodna z jasno wyrażonym postanowieniem zawartym w dokumentach wskazanych w art. 7 pkt 29 p.z.p., tj. w opisie przedmiotu zamówienia, w wymaganiach proceduralnych lub w projektowanych postanowieniach umowy w sprawie zamówienia publicznego".* Ponadto *"niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia (...) ma miejsce*

w sytuacji, gdy oferowane przez wykonawcę w ofercie zobowiązanie (...) polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami zamawiającego, przy czym chodzi tutaj o takie wymagania SWZ, które dotyczą opisanie, wyrażenia

i potwierdzenia zobowiązania oferowanego." (tamże)

Do chwili odpowiedzi Wykonawca nigdy nie oświadczył, że wniesie 80 038,06 zł. tytułem zabezpieczenia. To Zamawiający obliczył tę kwotę, zaproponował ją wykonawcy,

a wykonawca dopiero później – po 9 dniach od dnia złożenia oferty - ją zaakceptował.

Zatem nie doszło do wyjaśnienia istniejącego oświadczenia, lecz do złożenia nowego oświadczenia.

Art. 223 ust. 1 ustawy Pzp służy „odczytywaniu” tego, co wykonawca już powiedział,

a nie „dopisywaniu” tego, czego nie powiedział, a tym samym brak było podstaw do wdrożenia sanowania czynności oferenta w tym trybie. Taka okoliczność, przy jednoczesnym braku uznania przez Zamawiającego nie występowania w sprawie oczywistej omyłki złożonej oferty, prowadzić winna do jej odrzucenia. Sam zamawiający nie traktował braku uzupełnienia treści punktu 6 formularza oferty jako oczywistej omyłki pisarskiej. Uznanie braku wskazania kwoty zarówno wyrażonej matematycznie jak i słownie za oczywistą omyłkę pisarską powodowałoby bowiem konieczność jej sanowania w oparciu o treść art. 223 ust 2 pkt 1 lub 3 ustawy Pzp., czego Zamawiający nie uczynił. Po wtóre, uznanie niezgodności treści oświadczenia

z wymogami Zamawiającego w ramach tzw. „oczywistej omyłki pisarskiej” byłoby możliwe jedynie gdyby w treści pkt 6 oferent wskazał jakąkolwiek kwotę, która nie odpowiadałaby wymaganym 3% ceny ofertowej lub gdyby istniała

rozbieżność pomiędzy kwotą wpisaną słownie i matematycznie. Tymczasem, jak wskazano powyżej, oświadczenie w pkt 6 formularza ofertowego nie zawierało w ogóle wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykazane powyżej w ppkt a)-c) modyfikacje pkt 6 formularza, dokonane przez Wykonawcę, świadczą o tym, że zapoznał się on z treścią tego zapisu, przystąpił do ich modyfikacji lecz świadomie nie uzupełnił tej treści. Od wykonawcy, biorącego udział w postępowaniu o udzieleniu zamówienia publicznego, wymagana jest szczególna staranność wyrażająca się większą zapobiegliwością, rzetelnością, dokładnością w przygotowaniu treści oferty. Należyta staranność profesjonalisty, nakłada na składającego ofertę obowiązek upewnienia się, czy przedstawiony w niej stan rzeczy jest zgodny z wymaganiami Zamawiającego. W odniesieniu do wdrożonej przez Zamawiającego procedury złożenia wyjaśnień, godzi się podnieść, co słusznie wskazuje się w orzecznictwie, że: „...dodanie treści uprzednio nie istniejącej jest czynnością zupełnie odmienną od złożenia wyjaśnień. Wyjaśnienie (tłumaczenie) jest jedną z odmian rozumowania, jest zadaniem myślowym, które polega na wskazaniu uzasadnienia dla danej treści, czyni coś zrozumiałym. Wyjaśnienia, w przeciwieństwie do uzupełnienia czy też poprawienia, mają na celu ustalenie rzeczywistej treści dokumentu czy też oświadczenia. Wyjaśnianie treści oferty polega na udzieleniu odpowiedzi na pytanie "dlaczego tak jest jak wykonawca postanowił w treści", a nie na przedłożeniu nowych treści (...) Wyjaśnienia nie mogą prowadzić do uzupełnienia treści oświadczenia lub dokumentu.” (vide: Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 lutego 2024 r. KIO 277/24 LEX nr 3702032).

