

WYROK

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie: **Przewodniczący: Piotr Kozłowski**

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie **5 sierpnia 2026 r.** w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej **13 lipca 2026 r.**

przez wykonawcę: **Linter Energia sp. z o.o. z siedzibą w Tyczynie** [„Odwołujący”]

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Dostawa i montaż opraw oświetleniowych na terenie Miasta Białegostoku (I)* (ZDM-XIV.271.11.2026)

prowadzonym przez zamawiającego: **Miasto Białystok** [„Zamawiający”]

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie wyboru naj-korzystniejszej oferty i odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenie badania i oceny ofert.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Zamawiającego, tj.:

1) zalicza w poczet tych kosztów kwotę 15000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) **uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania** oraz **kwotę 3600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) **uzasadnionych kosztów Odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika,**

2) zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy).

Na niniejsze 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.**

Uzasadnienie

Miasto Białystok {dalej: „Zamawiający”} prowadzi na podstawie Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793) {dalej również: „ustawa pzp”, „ustawa Pzp”, „ppp”, „Pzp”} w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia na dostawy pn. *Dostawa i montaż opraw oświetleniowych na terenie Miasta Białegostoku (I)* (ZDM-XIV.271.11.2026).

Ogłoszenie o tym zamówieniu 20 marca 2026 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej serii S nr 56 pod poz. 193118

Wartość tego zamówienia jest powyżej progów unijnych.

2 lipca 2026 r. Zamawiający zawiadomił drogą elektroniczną o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez E.S. z Białegostoku {dalej: „Elseb”} oraz odrzuceniu oferty złożonej przez Linter Energia sp. z o.o. z siedzibą w Tyczynie {dalej również: „Linter” lub „Odwołujący”}.

13 lipca 2026 r. Linter wniósł odwołanie od powyższych czynności Zamawiającego.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia przepisów ustawy pzp:

1. Art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 oraz art. 239 ust. 1 i 2 – przez niezasadne odrzucenie oferty Lintera z powołaniem się na niewykazanie przedmiotowymi środkami dowodowymi, a następnie wyjaśnieniami spełniania części wymogów określonych w SWZ w odniesieniu do oferowanych urządzeń, co skutkowało niezasadnym wybraniem innej oferty jako najkorzystniejszej. Tymczasem Zamawiający powinien na podstawie złożonych przez Lintera przedmiotowych środków dowodowych oraz wyjaśnień dojść do wniosku, że wszystkie wymagane w SWZ parametry zostały wykazane dla zaoferowanego urządzenia, gdyż jasno wynika to ze złożonych dokumentów.

2. Art. 226 ust. 1 pkt. 5 w zw. z art. 107 ust. 4, art. 223 ust. 1, art. 16 i art. 239 ust. 1 i 2 – przez niezasadne i przedwczesne odrzucenie oferty Lintera, z powodu opisanego w poprzednim zarzucie, oraz wybranie jako najkorzystniejszej oferty innego wykonawcy, przy jednoczesnym zaniechaniu wezwania do doprecyzowujących wyjaśnień, wynikające z bezpodstawnego uznania, że pierwsze wyjaśnienia skonsumowały uprawnienie do udzielenia wyjaśnień treści przedmiotowych środków dowodowych celem rozwiania powstałych po stronie Zamawiającego wątpliwości, w sytuacji gdy w pierwszym wezwaniu z 11 czerwca 2026 r. Zamawiający nie wyartykułował wystarczająco precyzyjnie oraz wyczerpująco powstałych po jego stronie wątpliwości, co w konsekwencji spowodowało, że wyjaśnienia wydały się Zamawiającemu nieprzekonujące. Tymczasem w zaistniałej sytuacji takie dodatkowe wezwanie nie naruszyłoby zasady jednokrotności oraz nie naruszałoby zakazu prowadzenia negocjacji co do treści oferty, lecz pozwoliłoby Odwołującemu na wyjaśnienie dalszych wątpliwości Zamawiającego

co do zgodności oferty Lintera z postanowieniami SWZ, a w konsekwencji doprowadziłoby do wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej [zarzut alternatywny, na wypadek nieuwzględnienia poprzedniego zarzutu].

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.Unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty i odrzucenia oferty Lintera.
- 2.Ponownego badania i oceny ofert.
- 3.Wyboru oferty Lintera jako najkorzystniejszej.
- 4.Wezwania Lintera do złożenia uzupełniających wyjaśnień w zakresie spełnienia warunków zamówienia za pomocą złożonych przedmiotowych środków dowodowych.
- 5.Przeprowadzenie ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem całokształtu złożonych dokumentów i wyjaśnień i dokonanie wyboru oferty Lintera jako najkorzystniejszej [żądanie z pkt 4. i 5. alternatywne w stosunku do poprzednich].