Przepis art. 223 ust. 1 ustawy Pzp odnosi się do możliwości żądania od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert i nie dotyczy to tej części oferty, co do której wykonawca powinien był wskazać konkretne dane pozwalające na ocenę oferty lecz tego zaniechał. (vide: Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 marca 2024 r. KIO 617/24 LEX nr 3702068).

Cywilnoprawne reguły wykładni oświadczeń woli, jakkolwiek obowiązujące także przy udzielaniu zamówień publicznych nie mogą być tak rozumiane, że będą prowadzić do skutków niedających się pogodzić z naczelnymi zasadami udzielania zamówień. Aby istniały podstawy do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień, treść oferty powinna być niejasna lub budzić wątpliwości. W przeciwnym wypadku mogą być one uznane za niedozwolone negocjacje treści oferty. Z takimi negocjacjami będziemy mieć do czynienia, gdy wykonawca w wyjaśnieniach zmieni wcześniejszą ofertę.

Dopuszczenie przez Zamawiającego do uzupełnienia treści oferty jednego z wykonawców po upływie terminu składania ofert narusza zasadę równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji wyrażoną w art. 16 ustawy Pzp. Niezmienności oferty stanowi gwarancję zachowania podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, przede wszystkim zasady równego traktowania wykonawców. Zmiany są dopuszczalne tylko w ściśle określonych przypadkach. Umożliwienie jednemu z wykonawców uzupełnienia treści oferty po upływie terminu składania ofert zablokowało zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Handlowe Usługowe InSald M.S. pomimo, że oferta tego wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu. Doprowadziło to do naruszenia art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Zauważyć należy także (co podniesiono powyżej), że przedmiotowe wezwanie do oferenta PHU INSALD zostało datowane na dzień 7 maja 2026 roku, podczas gdy oferta datowana jest na dzień 12 maja 2026 roku, co *per se* wskazuje na prowadzenie postępowania w sposób nierzetelny. Także zwłoka Zamawiającego w udzieleniu dostępu do dokumentacji postępowania winna być oceniana w tym kontekście negatywnie.

Odnosnie zarzutu opisanego w pkt 4 i 5 – to jest zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy PHU InSald M.S. pomimo niewykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej, Odwołujący podnosi poniższe argumenty.

Zgodnie z Rozdziałem VIII ust. 1 pkt 4 lit. a) SWZ wykonawca zobowiązany był wykazać,

że w okresie ostatnich 5 lat wykonał należycie co najmniej jedną robotę budowlaną:

„*polegającą na budowie sieci wodociągowej/kanalizacyjnej lub wodno-kanalizacyjnej*

o wartości co najmniej 1.000.000,00 zł brutto”. Warunek został przez Zamawiającego określony w sposób jednoznaczny i odnosił się nie do robót sanitarnych jako całości, nie do infrastruktury odwodnieniowej, ani nie do jakichkolwiek obiektów towarzyszących, lecz wyłącznie do robót polegających na wykonaniu sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Wykonawca PHU InSald M.S., w wykazie robót oraz referencjach wystawionych przez Inżynier Drogową W.B., wskazał realizację obejmującą:

- a) budowę kanalizacji deszczowej z rur PVC o łącznej długości 725 m,
- b) studnie betonowe,
- c) separator koalescencyjny,
- d) dwa zbiorniki retencyjne o pojemności 80 m³ każdy,
- e) przebudowę gazociągu,

łącznej wartości 1.027.050,00 zł brutto, przy czym wartość robót określonych jako „budowa kanalizacji deszczowej” wynosi 1.017.250,00 zł brutto.

Jednocześnie z przedłożonych dokumentów nie wynika, jaka część tej kwoty odpowiada wartości samej sieci kanalizacji deszczowej, a jaka część odnosi się do separatora koalescencyjnego i dwóch zbiorników retencyjnych.

W doktrynie prawa zamówień publicznych podnosi się, że warunki udziału w postępowaniu podlegają wykładni ścisłej. Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie wskazywała, że treść warunku udziału oraz dokumentów składanych na jego potwierdzenie nie może podlegać rozszerzającej interpretacji, a spełnienie warunku powinno wynikać

z dokumentów w sposób jednoznaczny (vide: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia

5 czerwca 2025 r., sygn. akt: KIO 1852/25, LEX nr 3887651). Izba wielokrotnie podkreślała,

że warunki udziału służą ocenie zdolności wykonawcy do realizacji konkretnego rodzaju zamówienia, a ich spełnienie musi zostać wykazane zgodnie z ich literalnym brzmieniem.

W przypadku gdy podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunku udziału zgodnie z wymaganiami SWZ, oferta wykonawcy nie może zostać uznana za prawidłową. (vide: wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z dnia 21 lutego 2024 r., sygn. akt: KIO 410/24, LEX nr 3702051 i z dnia 23 września 2024 r., sygn. akt: KIO 3080/24, LEX nr 3780225).

Dla oceny spełnienia udziału w przedmiotowym postępowaniu, złożonych przez PHU InSald M.S. referencji oraz wykazu robót kluczowe znaczenie ma rozumienie sformułowania „sieci kanalizacyjnej”.

Pojęcie „sieci kanalizacyjnej” posiada znaczenie normatywne. Zgodnie z art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane: „obiektem liniowym jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg (...)”. Tym samym sieć kanalizacyjna stanowi obiekt liniowy.

Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U.2024.757 ze zm.) sieć stanowią: „przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki”. Definicja ustawowa nie obejmuje zbiorników retencyjnych.

Zbiornik retencyjny stanowi samodzielną budowlę, niebędącą elementem obiektu liniowego. Podobnie separator koalescencyjny jest urządzeniem technologicznym, nie zaś samą siecią kanalizacyjną. Nie można zatem automatycznie utożsamiać wartości tych obiektów z wartością sieci kanalizacyjnej.

Z przedłożonych przez PHU InSald M.S. dokumentów wynika wyłącznie wartość całego zakresu robót sanitarnych, obejmujących również zbiorniki retencyjne

i separator i nie wynika jednoznacznie lub w dający się wprost wyinterpretować sposób jaka była wartość przewodów kanalizacyjnych, studni, separatora, a także dwóch zbiorników retencyjnych.

W konsekwencji nie sposób ustalić, czy sama robota polegająca na budowie sieci kanalizacji deszczowej osiągnęła wartość wymaganą przez SWZ.

W wyroku KIO 1205/24 i KIO 1211/24 Izba podkreśliła, że dokumenty mające potwierdzać doświadczenie muszą pozwalać na jednoznaczne stwierdzenie, iż wymagany warunek został spełniony zgodnie z jego treścią, a zakres doświadczenia nie może być domniemywany. Podobnie w wyroku KIO 1957/24 Izba wskazała, że ciężar wykazania spełnienia warunków udziału obciąża wykonawcę, a wszelkie niejasności w tym zakresie nie mogą być usuwane poprzez domniemania na jego korzyść. Także w wyroku KIO 3909/23 podkreślono, że to wykonawca obowiązany jest wykazać spełnienie warunku w sposób niewątpliwy, a ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na nim.

Z przywołanych wyżej argumentów wynika, że składający ofertę wymaganiom tym nie podołał. Z kolei po stronie Zamawiającego przyjęcie bezkrytyczne i niewyjaśnienie w tym zakresie wątpliwości spowodowało przyjęcie, że wartość zbiorników retencyjnych oraz separatora może zostać zaliczona do wartości sieci kanalizacyjnej, co prowadził do niedopuszczalnej modyfikacji warunku udziału w postępowaniu po upływie terminu składania ofert, a w konsekwencji narusza zasadę przejrzystości postępowania oraz równego traktowania wykonawców określoną w art. 16 pkt 1 Pzp.

Pismem z dnia 26 czerwca 2026 roku Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron na podstawie zgromadzonego

w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń i stanowisk złożonych pisemnie oraz ustnie do protokołu, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 793) skutkujących odrzuceniem odwołania. Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu

12 czerwca 2026 roku wobec czynności Zamawiającego z dnia 8 czerwca 2026 roku.

Izba ustaliła, że Odwołujący przekazał w ustawowym terminie kopię odwołania Zamawiającemu. Izba ustaliła również, że zostały wypełnione łącznie przesłanki z art. 505 ust 1 ustawy – środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów niniejszej ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba wskazuje, że rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu ocenia czynności podjęte przez Zamawiającego w okolicznościach danej sprawy, odpowiadając na pytanie, czy Zamawiający poprzez ich wykonanie lub zaniechanie czynności, do których wykonania był zobowiązany na podstawie ustawy Pzp, naruszył przepisy prawa zamówień publicznych mające lub mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W analizowanym stanie faktycznym w ocenie Izby, Zamawiający nie naruszył przepisów prawa zamówień publicznych mających lub mogących mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie podnoszonym w odwołaniu.