W uzasadnieniu odwołania sprecyzowano powyższe zarzuty przez podniesienie okoliczności faktycznych i prawnych, które wzięto pod uwagę i odzwierciedlono dalej w zakresie, który miał znaczenie dla rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na odwołanie z 24 lipca 2026 r. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc okoliczności faktyczne i argumentację prawną, jak to poniżej zrelacjonowano, jeżeli miało to znaczenie dla sprawy.

Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający w rozdziale X SWZ zażądał jako przedmiotowego środka dowodowego {dalej również: „PŚD”} Załącznika nr 1A do SWZ, w którym należało złożyć ogólne oświadczenie, że oferowane oprawy spełniają wszystkie warunki techniczne oraz wymagania Zamawiającego wskazane w SWZ oraz Warunkach technicznych {dalej również: „WT”}, stanowiących załącznik nr 9 do SWZ. Jednocześnie należało wyszczególnić w tabeli załącznika 1A do SWZ numery dokumentów potwierdzających wymagane parametry opraw.

Linter nie złożył wraz z ofertą wymaganego PŚD. Ponieważ Zamawiający przewidział w rozdziale X SWZ wzywanie do uzupełnienia PŚD w trybie art. 107 ust. 2 pzp, 29 kwietnia 2026 r. wezwał *..do złożenia przedmiotowych środków dowodowych, tj. wykazania, zgodnie z oświadczeniem (zał. nr 1A do SWZ) informacji dot. dokumentacji technicznej...*

W odpowiedzi 5 maja 2026 r. Linter zamiast złożenia załącznika nr 1A do SWZ z wyszczególnieniem nr dokumentów załączył te dokumenty, a dodatkowo kartę katalogową zaoferowanej oprawy o nazwie SOLID, zawierającą szczegółowy (158 str.) opis jej parametrów technicznych.

11 czerwca 2026 r. Zamawiający wezwał w trybie art. 107 ust. 4 pzp do wyjaśnienia treści złożonych przedmiotowych środków dowodowych, gdyż podczas weryfikacji dokumentów stwierdził, że materiały graficzne zawarte w karcie katalogowej oprawy SOLID wskazują, że nie spełnia ona wymagań określonych w ppkt 2) lit. k) oraz w) WT.

17 czerwca 2026 r. Linter złożył następujące wyjaśnienia [pisownia oryginalna]: *Oferowana oprawa SOLID spełnia wszystkie wymagania określone w Warunkach Technicznych znak: ZDM-VII.7021.1.1.2026 z dnia 26 stycznia 2026 r., w tym w zakresie wskazanym przez Zamawiającego, tj. dotyczącym uniwersalnego uchwytu z regulacją kąta nachylenia oraz zabezpieczenia termicznego modułu LED realizowanego przez czujnik temperatury umieszczony na płytce LED, połączony elektrycznie z zasilaczem. Spełnienie powyższych wymagań zostało potwierdzone złożoną próbką oprawy, którą Zamawiający ma możliwość bezpośrednio zweryfikować, a także przedłożoną dokumentacją techniczną, certyfikatem ENEC oraz certyfikatem ENEC+.*

Wykonawca wyjaśnia, że materiały graficzne zawarte w karcie katalogowej oprawy SOLID mają charakter wyłącznie poglądowy i przedstawiają przykładowe rozwiązanie montażowe. Nie stanowią one wiążącego opisu technicznych właściwości produktu – w tym zakresie miarodajna jest dokumentacja techniczna oprawy oraz fizyczna próbka dostarczona Zamawiającemu.

Brzmienie kluczowych fragmentów uzasadnienia odrzucenia oferty Lintera [pisownia oryginalna]:

Wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, pismem z dnia 17 czerwca 2026 r., złożył wyjaśnienia, które nie potwierdziły, że oferowana oprawa SOLID spełnia wymagania określone w ppkt. 2) lit. k) oraz lit. w) Warunków Technicznych...