W pierwszej kolejności Izba odniesie się do zarzutu drugiego, tj. naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S. (dalej jako: „PHU InSald”), pomimo że oferta ta jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie w jakim wykonawca ten nie podał w oświadczeniu zawartym w pkt 6 oferty kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Ustawodawca zobowiązał więc Zamawiającego do odrzucenia ofert tych wykonawców, którzy zaoferowali przedmiot zamówienia niezgodny z wymaganiami określonymi w warunkach zamówienia, co do zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji, parametrów technicznych i innych elementów istotnych dla wykonania przedmiotu zamówienia.

Aby zastosować podstawę odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp musi być możliwe do uchwycenia na czym konkretnie polega niezgodność oferty, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie postanowieniami wynikającymi z określonych warunków zamówienia. Odrzuceniu podlega zatem wyłącznie oferta, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Zaznaczenia wymaga, że punktem wyjścia dla ustalenia zgodności oferty wykonawcy z wymaganiami Zamawiającego są postanowienia w nich zawarte, w których zostały jasno i przejrzyście wyrażone oczekiwania zamawiającego.

Wobec powyższego, w pierwszej kolejności należy odnieść się do postanowień zawartych w warunkach zamówienia, w których Zamawiający określił stawiane wykonawcom wymagania, z uwzględnieniem wszelkich modyfikacji treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej SWZ). Pamiętać bowiem należy, że wykonawca składając ofertę nie może domyslać się co Zamawiający miał na myśli opisując przedmiot zamówienia, lecz winien przygotować ofertę w sposób spełniający wszystkie warunki zamówienia. Za niedopuszczalne należy uznać twierdzenie o niezgodności oferty wykonawcy na podstawie niezawartych w treści warunków zamówienia wymagań lub subiektywnej, rozszerzającej interpretacji ich zapisów jak również dokonanie oceny oferty przez pryzmat oczekiwań nieznajdujących odzwierciedlenia w warunkach zamówienia, czy też zmianę wymagań dotyczących ofert po otwarciu ofert, według kryteriów niewynikających z treści warunków zamówienia. Wykonawca bowiem przygotowując swoją ofertę, opiera się na dosłownym brzmieniu postanowień w nich zawartych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że w treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) w Rozdziale XXIII pkt 1 Zamawiający ustanowił wymóg: *Przed podpisaniem umowy Wykonawca zobowiązany będzie wnieść zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 3% ceny, podanej w ofercie wybranego Wykonawcy.*

Jak wynika z powyższego (przy braku w treści SWZ innych wymogów co do określenia wysokości wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia), jedyny ustanowiony warunek co do wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy odnosił się do wartości 3 % ceny podanej w ofercie.

Wykonawca PHU InSald w ofercie złożył oświadczenie o następującej treści:

Oświadczamy, że zawarte w SWZ projektowane postanowienia umowy zostały przez nas zaakceptowane bez zastrzeżeń i zobowiązujemy się, w przypadku wyboru naszej oferty, do zawarcia umowy w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego oraz wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości ... zł, słownie: ... co stanowi 3% ceny oferty na warunkach określonych w SWZ.

W ocenie Izby zarzut podniesiony przez Odwołującego, jak słusznie wskazał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, opiera się na wybiórczej ocenie oferty wykonawcy PHU InSald, pomijając całkowicie, że wymóg Zamawiającego odnosił się wyłącznie do wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 3% ceny oferty. Oświadczenie o tym, że wykonawca PHU InSald zobowiązuje się do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości wymaganej przez Zamawiającego zostało złożone w ofercie, i nie jest sporne między stronami.

Odwołujący nie kwestionował powyższej okoliczności. Zarzucił jedynie brak wskazania, jaką wartość kwotową stanowi 3% wartości ceny zaoferowanej przez wykonawcę PHU InSald.

Zauważenia jednak wymaga – co istotne dla sprawy, że Odwołujący nie był w stanie wskazać, z którego postanowienia SWZ czy innych warunków zamówienia wynika wymóg kwotowego określenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, do wniesienia którego zobowiązany będzie wykonawca przed zawarciem umowy, a całą argumentację odnosi do formularza ofertowego.

Bezsporną jest okoliczność, że jedynie w treści formularza ofertowego opracowanego przez Zamawiającego, zostało wskazane wykreślone miejsce do określenia wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Jednakże zdaniem Izby, w okolicznościach analizowanej sprawy, w której Zamawiający nie ustanowił wymogu w warunkach zamówienia, co do konieczności wskazania konkretnej kwoty wniesionego zabezpieczenia – a jedynie określił taki wymóg procentowo (3%), brak wskazania kwotowej wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez wykonawcę PHU InSald nie może skutkować uznaniem treści oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

Dodać należy, że wykonawca PHU InSald zobowiązał się do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnie z warunkami zamówienia, tj. w wysokości 3% ceny oferty.

Tym samym zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp należy uznać za niezasadny.

Izba oddaliła również zarzut podniesiony jako pierwszy, tj. zarzut naruszenia art. 223 ust. 1 ustawy Pzp przez niezasadne wezwanie wykonawcy Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S. do wyjaśnienia treści złożonej oferty, co spowodowało zmianę jej treści i doprowadzenie jej do stanu zgodności z przepisami w sytuacji, gdy oferta złożona w terminie składania ofert podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Stosownie do treści art. 223 ust. 1 ustawy 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.

W zakresie powyższego zarzutu, Izba częściowo podziela argumentację Odwołującego, zgodnie z którą wezwanie z dnia 7 maja 2026 roku do wyjaśnienia treści złożonej oferty, skierowane przez Zamawiającego do wykonawcy PHU InSald o treści:

czy w przypadku wyboru złożonej przez Wykonawcę oferty zobowiązuje się do zawarcia umowy w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego oraz wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 80 038,06zł (słownie: osiemdziesiąt tysięcy trzydzieści osiem złotych i 06/100), co stanowi 3% ceny oferty na warunkach określonych w SWZ, nie stanowiło wyjaśnienia znaczenia istniejącego uprzednio zobowiązania.

Jednakże oddalając powyższy zarzut Izba zwraca uwagę na treść art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym: Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców.

W okolicznościach analizowanej sprawy Izba nie stwierdziła, aby czynność Zamawiającego w postaci skierowania do wykonawcy PHU InSald wezwania do wyjaśnienia treści oferty miała wpływ lub mogła mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Przede wszystkim, nie można się zgodzić z Odwołującym, że czynność Zamawiającego spowodowała wykreowanie nowej treści oświadczenia wykonawcy po upływie terminu składania ofert.

Jak Izba wskazała przy rozpoznaniu zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, treść oferty wykonawcy PHU InSald nie wpisywała się w przesłanki jej odrzucenia. Wykonawca ten złożył oświadczenie i zobowiązanie do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 3% wartości złożonej oferty. Wartość oferty była znana Zamawiającemu, zatem obliczenie wartości kwotowej w wysokości 3% ceny oferty nie stanowiło wykreowania nowej treści oświadczenia, a jedynie jego doprecyzowanie, poprzez przeliczenie wartości procentowej na wartość kwotową. Przy czym przeliczenie takie nie spowodowało zmiany wartości procentowej. Przeliczenie to stanowiło konsekwencję zobowiązania złożonego

w ofercie i miało jedynie charakter następczy.

Nie stanowiło więc wykreowania żadnej nowej treści oświadczenia wykonawcy, które miało wpływ lub mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenia zamówienia publicznego.

Zarzut, jako pozostający bez wpływu na wynik postępowania nie podlegał więc uwzględnieniu.

W powyższych okolicznościach za niezasadny Izba uznała również zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców jak też zaniechanie prowadzenia postępowania w sposób umożliwiający dokonanie wyboru wykonawcy zgodnie z ustawą Pzp, a to przez umożliwienie jednemu z wykonawców uzupełnienia treści oferty po upływie terminu składania ofert oraz zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe InSald M.S. pomimo, że oferta tego wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu.

Izba oddaliła również zarzut art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp w zw. z art. 112 ust. 1 i 2 pkt 4, art. 116 oraz art. 128 ust. 1 i art. 7 pkt 29 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PHU InSald M.S., pomimo niewykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu.

W treści SWZ Rozdział VIII pkt 1 ppkt 4 lit a) Zamawiający ustanowił następujący warunek udziału w postępowaniu:

1. O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się Wykonawcy, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu zgodnie z art. 112 ust. 2 ustawy PZP dotyczące:

(...)