W treści złożonych wyjaśnień, Wykonawca jedynie lakonicznie stwierdza, że oferowany produkt spełnia wszystkie wymagania określone w Warunkach technicznych oraz jest zgodny ze złożoną próbką oprawy... Wykonawca powołując się na próbkę nie precyzuje jej charakteru (co to za próbka, czego dotyczy kiedy i gdzie została złożona) oraz nie wskazuje sposobu jej wykorzystania w kontekście realizacji przedmiotowego zamówienia. Jednocześnie, należy podkreślić, iż próbka złożona w ramach innego postępowania nie może stanowić dowodu potwierdzającego zgodność przedmiotu oferowanego w niniejszym postępowaniu z wymogami Warunków technicznych, gdyż nie była ona przedmiotem oceny w prowadzonym postępowaniu. W konsekwencji powoływanie się przez Wykonawcę na próbkę, która nie była przedmiotem postępowania nie może prowadzić do zmiany ani zastąpienia treści informacji zawartych w złożonej karcie produktu. Przedłożone przedmiotowe środki dowodowe stanowią podstawę oceny zgodności oferowanego asortymentu z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego.

Wyjaśnienia Wykonawcy pozostają w sprzeczności z treścią złożonej oferty oraz informacjami technicznymi wynikającymi z przedłożonej karty katalogowej oprawy SOLID. Wykonawca wyjaśnia, że... Jednocześnie, w części tekstowej karty produktu wyraźnie wskazano, iż oferowane oprawy mają odmienne parametry od wymaganych. Wykonawca nie wyjaśnił rozbieżności przedłożonej karty produktu z wymogami opisanymi w Warunkach technicznych, a próbował je zanegować.

Zgodnie z wymaganiami określonymi w ppkt. 2) lit. k) oraz lit. w) Warunków Technicznych Zamawiający wymagał:

1) „oprawa powinna posiadać uniwersalny uchwyt pozwalający na montaż zarówno na wysięgniku jak i bezpośrednio na słupie, a także na zmianę kąta nachylenia oprawy (regulacja kąta nachylenia oprawy za pomocą jednego, ruchomego zamocowania od 0° do -15° dla zamocowania na wysięgniku i od 0° do 15° dla zamocowania na szczycie słupa, krok nachylenia max. co 5°),...”

Kluczowy jest wymóg Zamawiającego regulacji kąta nachylenia oprawy za pomocą jednego, ruchomego zamocowania. Z treści przedłożonej przez Wykonawcę karty produktu oferowanej oprawy tj. w części opisowej karty wyraźnie wskazane jest, iż regulacja kąta nachylenia oprawy regulowana jest przez dwa ruchome mocowania tj. za pomocą uchwytu do montażu oprawy na słupie (regulacja w miejscu styku uchwytu do oprawy), a także za pomocą przegubu obrotowego przymocowanego do ww. uchwytu oprawy co w konsekwencji skutkuje regulacją kąta nachylenia oprawy przy pomocy dwóch ruchomych mocowań. Przedmiotowe rozwiązanie nie spełnia wymagań Zamawiającego.

2) „oprawa powinna posiadać zabezpieczenie termiczne modułu LED realizowane przez czujnik temperatury umieszczony na płycie LED połączony elektrycznie z zasilaczem,”

W złożonej przez Wykonawcę karcie produktu zapisano, iż zabezpieczenie termiczne modułu LED realizowane jest przez aktywne ograniczenie prądu realizowane przez zasilacz, a nie jak wymagał Zamawiający poprzez fizyczny czujnik umieszczony na płycie LED połączony elektrycznie z zasilaczem, co jest niezgodne z wymaganiem Zamawiającego.

Po zakończeniu procedury wyjaśniającej nadal istnieją dokumenty, dotyczące oferowanych opraw wskazujące na niespełnianie wymagań Warunków Technicznych a brak jest wiarygodnych dowodów przeciwnych, racjonalnych wyjaśnień rozbieżności.

Przedmiot świadczenia oferowany przez Wykonawcę jest niezgodny z opisem przedmiotu zamówienia, ponieważ nie znajduje potwierdzenia w żądanym – na podstawie art. 106 ustawy Pzp – przedmiotowym środku dowodowym.

(...)

Powyżej opisany przebieg i wynik badania oferty Lintera nie był sporny i został zbieżnie przedstawiony zarówno w uzasadnieniu odwołania, jak i w odpowiedzi na odwołanie.

Uzupełniająco wskazać należy, że Zamawiający następująco sprecyzował w rozdziale X Wykaz przedmiotowych środków dowodowych zakres wymaganego potwierdzenia spełnienia wymagań wynikających z Warunków technicznych [pisownia oryginalna; podkreślenia własne]:

Wykonawca w celu potwierdzenia, że oferowany przedmiot zamówienia (dot. opraw oświetlenia ulicznego i doświetlenia przejść dla pieszych) spełnia wymagania określone przez Zamawiającego, zobowiązany jest wykazać, zgodnie z oświadczeniem (zał. nr 1A do SWZ) informacje dot. dokumentacji technicznej w ww. zakresie:

1) nr certyfikatu ENEC lub nr dołączonego do certyfikatu ENEC raportu/sprawozdania z wynikami badanych parametrów na potwierdzenie znamionowej maksymalnej temperatury otoczenia pracy oprawy ta +50°C:

2) nr raportu LM 80 wraz z projekcją TM21 dla dwóch temperatur +85°C, +55°C lub nazwę dokumentu zawierającego Raport LM 80 z projekcją TM-21 dla dwóch temperatur +85°C, +55°C na potwierdzenie utrzymania strumienia świetlnego emitowanego przez 90% populacji diod LED nie mniej niż 90% jego początkowej wartości po upływie 100 000 godzin (100 000 h L90B10);

3) nr certyfikatu Zhaga-D4i na potwierdzenie kompatybilności oprawy oświetleniowej ze standardami Zhaga i DALI;

4) nr certyfikatu ENEC+ na potwierdzenie przebadania oprawy oświetleniowej pod kątem jej rzeczywistej wydajności i trwałości;

(...)

Jednakże wypełniony załącznik nr 1A do SWZ de facto jest przedmiotowym środkiem dowodowym, który jednocześnie dookreśla treść oferty. W pierwszej jego części wymagane było bowiem sprecyzowanie modelu lub symbolu oraz producenta oferowanych opraw ulicznych LED i opraw LED do doświetlenia przejść dla pieszych. Z kolei dla tak sprecyzowanego przedmiotu oferty wymagane było, w charakterze przedmiotowego środka dowodowego, podanie nr dokumentów wypunktowanych w rozdziale X SWZ. Podkreślić należy, że jednoznaczne dopuszczenie przez Zamawiającego uzupełnienia w trybie art. 107 ust. 2 pzp wszystkich informacji objętych załącznikiem nr 1A do SWZ de facto oznacza również przyzwolenie wskazanie modelu i producenta opraw, które zostaną użyte do wykonania przedmiotu zamówienia za cenę wskazaną w formularzu oferty, już po otwarciu ofert.

W samym formularzu oferty (załącznik nr 1 do SWZ) Zamawiający wymagał jedynie określenia ceny oferty oraz okresu udzielanej gwarancji na wykonane prace, tj. podania danych na potrzeby kryteriów oceny ofert. Znalazło to również

odzwierciedlenie we wzorze umowy (załącznik nr 8 do SWZ), gdzie w § 1 Przedmiot umowy mowa jest o dostawie i montażu energooszczędnych opraw LED we wskazanych lokalizacjach [zob. ust. 1]. Również w ramach określenia zakresu świadczeń umowy brak jest odniesienia do modelu i producenta opraw, gdyż jedynie wskazuje się, że dostawa dotyczy opraw o parametrach technicznych i użytkowych określonych w Warunkach technicznych (załączniku nr 9 do SWZ) [zob. ust. 2 pkt 1 i 2]. Co więcej, świadczeniem objętym przedmiotem umowy jest również wykonanie dokumentacji technicznej dla przyjętego typu oprawy, przy czym dokumentacja techniczna, obejmująca w szczególności projekty techniczne, certyfikat ENEC, raport LM 80 wraz z projekcją TM21, certyfikat Zhaga-D4i i certyfikat ENEC+ podlega uzgodnieniu z Zamawiającym, siłą rzeczy, po zawarciu umowy [zob. ust. 2 pkt 5 lit. a-e]. Z kolei w § 2 Obowiązki stron wykonawca zobowiązuje się do wykonania prac określonych w § 1 zgodnie z SWZ, złożoną ofertą (czyli ściśle rzecz biorąc załącznikiem nr 1 do SWZ), dokumentacją techniczną (o której *de facto* mowa w § 1 ust. 2 pkt 5), obowiązującymi przepisami i sztuką budowlaną oraz na ustalonych niniejszą umową warunkach, z uwzględnieniem uzgodnionych z Zamawiającemu zmian w trakcie realizacji prac [zob. ust. 1].

Wreszcie spójnie z powyżej omówionymi uregulowaniami SWZ (co do treści oferty, dokumentów przedmiotowych i umowy) w Warunkach technicznych, czyli w ramach opisu przedmiotu zamówienia, stwierdza się, że przebudową urządzeń oświetleniowych należy realizować zgodnie z tymi warunkami, w tym [pisownia oryginalna] *zaprojektować oprawy uliczne oświetleniowe typu LED spełniające poniższe parametry techniczne i użytkowe*, które następnie zostały wyszczególnione w lit. a)-x), przy czym szczegółowe rozwiązania techniczne nastąpią na etapie uzgodnienia projektu wykonawczego (technicznego) z Zamawiającym [zob. pkt 1), 7) i 8)].

Powyższe uwarunkowania wynikające z SWZ oznaczają, że wymagany zakres potwierdzenia zgodności zaoferowanych opraw został wiążąco określony w pkt 1)-4) rozdziału X SWZ (co zostało powtórzone w opisach kolumn tabeli załącznika nr 1A do SWZ). Podkreślić przy tym należy, że Zamawiający nie kwestionował sprecyzowania przez Lintera modelu i producenta oferowanych opraw w drodze złożenia dokumentów w odpowiedzi na wezwanie wystosowane w trybie art. 107 ust. 2 pzp.

W konsekwencji sposób i zakres faktycznego badania oferty Lintera przez Zamawiającego, którego wynik legł u podstaw odrzucenia tej oferty, nie znajduje oparcia w omówionych powyżej regulacjach SWZ. Podkreślić należy, że wymaganie zaprojektowania opraw spełniających szczegółowe wymagania techniczne i użytkowe (abstrahując nawet od faktu, że podlegające ostatecznie uzgodnieniu po zawarciu umowy), oznacza dopuszczenie zaoferowania opraw, które zostaną dostosowane w celu spełnienia tych wymagań. Innymi słowy, przedmiotem oferty nie musiały być produkowane seryjnie i wprowadzone do obrotu, które przed upływem terminu składania ofert oprawy spełniają Wymagania techniczne w każdym najdrobniejszym aspekcie. Wręcz przeciwnie, w rozdziale X wiążąco został określony zakres wymagań technicznych, których spełnienie jest wymagane do upływu terminu składania ofert i podlega sprawdzeniu w ramach badania ofert. Zamawiający wziął nawet na siebie odnalezienie dokumentów, wymagając wskazania jedynie identyfikujących je oznaczeń.

Skoro poza wszelkim sporem jest, że złożone w ramach zażądanego uzupełnienia dokumenty, odpowiednio: certyfikat ENEC, raport LM, certyfikat Zhaga-D4i i certyfikat ENEC+, potwierdzają dla zaoferowanych opraw Solid odpowiednio znamionową maksymalną temperaturę otoczenia pracy oprawy +50°C, na potwierdzenie utrzymania przy temperaturach +85°C, +55°C strumienia świetlnego emitowanego przez 90% populacji diod LED nie mniej niż 90% jego początkowej wartości po upływie 100 tys. godz., kompatybilność ze standardami Zhaga i DALI, przebadanie pod kątem rzeczywistej wydajności i trwałości – nie było podstaw faktycznych dla stwierdzenia niezgodności tej oprawy z warunkami tego zamówienia.

Uzasadnienia odrzucenia oferty wskazuje na niekonsekwencję Zamawiającego. Z jednej strony wywiódł bowiem niedysponowane przez oprawy Solid regulacji kąta nachylenia za pomocą jednego ruchomego zamocowania i zabezpieczenia termicznego modułu LED umieszczonego na płycie LED z niewymaganej w tym postępowaniu karty katalogowej, w tym na podstawie poglądowych wizualizacji. Z drugiej strony Zamawiający nie wziął pod uwagę egzemplarza oprawy spełniającego również te wymagania, który otrzymał od Lintera w celu zatwierdzenia w ramach umowy w sprawie innego zamówienia (gdzie również obowiązywały te wymogi), powołując się na niemożność badania takiej próbki nieżądaną w tym postępowaniu.

Jednocześnie niesporne było, że zarówno oprawy zastosowane w toku realizacji poprzedniego zamówienia, jak i jeden z egzemplarzy okazanych jako dowód na rozprawie, spełniają wymagania z lit. k) oraz w) pkt 2) Warunków technicznych [zob. również zapis oględzin przeprowadzonych na rozprawie].

W tych okolicznościach Zamawiający nie miał podstaw, aby przejść do porządku dziennego nad treścią zarówno oferty, jak i wyjaśnień Lintera, które jednoznacznie potwierdzają spełnianie w zakresie tych wymagań, zwłaszcza w sytuacji, w tym zignorowania wyjaśnienia, że odnośnie do tych wymagań karta katalogowa ma charakter poglądowy.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że sporne rozwiązanie, o którym mowa w karcie katalogowej oprawy Solid (...*regulowany uchwyt montażowy pozwala na precyzyjne ustawienie oprawy w dwóch płaszczyznach: • przegub obrotowy*

umożliwia rotację w osi poziomej w zakresie -90° do $+90^{\circ}$ • podstawa uchwyty, montowana bezpośrednio do oprawy, pozwala na regulację nachylenia w zakresie -15° do $+15^{\circ}$) obejmuje wymagany i dodatkowy sposób regulacji jako rozwiązania niezależne od siebie. Tym bardziej uprawnia to wniosek, że usunięcie opcjonalnego sposobu regulacji na potrzeby tego zamówienia nie nastręcza trudności technicznych dla Lintera jako producenta opraw Solid. Podobnie jak ewentualne dostosowanie umiejscowienia zabezpieczenia termicznego modułu LED.

Izba zważyła, co następuje:

Art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp nakazuje zamawiającemu odrzucenie oferty, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, przez które – według definicji zawartej w art. 7 pkt 29 pzp – należy rozumieć warunki dotyczące 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. Ponieważ poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) {dalej: „ppzp”} zawierała analogiczne uregulowania, w przeważającej mierze zachowuje aktualność dorobek doktryny i orzecznictwa wypracowany na tle stosowania art. 89 ust. 1 pkt 2 popzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3 popzp. Przy czym ten ostatni przepis miał niemal identyczne brzmienie jak obecnie obowiązujący art. 223 ust. 1 pkt 3 pzp. Różnice sprowadzają się do nieistotnych w okolicznościach tej sprawy zmian terminologii, wynikających z uczynienia obecnie punktem odniesienia dokumentów zamówienia zamiast, jak poprzednio, samej specyfikacji istotnych warunków zamówienia {w skrócie: „SIWZ”}, która z kolei obecnie nazywana jest specyfikacją warunków zamówienia {w skrócie: „SWZ”}. Innymi słowy, na potrzeby dalszego wywodu „SWZ” i „SIWZ” należy poczytać za synonimiczne określenia specyfikacji (istotnych) warunków zamówienia {inaczej w skrócie: „specyfikacji”} jako zasadniczego dokumentu zamówienia opracowywanego przez zamawiających na potrzeby prowadzonego postępowania.

Zarówno w obecnym, jak i poprzednim stanie prawnym co do zasady odrzuceniu podlega oferta, której treść – rozumiana jako oświadczenie woli wykonawcy (zawartość merytoryczna oferty) – nie odpowiada warunkom zamówienia w odniesieniu do zakresu, rodzaju lub sposobu realizacji przedmiotu zamówienia. Innymi słowy zachodzi niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia polegająca na niezgodności zobowiązania wykonawcy wyrażonego w jego ofercie ze świadczeniem, którego zaoferowania wymagał zamawiający w dokumentach zamówienia. Stąd zamawiający powinien zweryfikować, czy oferowane mu roboty budowlane, dostawy lub usługi odpowiadają tym wymaganiom co do rodzaju, zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów, jakie uznał za istotne dla zaspokojenia jego potrzeb, jeżeli znalazło to odzwierciedlenie w ramach opisu przedmiotu zamówienia (z uwzględnieniem proponowanych warunków umowy).

Aby zapewnić możliwość zweryfikowania zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, z jednej strony art. 20 ust. 1 pzp (art. 9 ust. 1 popzp) obowiązuje zamawiającego, aby prowadził całe postępowanie o udzielenie zamówienia w formie pisemnej, w tym art. 133 ust. 1 pzp nakazuje udostępnienie specyfikacji (art. 37 ust. 2 popzp), która ma zawierać w szczególności opis przedmiotu zamówienia, określenie terminu wykonania zamówienia, opis sposobu przygotowania oferty, sposób obliczenia ceny oferty, opis kryteriów oceny ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, istotne warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz opis sposobu przygotowania ofert (art. 134 ust. 1 pkt 4, 6, 14, 17, 18, 20; art. 36 ust. 1 pkt 3, 4, 10, 12 13 i 16 popzp). Z drugiej strony art. 63 ust. 1 i 2 pzp zastrzega pod rygorem nieważności dla oferty składanej przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia formę elektroniczną (art. 10a ust. 5 popzp, przy czym w jeszcze dawniejszym stanie prawnym była to forma pisemna pod rygorem nieważności), a według art. 218 ust. 2 pzp treść takiej oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia (w art. 82 ust. 3 popzp mowa była o zgodności treści oferty z treścią specyfikacji).

W doktrynie i orzecznictwie przyjęło się stanowisko, że rozumienie terminu oferta należy opierać na art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym jest nią oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy. Z uwagi na odpłatny charakter zamówień publicznych, nieodzownym elementem treści oferty będzie zawsze określenie ceny za jaką wykonawca zobowiązuje się wykonać zamawiane świadczenie. W pozostałym zakresie to zamawiający określa w specyfikacji wymagany od wykonawcy zakres i sposób konkretyzacji oświadczenia woli, który będzie podstawą dla oceny zgodności treści złożonej oferty z merytorycznymi wymaganiami opisu przedmiotu zamówienia i warunkami umowy. W szczególności nie budzi wątpliwości, a nie jest bez znaczenia dla rozpoznawanej sprawy, że zamawiający może wymagać skonkretyzowania producenta i oznaczenia indywidualizującego przedmiot oferty np. przez wymaganie podania producenta, marki, typu modelu itp. oferowanego urządzenia. W takim przypadku należy uznać te informacje za stanowiące elementy treści umowy podmiotowo istotne (*accidentalia negotii*).

Niezależnie od charakteru niezgodności, aby zastosować podstawę odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp

musi być możliwe uchwycenie na czym konkretnie taka niezgodność polega, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie warunkami zamówienia. Przy czym o ile art. 223 ust. 1 pzp (87 ust. 1 popzp) uprawnia zamawiającego w toku badania i oceny ofert do zażądania od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert, o tyle zabrania prowadzenia między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz – z zastrzeżeniem ust. 2 (oraz szczególnego trybu dialogu konkurencyjnego) – dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści. Jednocześnie z art. 223 ust. 2 pkt 1-3 pzp (art. 87 ust. 2 pkt 1-3 popzp) wynika nakaz poprawienia przez zamawiającego w ofercie zarówno oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych, jak i innych omyłek, polegających na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, jeżeli poprawienie tych nieoczywistych omyłek nie powoduje istotnych zmian w treści oferty. W konsekwencji nawet wystąpienie stanu niezgodności treści oferty z treścią specyfikacji nie zawsze może być podstawą odrzucenia oferty, gdyż odrzuceniu podlega wyłącznie oferta, której treść jest niezgodna z treścią specyfikacji w sposób zasadniczy i nieusuwalny.

Omówione już powyżej instytucje poprawienia omyłek właściwe dla Prawa zamówień publicznych nie wyłączają konieczności dokonywania wykładni oświadczenia woli, jakim są zarówno specyfikacja, jak i oferta zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, gdyż przez odesłanie wynikające z art. 8 ust. 1 ustawy pzp znajduje tu zastosowanie art. 65 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z przepisem art. 65 § 1 kc oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Natomiast według przepisu art. 65 § 2 kc w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Innymi słowy wynikające z przepisów art. 65 Kodeksu cywilnego dyrektywy interpretacyjne jednoznacznie potwierdzają konieczność uwzględnienia kontekstu sytuacyjnego składanego oświadczenia woli, a zatem uwzględnienia wszystkich elementów istotnych dla odkodowania faktycznego zamiaru składającego oświadczenie woli. Jak to trafnie uchwyciono w uzasadnieniu wyroku Izby z 10 maja 2011 r. sygn. akt KIO 883/11, art. 65 kc daje podstawy do przyjęcia tzw. kombinowanej metody wykładni oświadczeń woli, zmierzającej do uwzględnienia w odpowiednim zakresie zarówno rzeczywistej woli podmiotu składającego oświadczenie woli, jak i wzbudzonego przez to oświadczenie zaufania innych osób. Z jednej więc strony określone znaczenie przypisuje się woli podmiotu składającego oświadczenie, z drugiej zaś strony dąży się do ochrony interesów osoby, która działa w zaufaniu do ustalonego przez siebie sensu otrzymanego oświadczenia woli, jeżeli przy jego interpretacji dołożyła należytej staranności.

Ponadto zakresem normy prawnej wynikającej z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp objęta jest również sytuacja, w której pomimo zadeklarowania przez wykonawcę w ofercie, że jej treść odnośnie przedmiotu świadczenia jest zgodna z opisem przedmiotu zamówienia, nie znajduje to potwierdzenia w zażądanych – na zasadzie art. 104 (etykiety), art. 105 (certyfikaty) lub art. 106 (inne dokumenty) ustawy pzp (przy czym ten ostatni przepis jest odpowiednikiem regulacji zawartej w art. 25 ust. 2 pkt 2 popzp) – przez zamawiającego i składanych przez wykonawcę – co do zasady wraz z ofertą (o czym z kolei stanowi art. 107 ust. 1 pzp) – przedmiotowych środkach dowodowych. Stąd zostały one zdefiniowane w art. 6 pkt 20 ustawy pzp jako środki służące potwierdzeniu zgodności oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych z wymaganiami, cechami lub kryteriami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia lub kryteriów oceny ofert, lub wymaganiami związanymi z realizacją zamówienia.

Przy czym z uregulowań art. 107 ustawy pzp wynika co następuje. Zasadą jest składanie przez wykonawcę przedmiotowych środków dowodowych wraz z ofertą (ust. 1). Jeżeli jednak wykonawca nie uczyni tego w ogóle lub złoży przedmiotowe środki dowodowe, które są niekompletne, zamawiający może wezwać do ich złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie wyłącznie w sytuacji, gdy uprzednio przewidział to w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia (ust. 2). Jednakże nigdy nie jest to dopuszczalne w odniesieniu do kryteriów oceny ofert, a zbędne w przypadku, gdy oferta i tak podlega odrzuceniu albo zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania (ust. 3).

W każdym razie dokumenty zaliczane do przedmiotowych środków dowodowych należy rozpatrywać jako kwalifikowaną formę potwierdzenia zgodności oferowanego świadczenia z wymaganym przez zamawiającego. Innymi słowy, zadeklarowana przez wykonawcę treść oferty musi w takim przypadku dodatkowo znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach co do zasady sporządzonych przez niezależny od wykonawcy podmiot trzeci. W konsekwencji brak takiego kwalifikowanego potwierdzenia również jest podstawą do odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia, co przejawia się zarówno w aspekcie formalnym, tj. w niezgodności z postanowieniem formułującym żądanie złożenia takich dokumentów, jak i przede wszystkim materialnym, tj. niewykazaniu zgodności oferowanego przedmiotu świadczenia z opisem przedmiotu zamówienia w zakresie wymagań, cech lub parametrów, które miały znaleźć potwierdzenie w tych dokumentach.

Reasumując, w ustalonych powyżej okolicznościach Zamawiający bezpodstawnie i bezprawnie stwierdził niezgodność treści oferty Odwołującego z dwoma szczegółowymi wymaganiami opisu przedmiotu zamówienia. Ani wymagany zakres potwierdzenia treści oferty, ani karta katalogowa, z której wywiedziona została podstawa faktyczna odrzucenia, nie uprawniały bowiem do badania w tym zakresie i na podstawie takiego dokumentu oferty Odwołującego, a

tym bardziej do jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp, Skoro stwierdzone przez Zamawiającego niezgodności treści oferty Odwołującego z warunkami tego zamówienia w rzeczywistości nie istnieją, nie wypełniła się hipoteza normy prawnej objętej tym przepisem.

W konsekwencji Zamawiający naruszył również art. 16 pkt 1-2 ustawy pzp, gdyż nie przeprowadził postępowania z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności. Działanie Zamawiającego należy uznać przede wszystkim za nieodpowiadające zasadzie proporcjonalności wyrażonej w art. 16 pkt 3 pzp. Zamawiający, pomimo uzyskania wyjaśnienia jego wątpliwości, arbitralnie podjął bowiem decyzję o odrzuceniu oferty, co było oczywiście nieproporcjonalne do stwierdzonych przez niego niezgodności.

Drugą konsekwencją potwierdzenia się obu zarzutów głównych jest naruszenie przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 i 2 ustawy pzp, gdyż nie poddając oferty Odwołującego ocenie według kryteriów oceny ofert określonych w SWZ, nie dokonał prawidłowego wyboru najkorzystniejszej oferty.

Mając powyższe na uwadze, Izba stwierdziła, że naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp miało wpływ na wynik prowadzonego przez niego postępowania o udzielenie tego zamówienia, stąd – działając na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 1 lit. a oraz b ustawy pzp – orzekła, jak w pkt 1. sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego w tej sprawie, na które złożył się uiszczony przez Odwołującego wpis od odwołania oraz jego uzasadnione koszty z tytułu wynagrodzenia (zgodnie ze złożonym spisem kosztów), orzeczono w pkt 2. sentencji stosownie do ustalonego wyniku sprawy, tj. na podstawie art. 557 ustawy pzp w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 i § 5 pkt 1 i 2 lit. a, 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. poz. 2437) obciążono nimi Zamawiającego.