4) zdolności technicznej lub zawodowej:

Wykonawca spełni warunek jeżeli:

a) wykaze (w formie wykazu), że wykonał w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy w tym okresie następujące ilości i rodzaj zamówień:

♦ Wykonawca musi wykazać, iż w okresie ostatnich 5 latach przed upływem

terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy

– w tym okresie, wykonał należycie przynajmniej 1 robotę budowlaną polegającą budowie sieci wodociągowej/kanalizacyjnej lub wodno - kanalizacyjnej wartości co najmniej 1.000.000,00 złotych brutto, wraz z dowodami potwierdzającymi ich należyte wykonanie.

Odwołujący podniósł, że ze złożonego na potwierdzenie spełnienia ww. warunku udziału w postępowaniu wykazu robót oraz referencji potwierdzających budowę przez wykonawcę PHU InSald kanalizacji deszczowej (wraz ze studniami betonowymi, separatorem koalescencyjnym oraz dwoma zbiornikami retencyjnymi), o wartości 1.017.250,00 zł brutto nie wynika, jaką wartość stanowiła sieć kanalizacji deszczowej a jaka część odnosił się do separatora koalescencyjnego i dwóch zbiorników retencyjnych. Dlatego nie można jednoznacznie stwierdzić, że wykonawca PHU InSald spełnił warunek udziału w postępowaniu.

W zakresie powyższego zarzutu Izba w całości podzieliła argumentację podniesioną przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie, zgodnie z którą: *Zamawiający nie ograniczył warunku udziału w postępowaniu jedynie (...) do robót liniowych (układania samych rurociągów), z wyłączeniem innych urządzeń i obiektów połączonych ze sobą i koniecznych do należytego funkcjonowania. W szczególności Zamawiający nie uzależnił spełnienia warunku udziału w postępowaniu do długości robót liniowych a jedynie do wartości całej inwestycji w zakresie wybudowania sieci wodociągowej/kanalizacyjnej lub wodno -kanalizacyjnej.*

Tak rygorystyczna nadinterpretacja warunku udziału w postępowaniu przedstawiona przez Odwołującego ma jedynie na celu próbę bezpodstawnego wykluczenia wykonawcy, który posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie w realizacji zamówień, których przedmiot odpowiada przedmiotowi niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W ocenie Izby przedłożone przez wykonawcę PHU InSald dokumenty potwierdziły spełnienie wymaganego przez Zamawiającego warunku udziału w postępowaniu. Złożone dokumenty nie dawały Zamawiającemu podstaw do kwestionowania doświadczenia wykonawcy. Wykonawca PHU InSald wykazał się realizacją zadania polegającego na budowie kanalizacji deszczowej z rur PVC o śr. 160, 250 i 400, L= 725 m + studnie betonowe, separator koalescencyjny i 2 zbiorniki retencyjne o wartości 1.027.050,00 zł, co potwierdził stosownymi referencjami.

Podczas rozprawy Odwołujący podniósł dodatkowo, że z treści złożonych dokumentów nie wynika, aby kwestionowany separator koalescencyjny oraz dwa zbiorniki retencyjne były elementem sieci kanalizacyjnej o wartości wskazanej w wykazie robót. Mogły one bowiem stanowić odrębne urządzenia niebędące elementem sieci.

W ocenie Izby analiza treści wykazu robót jak i złożonych referencji nie potwierdza wątpliwości Odwołującego. Ponadto Izba zwraca uwagę, że zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp Strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. A zatem ciężar dowodu w powyższym zakresie spoczywał na Odwołującym, który kwestionował spełnienia przez wykonawcę PHU InSald warunku udziału w postępowaniu. Odwołujący nie sprostował jednak ciężącemu na nim ciężarowi dowodowemu i nie wykazał, że wykonawca PHU InSald nie spełnił warunku udziału w postępowaniu. Nie wykazał, że kwestionowane urządzenia nie stanowią elementów sieci wskazanej na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Ponadto prezentowany przez Odwołującego sposób interpretacji spełnienia warunku udziału w postępowaniu nie odpowiada literalnej treści warunku (jest zawyżony w stosunku do treści warunku określonego przez Zamawiającego). Wobec powyższego zarzut podlegał oddaleniu.

W konsekwencji nie potwierdził się zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i zasady przejrzystości postępowania poprzez przyjęcie, że wartość zbiorników retencyjnych oraz separatora może zostać zaliczona do wartości sieci kanalizacyjnej, co prowadził do niedopuszczalnej modyfikacji warunku udziału w postępowaniu po upływie terminu składania ofert.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1), pkt 2 lit. b) oraz § 8 ust. 2 pkt 1) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: