

WYROK

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 czerwca 2026 r. przez Odwołującego: **Sztembud Sp. z o.o. z/s w Pisz**(ul. Dworcowa 2, 121 200 Pisz) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Miasto Łomża** (Pl. Stary Rynek 14, 18400 Łomża)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: **Sztembud Sp. z o.o. z/s w Pisz**(ul. Dworcowa 2, 12200 Pisz) i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10.000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia jego pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego: **Miasto Łomża** (Pl. Stary Rynek 14, 18400 Łomża) kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną 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.

Sygn. akt: KIO 3155/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Sztembud Sp. z o.o. z/s w Pisz (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: Miasto Łomża. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Rewaloryzacja zabytkowego parku im. Jakuba Wagi – Etap I. Numer referencyjny: WIR.271.2.13.2025. Nr ogłoszenia BZP: nr 2025/BZP 00241730/01 z dnia 2025-05-21.

Wykonawca podał (...) wnosząc odwołanie wobec:

1. czynności odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, dokonanej przez Zamawiającego w informacji z dnia 23 czerwca 2026 r. o unieważnieniu postępowania (znak: WIR.271.2.13.17.2025);
2. czynności unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, będącej bezpośrednim następstwem bezprawnego odrzucenia oferty Odwołującego.

Zamawiającemu zarzucam naruszenie:

- Zarzut I – art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w związku z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp, poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, której treść odpowiada warunkom zamówienia, w sytuacji gdy Zamawiający oparł decyzję o odrzuceniu na literalnym brzmieniu jednego postanowienia SWZ (Rozdział XVI ust. 14) z pominięciem wykładni całości dokumentacji zamówienia, w tym wzoru formularza ofertowego stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ, opracowanego i udostępnionego przez samego Zamawiającego, przedmiaru robót (Załącznik nr 10 do SWZ), projektu zieleni (Załącznik nr 9 do SWZ) oraz wzoru umowy (Załącznik nr 7 do SWZ);
- Zarzut II – art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, poprzez zastosowanie sankcji odrzucenia oferty w warunkach, gdy warunki zamówienia były niejednoznaczne i wewnętrznie sprzeczne w zakresie podziału wartości oferty, a wszelkie istniejące wątpliwości interpretacyjne winny być rozpatrywane na korzyść Wykonawcy, nie zaś stanowić podstawę do odrzucenia jego oferty;
- Zarzut III – art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie zbadania czy rozbieżność między proporcjami wartości elementów oferty a proporcjami zastrzeżonymi w Rozdziale XVI ust. 14 SWZ nie stanowi omyłki niepowodującej istotnej zmiany w treści oferty, która mogła podlegać poprawieniu, nie zaś odrzuceniu oferty;
- Zarzut IV – art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, poprzez unieważnienie postępowania, które nie miałoby miejsca, gdyby oferta Odwołującego nie została bezpodstawnie odrzucona – oferta ta bowiem mieściła się w kwocie przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia (4 888 000,00 zł brutto wobec kwoty 5 026 973,00 zł);
- Zarzut V – art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp (zasady przejrzystości i proporcjonalności) oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp (zasada legalizmu), poprzez odrzucenie oferty najkorzystniejszej cenowo i pod względem kryteriów oceny ofert –

jedyniej oferty mieszczącej się w budżecie Zamawiającego – na podstawie niespójnej wykładni własnych dokumentów zamówienia.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, Odwołujący wnosi o:

1. uwzględnienie odwołania w całości;
2. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego
3. nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania;
4. nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego jako oferty zgodnej z warunkami zamówienia;
5. nakazanie Zamawiającemu dokonania wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej, ewentualnie – z uwagi na konieczność uprzedniego powtórzenia czynności badania i oceny – nakazanie dokonania tejże czynności z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Odwołujący wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie następujących dowodów:

1. Dowód z dokumentu – Specyfikacji Warunków Zamówienia - w celu stwierdzenia faktu treści wymagań Zamawiającego dotyczących podziału ceny oferty oraz hierarchii dokumentów zamówienia (Rozdział XVI ust. 14 oraz Rozdział XXVIII).
2. Dowód z dokumentu – wzoru Formularza Ofertowego (Załącznik nr 1 do SWZ) w wersji udostępnionej przez Zamawiającego – w celu stwierdzenia faktu, że Zamawiający sam przewidział i wymagał podziału ceny na trzy odrębne elementy: roboty budowlane (z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji zieleni), nasadzenia zieleni oraz świadczenie pielęgnacji gwarancyjnej zieleni, co jest sprzeczne z literalnym wymogiem dwuczłonowego podziału procentowego z Rozdziału XVI ust. 14 SWZ.
3. Dowód z dokumentu – oferty Odwołującego złożonej na ww. Formularzu Ofertowym – w celu stwierdzenia faktu, że Odwołujący wypełnił formularz ofertowy według wzoru udostępnionego przez Zamawiającego, wskazując wszystkie trzy wymagane pozycje.
4. Dowód z dokumentu – przedmiaru robót w zakresie branży zieleni (Załącznik nr 10 do SWZ) – w celu stwierdzenia faktu, że przedmiar łączy pozycje dotyczące nasadzeń i pielęgnacji zieleni w jednej grupie rodzajowej, co potwierdza niemożność jednolitego zastosowania proporcji z Rozdziału XVI ust. 14 SWZ bez rozbicia pozycji kosztorysowych w sposób arbitralny.
5. Dowód z dokumentu – wzoru umowy (Załącznik nr 7 do SWZ) – w celu stwierdzenia faktu, że umowa posługuje się trójczłonowym podziałem wynagrodzenia (roboty budowlane, nasadzenia, pielęgnacja gwarancyjna) i określa odrębne terminy płatności, co wyklucza możliwość sumowania nasadzeń z robotami budowlanymi wyłącznie na potrzeby spełnienia proporcji z Rozdziału XVI ust. 14 SWZ (§ 12 ust. 1, § 13 ust. 3 i 12, § 14 ust. 8, § 28 wzoru umowy).
6. Dowód z dokumentu – informacji Zamawiającego o wyborze najkorzystniejszej oferty z 16 czerwca 2026 r. – w celu stwierdzenia faktu, że oferta Odwołującego pierwotnie spełniła wszystkie wymagania SWZ i uzyskała 100 na 100 możliwych punktów w kryteriach oceny ofert.
7. Dowód z dokumentu – informacji o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 23 czerwca 2026 r. – w celu stwierdzenia faktu, że przyczyną ponownego badania ofert był wyłącznie wniosek innego Wykonawcy (SORTED sp. z o.o.).
8. Dowód z dokumentu – informacji o unieważnieniu postępowania z 23 czerwca 2026 r. – w celu stwierdzenia faktu treści uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego oraz unieważnienia postępowania.

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

I. Dopuszczalność (...) wniesienia odwołania

Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia, a wskutek zakwestionowanych czynności Zamawiającego poniósł i może ponieść szkodę. Szkoda polega w szczególności na nieudzieleniu Odwołującemu zamówienia publicznego, w sytuacji gdy jego oferta uzyskała najwyższą ocenę w kryteriach określonych przez Zamawiającego i pierwotnie została uznana za najkorzystniejszą. (...)

II. Stan faktyczny

W postępowaniu nr WIR.271.2.13.2025, prowadzonym przez Miasto Łomża w trybie podstawowym bez negocjacji, w wyznaczonym terminie złożone zostały trzy oferty. Oferta Odwołującego – SZTEMBUD sp. z o.o. z siedzibą w Pisku – opiewała na kwotę 4 888 000,00 zł brutto i była jedyną ofertą mieszczącą się w kwocie przeznaczonych przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia.

16 czerwca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu, wskazując, że uzyskała ona maksymalną, łączną liczbę 100 punktów (60 pkt w kryterium ceny i 40 pkt w kryterium gwarancji) i odpowiada wymaganiom ustawy Pzp oraz postanowieniom SWZ.

18 czerwca 2026 r. wykonawca SORTED sp. z o.o. złożył wniosek, w następstwie którego Zamawiający unieważnił

czynność wyboru i przystąpił do ponownego badania ofert.

23 czerwca 2026 r. Zamawiający:

1. odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp – jako niezgodną z warunkami zamówienia, oraz

2. unieważnił postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp – z uwagi na to, że jedyna pozostała oferta (SORTED sp. z o.o.) przekracza kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia.

II. Bezpodstawność odrzucenia oferty – wewnętrzna sprzeczność dokumentacji zamówienia

Istota problemu

Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego wyłącznie dlatego, że cena za roboty budowlane wskazana w formularzu ofertowym (3 048 000,00 zł brutto, tj. 62,35% wartości całkowitej) nie mieściła się w przedziale 94–97% łącznej ceny oferty zastrzeżonym w Rozdziale XVI ust. 14 lit. a SWZ, a cena za pielęgnację zieleni (130 000,00 zł brutto, tj. 2,65% wartości całkowitej) nie mieściła się w przedziale 3–6% zastrzeżonym w Rozdziale XVI ust. 14 lit. b SWZ.

Odwołujący stwierdza, że powyższy zarzut jest chybiony. Wynika on z selektywnego odczytania jednego postanowienia SWZ z całkowitym pominięciem wzoru formularza ofertowego sporządzonego przez samego Zamawiającego, treści przedmiaru robót oraz wzoru umowy – dokumentów, które tworzą całość dokumentacji zamówienia i muszą być interpretowane łącznie.

Sprzeczność między Rozdziałem XVI ust. 14 SWZ a Formularzem Ofertowym

Kluczowy dla sprawy jest fakt, że postanowienie Rozdziału XVI ust. 14 SWZ operuje wyłącznie dwoma kategoriami kosztów:

- robotami budowlanymi (94–97%),
- pracami pielęgnacyjnymi zieleni (3–6%).

Tymczasem wzór Formularza Ofertowego (Załącznik nr 1 do SWZ), opracowany przez Zamawiającego i udostępniony wszystkim wykonawcom jako obligatoryjny wzorzec złożenia oferty, przewiduje trzy odrębne kategorie:

- roboty budowlane z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji zieleni,
- nasadzenia zieleni,
- świadczenie pielęgnacji gwarancyjnej zieleni.

Odwołujący wypełnił formularz dokładnie według wzoru, wskazując:

- roboty budowlane (z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji zieleni): 3 048 000,00 zł brutto (62,35%),
- nasadzenia zieleni: 1 710 000,00 zł brutto (35,00%),
- pielęgnacja gwarancyjna zieleni: 130 000,00 zł brutto (2,65%).

Powyższe jednoznacznie dowodzi, że rzekoma niezgodność oferty z SWZ nie wynika z odmiennych intencji czy błędów Odwołującego, lecz wyłącznie ze sprzeczności wewnętrznej dokumentów zamówienia sporządzonych przez samego Zamawiającego.

Niejednoznaczność SWZ wykluczająca zastosowanie sankcji odrzucenia oferty

W utrwalonym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia musi być oczywista i niewątpliwa; zamawiający musi mieć pewność co do niezgodności oferty z jego oczekiwaniami, przy założeniu, że postanowienia SWZ są jasne i klarowne (wyrok KIO z 9 maja 2024 r., KIO 1267/24; wyrok z 22 września 2020 r., KIO 1864/20; wyrok z 31 stycznia 2020 r., KIO 69/20).

Ponadto, zastosowanie ostatecznego środka uniemożliwiającego wykonawcy wybór jego oferty i odrzucenie jej w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 5 jest możliwe wyłącznie w przypadku oczywistej i niewątpliwej niezgodności z warunkami zamówienia.

W niniejszej sprawie taka pewność jest wykluczona, ponieważ:

1. Postanowienie Rozdziału XVI ust. 14 SWZ posługuje się kategoriami dwuczłonowymi (roboty budowlane oraz pielęgnacja zieleni), podczas gdy wzór formularza ofertowego udostępniony przez Zamawiającego wyraźnie wydziela trzy pozycje, w tym nasadzenia zieleni jako kategorię odrębną od pielęgnacji.

2. Wykonawca wypełniając formularz w jedyny możliwy sposób – zgodnie z udostępnionym mu przez Zamawiającego wzorem – nie mógł jednocześnie spełnić wymogów Rozdziału XVI ust. 14 SWZ, gdyż wzór formularza tego nie przewiduje.

3. Zamawiający sam stworzył stan niemożności: opracował formularz z trzema pozycjami, a w innej części SWZ zastrzegł proporcje dotyczące tylko dwóch z nich, bez wyjaśnienia, jak zakwalifikować nasadzenia zieleni.

Zasadą jest, że niezgodność oferty z SWZ musi być jednoznacznie wykazana, a istniejące wątpliwości w zakresie interpretacji postanowień SWZ w zakresie wymagań zamawiającego nie mogą być interpretowane na niekorzyść wykonawcy (wyrok KIO z 25 maja 2021 r., KIO 992/21). Co więcej, podstawą dla zastosowania sankcji jaką jest odrzucenie oferty wykonawcy i tym samym pozbawienie go szans na uzyskanie zamówienia, musi być stwierdzenie, że oświadczenie woli wykonawcy, jakim jest oferta, w pewnych merytorycznych aspektach, pozostaje w sprzeczności z

jednoznacznie rozumianymi i niebudzącymi wątpliwości wymaganiami zamawiającego, opisanymi w dokumentach zamówienia. Nie można jednak sankcji takiej zastosować w sytuacji, gdy wymagania te pozostawiają pewne pole do interpretacji.

Sprzeczność z dokumentacją techniczną i wzorem umowy

Powyższy wniosek o niejednoznaczności dokumentacji zamówienia jest dodatkowo uzasadniony przez:

1. Przedmiar robót branży zieleni (Załącznik nr 10 do SWZ): Przedmiar ten grupuje w jednej tabeli pozycje dotyczące sadzenia drzew i krzewów (lipa drobnolistna, wiśnia piłkowana), obsadzenia bylinami i roślinami cebulkowymi, rekultywacji terenu, wykonania trawników, a następnie – w tej samej jednostce dokumentacyjnej – zabiegi pielęgnacyjne: pielęgnację drzew liściastych (3 cykle), pielęgnację krzewów liściastych, pielęgnację bylin, pielęgnację trawników parkowych. Taki układ przedmiaru świadczy o technologicznej i kosztorysowej jedności prac z zakresu nasadzeń i pielęgnacji, wyklucza ich sztywne rozgraniczenie przy wycenie i wskazuje na brak możliwości wyceny zgodnie z proporcjami dwuczłonowymi Rozdziału XVI ust. 14 SWZ bez arbitralnego przesunięcia wartości między pozycjami.

2. Wzór umowy (Załącznik nr 7 do SWZ) – § 12 ust. 1: Wynagrodzenie umowne zostało podzielone na trzy odrębne części: wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji zieleni, wynagrodzenie za nasadzenia zieleni oraz wynagrodzenie za pielęgnację gwarancyjną zieleni. Ten trójcłonowy podział w samej umowie potwierdza intencję Zamawiającego wyraźnego wyodrębnienia nasadzeń jako osobnej kategorii, odmiennej zarówno od robót budowlanych, jak i od pielęgnacji.

3. Wzór umowy – § 13 ust. 3: Odbiór końcowy robót potwierdza wykonanie i zakończenie realizacji robót budowlanych i nasadzeń zieleni jako jednej całości. Nasadzenia są zatem traktowane przez Zamawiającego jako element robót w fazie realizacyjnej, nie zaś jako element pielęgnacyjny.

4. Wzór umowy – § 14 ust. 8: Wynagrodzenie za pielęgnację gwarancyjną będzie płacone w czterech ratach po każdym zakończonym cyklu pielęgnacji (12, 18, 24 i 36 miesięcy od odbioru nasadzeń) – co potwierdza, że pielęgnacja jest świadczeniem odrębnym od nasadzeń realizowanym w okresie pogwarancyjnym.

5. Wzór umowy – § 28: W przypadku wątpliwości interpretacyjnych co do rodzaju i zakresu robót obowiązuje następująca kolejność ważności dokumentów: umowa, SWZ, dokumentacja projektowa, oferta Wykonawcy. Umowa zaś, jak wykazano powyżej, wyraźnie wydziela nasadzenia jako trzecią, odrębną kategorię wynagrodzenia. Tym samym nawet w razie przyjęcia, że Rozdział XVI ust. 14 SWZ jest jasny, przy rozbieżności z treścią umowy pierwszeństwo ma umowa.

Zamawiający był autorem sprzecznych dokumentów

Odwołujący podkreśla, że wszelka wątpliwość interpretacyjna wynika wyłącznie z działania Zamawiającego, który:

- w jednym miejscu SWZ (Rozdział XVI ust. 14) zastrzegł proporcje dwuczłonowe (roboty budowlane oraz pielęgnacja zieleni),

- w innym miejscu (Formularz Ofertowy, wzór umowy, przedmiar) konsekwentnie operował podziałem trójcłonowym (roboty budowlane z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji, nasadzenia, pielęgnacja).

Nie sposób wymagać od Wykonawcy, by samodzielnie rozstrzygał wewnętrzne sprzeczności dokumentów przygotowanych przez Zamawiającego i jednocześnie ponosił z tego tytułu negatywne konsekwencje. Zamawiający nie może wywodzić negatywnych dla wykonawcy skutków prawnych w postaci odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jeżeli SWZ nie zawierała wyraźnych i jednoznacznych wymagań dotyczących treści oferty.

Dodatkowo wskazać należy, że odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp może mieć miejsce wyłącznie w przypadku, kiedy treść oferty, rozumianej jako oświadczenie woli wykonawcy (zawartość merytoryczna oferty), nie odpowiada warunkom zamówienia opisanym lub określonym w dokumentach zamówienia w odniesieniu do przedmiotu zamówienia bądź sposobu jego realizacji. Tymczasem oferta Odwołującego w żadnym zakresie nie odbiega od zakresu rzeczowego zamówienia ani sposobu jego realizacji – Odwołujący zadeklarował wykonanie pełnego zakresu, wycenił wszystkie pozycje przedmiaru, złożył ofertę na formularzu udostępnionym przez Zamawiającego.

Zaniechanie zastosowania art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp

Nawet gdyby Zamawiający uznał, że podział wartości oferty na trzy elementy zamiast dwóch stanowi niezgodność z warunkami zamówienia, to przed odrzuceniem oferty był zobowiązany do zbadania, czy rozbieżność taka nie stanowi innej omyłki w rozumieniu art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. Przed uznaniem oferty za niezgodną z warunkami zamówienia zamawiający powinien również ustalić, czy w ofercie wykonawcy nie występują inne omyłki, o których mowa w art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. Zamawiający zaniechał tego kroku. Nie wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień ani nie rozważył możliwości poprawienia ewentualnej omyłki. Tymczasem, jak podkreśla orzecznictwo, odrzucenie oferty nie może nastąpić z błahych, czysto formalnych powodów, które nie wpływają na treść złożonej oferty, jak również gdy zamawiający ma możliwość poprawienia błędów, które zawiera oferta (wyrok KIO z 13 lutego 2024 r., KIO 199/24).

III. Bezpodstawność unieważnienia postępowania

Unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp było wyłącznie wtórną konsekwencją bezprawnego odrzucenia oferty Odwołującego. Zaoferowana przez Odwołującego cena była niższa od kwoty przeznaczonej przez

Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia. Gdyby oferta Odwołującego pozostała w postępowaniu i została uznana za zgodną z warunkami zamówienia – czego wymagało prawo – nie byłoby żadnych podstaw do unieważnienia postępowania. Unieważnienie postępowania musi zatem zostać uchylone, jako pozbawione podstawy prawnej wskutek wadliwości czynności odrzucenia oferty. Odwołujący zwraca przy tym uwagę, że stosownie do art. 255 pkt 3 ustawy Pzp przesłanką unieważnienia jest sytuacja, gdy cena „najkorzystniejszej oferty” lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia. Tymczasem oferta z najniższą ceną – a zarazem jedyna mieszcząca się w budżecie Zamawiającego – to właśnie oferta Odwołującego. Bezprawne wyeliminowanie tej oferty z postępowania uniemożliwiło zastosowanie przesłanki z art. 255 pkt 3 ustawy Pzp w sposób zgodny z jej ratio legis.

IV. Podsumowanie stanu naruszeń Zamawiający:

1. wybrał ofertę Odwołującego jako najkorzystniejszą (100 pkt), potwierdzając jej zgodność z SWZ;
2. pod wpływem wniosku konkurenta dokonał ponownej oceny i odrzucił ofertę na podstawie literalnej interpretacji jednego postanowienia SWZ z pominięciem całości dokumentacji zamówienia;
3. pominął fakt, że sam sporządził wzajemnie sprzeczne dokumenty zamówienia (Rozdział XVI ust. 14 SWZ w zestawieniu z Formularzem Ofertowym, przedmiarem i wzorem umowy);
4. nie wezwał Odwołującego do wyjaśnień ani nie rozważył poprawienia ewentualnej omyłki;
5. w konsekwencji unieważnił postępowanie, pozbawiając możliwości realizacji zamówienia przez jedynego wykonawcę, który zmieścił się w budżecie.

Działanie takie narusza fundamentalne zasady zamówień publicznych – przejrzystości, proporcjonalności oraz legalizmu – i w sposób nieuprawniony pozbawia Odwołującego zamówienia, które powinno mu zostać udzielone. (...)

Do postępowania odwoławczego przystąpienia nie zostały zgłoszone.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 12.08.2026 r.) podał: (...) Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w całości, w zakresie wszystkich przedstawionych w nim zarzutów.

I. Odwołanie zostało wniesione wobec:

- 1) czynności odrzucenia oferty nr 1 złożonej przez Wykonawcę SZTEMBUD sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 12-200 Pisz na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, dokonanej przez Zamawiającego w informacji z dnia 23 czerwca 2026 r. o unieważnieniu postępowania (znak: WIR.271.2.13.17.2025);
- 2) czynności unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, będącej bezpośrednim następstwem bezprawnego odrzucenia oferty Odwołującego.

W zakresie okoliczności faktycznych uzasadniających wniesienie odwołania („Stan faktyczny”, str. 3-8 odwołania) Odwołujący zreferował przebieg postępowania i czynności prowadzące do odrzucenia jego oferty. Po zapoznaniu się z odwołaniem Zamawiający nie stwierdza podstaw do uwzględnienia odwołania i uznaje wszystkie postawione zarzuty za niezasadne. Zaskarżone czynności są zasadne i zgodne z przepisami ustawy Pzp. Zamawiający przedstawił szczegółowe uzasadnienie tych czynności:

- 1) w informacji o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego opublikowanej na stronie prowadzonego postępowania w dniu 23.06.2026 r. oraz
- 2) w informacji o unieważnieniu postępowania (wraz z odrzuceniem oferty nr 1) opublikowanej na stronie prowadzonego postępowania oraz przesłanej do Wykonawców w dniu 23.06.2026 r.

Zamawiający podtrzymuje argumentację uzasadnienia dokonanych czynności w całości jako swoje stanowisko procesowe w ramach postępowania odwoławczego.

II. Istota sprawy sprowadza się do tego, że wymaganie procentowego podziału ceny zostało jednoznacznie wskazane w Rozdziale XVI ust. 14 SWZ, wiązało wszystkich wykonawców po upływie terminu składania ofert i nie mogło zostać pominięte na etapie badania ofert bez naruszenia zasad równego traktowania, przejrzystości oraz niezmienności treści oferty.

Stan faktyczny przedstawiony w odwołaniu nie jest sporny – sporna jest natomiast jego ocena prawna. Zamawiający podtrzymuje ocenę dokonaną w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Zamawiający nie akceptuje przy tym dyrektywy interpretacyjnej przedstawionej w odwołaniu, w myśl której wszelkie istniejące wątpliwości interpretacyjne [co do warunków zamówienia] winny być rozpatrywane na korzyść Wykonawcy. W ramach zasady prowadzenia postępowania z zachowaniem równego traktowania i uczciwej konkurencji należy taką dyrektywę ująć inaczej – jako zakaz rozstrzygania na niekorzyść wykonawcy i tylko takich wątpliwości, których nie da się usunąć. W treści odwołania Odwołujący wskazuje w szczególności na rzekomą sprzeczność między Rozdziałem XVI ust. 14 SWZ, a Formularzem Ofertowym oraz z dokumentacją techniczną i wzorem umowy. W ocenie Zamawiającego wspomniana sprzeczność nie zachodzi a ewentualne istniejące niespójności redakcyjne SWZ nie uniemożliwiają złożenia oferty niepodlegającej odrzuceniu (taką ofertę złożył wykonawca SORTED sp. z o.o.) Odwołanie zmierza w istocie do zmiany warunków zamówienia określonych w SWZ w zakresie sposobu obliczenia ceny poprzez wyeliminowanie na etapie badania i oceny ofert wymogu określonego w Rozdziale XVI ust. 14 SWZ. Zamawiający nie widzi możliwości takiego działania z uwagi na

kategoryczny zakaz zmiany warunków zamówienia po upływie terminu składania ofert (arg. z art. 286 ust. 1 ustawy Pzp) oraz zakaz prowadzenia negocjacji dotyczących treści złożonej oferty (art. 223 ust. 1 w zw. z art. 266 ustawy Pzp). Kwestionowanie warunków zamówienia określonych w dokumentach zamówienia w drodze środków ochrony prawnej nie jest obecnie możliwe z uwagi na upływ terminu z art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

III. Stanowisko Zamawiającego względem poszczególnych zarzutów odwołania

Stanowisko Zamawiającego odnośnie zarzutu 1 i 2 (zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w związku z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp)

Zamawiający nie zgadza się z twierdzeniem Odwołującego, że warunki zamówienia były wewnętrznie sprzeczne w zakresie podziału wartości oferty. Zamawiający zaprzecza twierdzeniu Odwołującego, że treść oferty Odwołującego odpowiada warunkom zamówienia.

Przedmiot zamówienia obejmował wykonanie robót budowlanych polegających na rewaloryzacji zabytkowego parku wraz z usługą nasadzenia zieleni oraz świadczeniem pielęgnacji gwarancyjnej zieleni w okresie gwarancyjnym. Zamawiający na realizację przedmiotu zamówienia ubiegał się o pozyskanie dofinansowania w ramach projektu realizowanego ze środków Unii Europejskiej Program Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027, Priorytet V: Zrównoważony rozwój terytorialny, Działanie 5.1. Rewitalizacja miejska. Z uwagi na główny przedmiot zamówienia, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy Pzp do udzielenia zamówienia zastosowanie mają przepisy ustawy Pzp dotyczące robót budowlanych. W związku z dofinansowaniem zewnętrznym, niezgodny z ustawą Pzp wybór oferty podlegającej odrzuceniu może powodować zastosowanie tzw. korekty finansowej (pomniejszenia) wydatków kwalifikowalnych. Zamawiający w formularzu ofertowym (wzór formularza stanowi zał. nr 1 do SWZ) wskazał, aby wykonawca zadeklarował cenę ofertową brutto z podziałem na:

- a) roboty objęte przedmiotem zamówienia (z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji zieleni),
- b) nasadzenia zieleni,
- c) świadczenie pielęgnacji gwarancyjnej zieleni.

Za powyższym podziałem przemawiały zapisy wniosku o dofinansowanie projektu jak również różne stawki VAT dla robót budowlanych i nasadzeń zieleni oraz usług związanych z pielęgnacją zieleni. Ze względu na fakt, iż pielęgnacja zieleni miała być świadczona w okresie 36 miesięcy od zakończenia realizacji robót budowlanych i dokonania nasadzeń zieleni, Zamawiający zawarł odpowiednie zapisy w Załączniku Nr 7 do SWZ - wzór umowy. Uzależnił również zapłatę wynagrodzenia za wykonane i potwierdzone przez inspektora nadzoru prace pielęgnacyjne w okresie gwarancyjnym w 4 częściach odpowiednio: po zakończeniu okresu wykonanej pielęgnacji wynoszącego 12, 18, 24, 36 miesięcy od dnia odbioru dokonanych nasadzeń zieleni. Wyodrębnienie z zakresu przedmiotu zamówienia wartości prac związanych z wykonywaniem pielęgnacji gwarancyjnej przez wykonawcę (zapisy § 14 ust. 8 wzoru umowy - stanowiącego załącznik nr 7 do SWZ) miało na celu uniknięcie wcześniejszego ukrytego „nadpłacania” za prace pielęgnacyjne, które nie zostały jeszcze zrealizowane. Wprowadzenie systemu rozliczenia poprzez etapowanie niniejszych płatności miało na celu uzyskanie kontroli finansowej nad realizacją prac pielęgnacyjnych wykonywanych przez okres 36 miesięcy po końcowym odbiorze przedmiotu zamówienia. Zamawiający w postanowieniach Rozdziału XVI Sposób obliczenia ceny oferty (ust. 14 SWZ) zastrzegł, że:

- a) cena za wykonanie robót budowlanych musi wynosić nie mniej niż 94% i nie więcej niż 97% łącznej ceny oferty,
- b) cena za wykonanie prac w zakresie pielęgnacji zieleni musi wynosić nie mniej niż 3% i nie więcej niż 6% łącznej ceny oferty.

Zamawiający w wyniku ponownego badania i oceny ofert złożonych w niniejszym postępowaniu w odniesieniu do oferty Odwołującego, tj. oferty nr 1 Wykonawcy - SZTEMBUD sp. z o.o. stwierdził, że zaoferowana przez Wykonawcę w ofercie (formularzu ofertowym) cena za wykonanie robót budowlanych w wysokości 3 048 000,00 zł brutto, która stanowi 62,35 % łącznej ceny oferty, oraz cena za świadczenie prac pielęgnacji zieleni w wysokości 130 000,00 zł brutto, która stanowi 2,65% łącznej ceny oferty, nie mieszczą się w przedziałach określonym przez Zamawiającego w SWZ w Rozdziale XVI Sposób obliczenia oferty w ust. 14. Taka oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, gdyż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi przez Zamawiającego w SWZ. Zarzucanie na tym etapie postępowania niejednoznaczności i niejasności zapisów SWZ jest chybione i spóźnione. Dotyczy to także argumentacji przedstawionej w piśmie procesowym Odwołującego z 15.07.2026 r., w której Odwołujący wywodzi rzekomy brak możliwości spełnienia wymagań określonych w SWZ i wnosi o ich pominięcie przy ocenie ofert. Wykonawcy przed upływem terminu składania ofert mają możliwość zwracania się do Zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści SWZ, co więcej w terminie 5 dni od dnia zamieszczenia SWZ na stronie prowadzonego postępowania Wykonawca mógł złożyć odwołanie na zapisy zamieszczone w przedmiotowej SWZ. Składając ofertę Odwołujący jednoznacznie oświadczył, iż jest związany warunkami zamówienia określonymi w SWZ. W przedmiotowym przypadku nie istnieją żadne wątpliwości w zakresie interpretacji zapisu ustępu 14 w rozdziale XVI „Sposób obliczenia ceny oferty” w SWZ. Nie można także mówić o różnym podziale wartości w poszczególnych dokumentach zamówienia. Odpowiedni stosunek wartości części materialnej (robót budowlanych) do części niematerialnych tj. prac pielęgnacyjnych określono w

rozdziale XVI Sposób obliczenia ceny oferty w ust. 14 SWZ. Fakt, iż w poszczególnych dokumentach tj. przedmiarze robót, który stanowi dokument wyłącznie pomocniczy oraz we wzorze umowy czy formularzu ofertowym koszty były w różny sposób ujmowane, nie prowadzi do twierdzenia, że zapisy rozdziału XVI SWZ nie muszą być przez Wykonawcę respektowane. Odwołujący wskazuje, że jego oferta w żadnym zakresie nie odbiega od zakresu rzeczowego zamówienia ani sposobu jego realizacji oraz że zadeklarował wykonanie pełnego zakresu, wycenił wszystkie pozycje przedmiaru, a dodatkowo złożył ofertę na formularzu udostępnionym przez Zamawiającego. Odwołujący pomija jednak przy tym, że w świetle art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w związku z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp ocena zgodności treści oferty z warunkami zamówienia obejmuje także warunki, które dotyczą postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z wymagań proceduralnych. Niezgodność treści oferty Odwołującego wskazana jako podstawa jej odrzucenia ma właśnie taki charakter.

Stanowisko Zamawiającego odnośnie zarzutu 3 (zarzut naruszenia art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp)

W ocenie Zamawiającego zastosowanie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp do oferty Odwołującego nie było dopuszczalne. Poprawienie wskazanych w ofercie wartości prowadziłoby do istotnej zmiany treści oferty, ponieważ wymagałoby zmiany wysokości poszczególnych części wynagrodzenia oraz zasad ich rozliczania. Z dokumentów zamówienia i treści oferty nie wynika przy tym jeden obiektywnie możliwy sposób dokonania takiej korekty. Znamienne jest również, że Odwołujący nie wskazuje w żądaniach odwołania konkretnego sposobu poprawienia oferty. Żądanie wyjaśnień dotyczących jednoznacznie podanych w ofercie wartości liczbowych, naruszałoby zarówno zasadę równego traktowania wykonawców, jak i zasadę przejrzystości. Zamawiający nie znajduje podstaw do dokonywania tego rodzaju operacji względem konkretnych wartości podanych w ofertach. Takie działanie w istocie prowadziłoby do zmiany treści oferty. Przeprowadzenie wyjaśnień, których wynikiem miałyby być obliczanie kwot poszczególnych części składowych ceny ofertowej brutto wynikającej z tych wyjaśnień, byłoby naruszeniem zakazu zmiany treści oferty po upływie terminu składania ofert, wyrażonego w art. 223 ust. 1 w zw. z art. 266 ustawy Pzp. Nie sposób błędu Wykonawcy uznać za omyłkę „nieistotną”, podlegającą poprawieniu na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy taka zmiana była możliwa do dokonania w oparciu o znajdujące się w ofercie dane. Obowiązkiem zamawiającego jest poprawienie omyłki jedynie wtedy, gdy sposób, w jaki ma być dokonana poprawa wynika z innych elementów składających się na ofertę. Obecne przepisy art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp nie wprowadzają innych wytycznych stosowania tego przepisu. Przepisy ustawy Pzp przewidują wprost instytucje lub odsyłają do instytucji k.c., które służą konwalidacji skutków niedołożenia przez wykonawcę należytej staranności przy sporządzaniu treści oferty. Jednakże istotne elementy tego oświadczenia woli - jak skonkretyzowany w sposób wymagany przez Zamawiającego przedmiot oferowanego świadczenia - powinny się jednak w ofercie znaleźć, w przeciwnym razie nie sposób ustalić treści tego oświadczenia bez jego istotnej zmiany lub prowadzenia ustaleń z wykonawcą już po terminie składania ofert, co jest wprost zakazane przepisem art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. W Komentarzu do ustawy Prawo zamówień publicznych (udostępnianym przez Urząd Zamówień Publicznych pod adresem: <https://ekomentarzppz.uzp.gov.pl/prawo-zamowienpublicznych>) odnośnie art. 223 ust. 1 wskazano: „Uruchomienie procedury z art. 223 ust. 1 Pzp oznacza, że zamawiający miał wątpliwości co do jednoznacznego stwierdzenia zgodności lub niezgodności oferty z warunkami zamówienia, których rozwianie może nastąpić wyłącznie przy udziale wykonawcy”. W przypadku przedmiotowego postępowania, w odniesieniu do oferty Odwołującego, Zamawiający nie miał podstaw do tego rodzaju wątpliwości. Informacje zawarte w ofercie Odwołującego były jednoznaczne. Dalej w treści ww. komentarza napisano: „2. W toku badania i oceny ofert niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz z uwzględnieniem art. 223 ust. 2 i art. 187 Pzp, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści. Art. 223 ust. 1 Pzp wyraża w tym miejscu ogólną zasadę niezmienności treści oferty po upływie terminu składania ofert. Wyjaśnienie treści oferty z zastosowaniem powyższej regulacji Prawo zamówień publicznych Art. 223 powinno mieścić się w granicach merytorycznych treści oferty i zawartych w niej oświadczeń i informacji, tj. nie może stanowić zmiany oferty. W art. 223 ust. 1 Pzp przewidziane są dwie sytuacje, w których zmiana oferty będzie dopuszczalna. (...) 11. Inne omyłki polegające na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty – założenia i cel przepisu. Trzecia grupa omyłek to omyłki polegające na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty. Art. 223 ust. 2 pkt 3 Pzp daje zamawiającemu możliwość poprawiania uchybień w ofertach merytorycznie poprawnych, w celu zapobieżenia ich eliminacji z postępowania z przyczyn wyłącznie formalnych lub niemających istotnego znaczenia w kontekście oferowanego świadczenia. Przepis ten nie stanowi zatem narzędzia do naprawiania błędnie złożonych ofert, lecz jest podstawą poprawienia omyłek, którego może dokonać zamawiający, a znaczenie tych poprawek dla całości złożonego oświadczenia woli (oferty) wykonawcy nie będzie istotne. Proces poprawiania omyłek nie może prowadzić przy tym do konieczności znaczącej ingerencji ze strony zamawiającego w treść oferty. Wystąpienie omyłki nie może też pozostawiać wątpliwości co do zamierzonej treści oświadczenia wykonawcy (...).” Odwołujący prawdopodobnie pozostawał w błędzie co do rzeczywistych warunków zamówienia, nie zauważając postanowień ustępu 14 w rozdziale XVI SWZ – na co wskazuje brak wniosku o wyjaśnienie

tego zapisu przed złożeniem oferty (Zamawiający zresztą również ten zapis przeoczył przy dokonaniu pierwotnej, unieważnionej czynności badania i oceny ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej, na co wpływ mogła mieć długotrwałość prowadzonego postępowania i zmiany w składzie komisji przetargowej). Brak świadomości Odwołującego co do rzeczywistej treści dokumentów zamówienia w ocenie Zamawiającego nie prowadzi do uznania niezgodności złożonego w ofercie oświadczenia jako omyłki. Ponadto, usunięcie wspomnianej niezgodności nie jest możliwe z uwagi na brak określonego wyniku takiej hipotetycznej czynności, który wynikałby z warunków zamówienia.

Stanowisko Zamawiającego odnośnie zarzutu 4 (zarzut naruszenia art. 255 pkt 3 ustawy Pzp)

Badanie i ocena ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest etapem poprzedzającym wybór najkorzystniejszej oferty w oparciu o kryteria oceny i warunki ustalone przez zamawiającego dla danego, konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, określone w dokumentach zamówienia. Zamawiający w informacji o unieważnieniu postępowania opublikowanej na stronie prowadzonego postępowania oraz przesłanej do Wykonawców w dniu 23.06.2026r. przedstawił szczegółowe uzasadnienie dokonanych czynności. Zamawiający po dokonaniu ponownego badania i oceny ofert stwierdził, że oferta nr 1 złożona przez Wykonawcę - SZTEMBUD sp. z o.o., ul. Dworcowa 2, 12-200 Pisz i oferta nr 3 złożona przez Wykonawcę TRESBUD Sp. z o.o., ul. Zachodnia 2G/99, 15-345 Białystok, podlegają odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jako niezgodne z warunkami zamówienia.

Mając powyższe na uwadze, Zamawiający stwierdził, że spośród złożonych w postępowaniu ofert jedyną ofertą, która pozostała jest oferta nr 2 złożona przez Wykonawcę - SORTED SP. Z O.O., Chyliczki, ul. Wschodnia 27B, 05-500 Piaseczno z zaoferowaną ceną brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia: 5 617 320,00 zł. Zgodnie z art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że Zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty. Celem takiego uregulowania jest ochrona Zamawiającego przed roszczeniem o zawarcie umowy w przypadku braku środków finansowych. Co do zasady przesłankę unieważnienia postępowania, na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, odnieść należy do kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, udostępnionej na stronie internetowej prowadzonego postępowania bezpośrednio przed otwarciem ofert. Decyzję Zamawiający podejmuje w określonych warunkach zaistniałych w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia i w granicach możliwości finansowania zadania. Zamawiający wykonał czynności mające na celu sprawdzenie możliwości zwiększenia kwoty, którą może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do wysokości ceny oferty nr 2 SORTED SP. Z O.O. Na podstawie przeprowadzonej analizy Zamawiający uznał, że w chwili obecnej nie ma możliwości zwiększenia powyższej kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia do ceny oferty nr 2 SORTED SP. Z O.O.

W związku z powyższym, przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało unieważnione, zgodnie z art. 255 pkt 3 ustawy Pzp.

Stanowisko Zamawiającego odnośnie zarzutu 5 (zarzucenie naruszenia art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp (zasady przejrzystości i proporcjonalności) oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp (zasada legalizmu)

Podstawą oceny ofert są warunki zamówienia opisane przez Zamawiającego w dokumentacji zamówienia. Zasada równego traktowania oznacza postulat traktowania wykonawców w jednakowy sposób – przy założeniu jednakowych okoliczności. W przedmiotowym postępowaniu wszyscy Wykonawcy dysponowali takim samym zakresem informacji niezbędnych do sporządzenia prawidłowej oferty, zgodnej z zapisami SWZ. Treść oferty kształtuje sam Wykonawca. Wykonawca ma obowiązek szczegółowego zapoznania się z dokumentami zamówienia, warunkami zamówienia i skonstruowania oferty w sposób zgodny z wymaganiami SWZ. Wykonawca nie może wymagać zastosowania procedury, która w danym wypadku jest nieadekwatna do zaistniałej sytuacji i której zastosowanie godzi w zachowanie zasad określonych w art. 16 ustawy Pzp oraz powodowałaby niezgodność czynności Zamawiającego z warunkami zamówienia, a tym samym – z przepisami ustawy Pzp.

Zamawiający w trakcie postępowania nie otrzymał żadnych wniosków o wyjaśnienie zasad sporządzania oferty i sposobu wyliczania podziału kosztów, określonego w rozdziale XVI ust. 14 SWZ. Powyższe pozwalało Zamawiającemu stwierdzić, że zasady wskazywania wartości są jasne i jednoznaczne, a Zamawiający będzie miał pewność jak należy badać oferty złożone w postępowaniu. Odwołujący w ramach tego zarzutu wskazuje na „niespójność wykładni własnych dokumentów zamówienia” przez Zamawiającego. W uzasadnieniu Odwołujący wywodzi natomiast raczej tezę o niespójności dokumentów przez Zamawiającego – wykładnia przyjęta przez Zamawiającego jest jednoznaczna i została przedstawiona w toku postępowania o udzielenie zamówienia w uzasadnieniu zaskarżonych obecnie czynności.

IV. Stanowisko Zamawiającego względem wniosków dowodowych odwołania

Zamawiający wnosi o rozpoznanie odwołania w oparciu o dokumenty znajdujące się w aktach sprawy odwoławczej, w szczególności stanowiące dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia. Zamawiający nie neguje wniosków dowodowych Odwołującego, kwestionuje natomiast zawarte w nich konkluzje, przeciwstawiając im twierdzenia własne, a zatem Zamawiający wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie dowód z dokumentów wskazanych w odwołaniu i

załączonych do odwołania, celem stwierdzenia poniższych faktów

ad 1) – dowód z dokumentu tj., Specyfikacji Warunków Zamówienia, celem stwierdzenia faktu: Specyfikacja Warunków Zamówienia (bez załączników) nie porządkuje hierarchii dokumentów zamówienia; hierarchia dokumentów zamówienia wskazana w § 28 Załącznika Nr 7 do SWZ - wzór umowy (w odwołaniu zapewne omyłkowo wskazano na nieistniejący Rozdział XXVIII SWZ) ma natomiast zastosowanie w ramach umowy w sprawie zamówienia publicznego – a więc dopiero po udzieleniu zamówienia a nie na etapie postępowania o udzielenie zamówienia;

ad 2) – dowód z dokumentu tj. wzoru Formularza Ofertowego (Załącznik nr 1 do SWZ) w wersji udostępnionej przez Zamawiającego, celem stwierdzenia faktu: podział ceny na trzy elementy kalkulacyjne według wzoru Formularza ofertowego nie powoduje sprzeczności z wymogiem dwuczłonowego podziału procentowego z Rozdziału XVI ust. 14 SWZ, ponieważ nie uniemożliwia jednoczesnego zastosowania się do tego wymogu; Ponadto, elementem Formularza Ofertowego było oświadczenie o uznaniu się Wykonawcy jako związanego warunkami zamówienia określonymi w SWZ oraz o wykonaniu przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami zawartymi w SWZ;

ad 3) – dowód z dokumentu tj. oferty Odwołującego złożonej na ww. Formularzu Ofertowym, celem stwierdzenia faktu: wypełnienie przez Odwołującego formularza ofertowego według wzoru udostępnionego przez Zamawiającego nie było przez Zamawiającego kwestionowane (fakt bezsporny) – zachowanie podziału przewidzianego we wzorze tego formularza nie oznacza jednak automatycznie spełnienia wszystkich pozostałych warunków zamówienia, w szczególności w zakresie sposobu obliczenia ceny – w tym wymogu zapisanego w Rozdziale XVI ust. 14 SWZ; Ponadto, w Formularzu Ofertowym Odwołujący oświadczył, iż oferuje wykonanie przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami zawartymi w SWZ, a także oświadczył, że uznaje się za związanego warunkami zamówienia określonymi w SWZ, przy czym jego oferta w zakresie podziału ceny nie odpowiadała tym warunkom;

ad 4) – dowód z dokumentu tj. przedmiaru robót w zakresie branży zieleni (Załącznik nr 10 do SWZ), celem stwierdzenia faktu: pozycje cenowe oferty mają charakter zryczałtowany a nie kosztorysowy, w związku z czym połączenie w przedmiarze pozycji dotyczących nasadzeń i pielęgnacji zieleni nie uniemożliwiało obliczenia ceny oferty w sposób wskazany w SWZ;

ad 5) – dowód z dokumentu tj. wzoru umowy (Załącznik nr 7 do SWZ), celem stwierdzenia faktu: ze wskazanych postanowień wzoru umowy: § 12 ust. 1, § 13 ust. 3 i 12, § 14 ust. 8, § 28 wynika, że terminy płatności za roboty budowlane i nasadzenia są zbieżne a nie różne;

ad 6) – dowód z dokumentu tj. informacji Zamawiającego o wyborze najkorzystniejszej oferty z 16 czerwca 2026 r., celem stwierdzenia faktu: nie ma sporu co do faktu, że oferta Odwołującego została pierwotnie przez Zamawiającego wybrana jako najkorzystniejsza (czynność unieważniona) – fakt ten jednak nie prowadzi do wniosku, że treść oferty Odwołującego nie jest niezgodna z warunkami zamówienia;

ad 7) – dowód z dokumentu tj. informacji o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 23 czerwca 2026 r., celem stwierdzenia faktu: nie ma sporu co do faktu, że pierwotna czynność wyboru oferty Odwołującego została unieważniona po zwróceniu uwagi na wadliwość tej czynności we wniosku wykonawcy SORTED sp. z o.o. – fakt ten jednak nie oznacza, że przyczyną ponownego badania ofert nie była konieczność dokonania czynności w postępowaniu zgodnie z rzeczywistymi warunkami zamówienia;

ad 8) – dowód z dokumentu tj. informacji o unieważnieniu postępowania z 23 czerwca 2026 r., celem stwierdzenia faktu: treści uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego oraz unieważnienia postępowania, przy czym Zamawiający podtrzymuje treść uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego oraz unieważnienia postępowania i potwierdza, że nie uległy one zmianie.

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

Odwołujący, Sztembud Sp. z o.o. z/s w Piszcu, kwestionując w odwołaniu czynność z 23 czerwca 2026 r. odrzucenia jego oferty wskazał na naruszenie art. 226 ust.1 pkt 5 ustawy Pzp i w konsekwencji na naruszenie art. 255 pkt tej ustawy z uwagi na czynność unieważnienia postępowania- jak podkreślił - będącej bezpośrednim następstwem bezprawnego odrzucenia oferty Odwołującego. Niezależnie od wskazanych przepisów podniósł także naruszenie: (1) art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, z uwagi na zaniechanie zbadania czy rozbieżność między proporcjami wartości elementów oferty a proporcjami zastrzeżonymi w Rozdziale XVI ust. 14 SWZ nie stanowi omyłki niepowodującej istotnej zmiany w treści oferty, która mogła podlegać poprawieniu; (2) art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp (zasady przejrzystości i proporcjonalności) i art. 17 ust. 2 ustawy Pzp (zasada legalizmu) w związku z odrzuceniem oferty najkorzystniejszej cenowo i pod względem kryteriów oceny ofert – mieszczącej się w budżecie Zamawiającego i - jak podkreślił – na podstawie niespójnej wykładni własnych dokumentów zamówienia.

Zarzuty podnoszone w odwołaniu nie podlegają uwzględnieniu. Dowody wskazywane w odwołaniu, a mianowicie: (1) Specyfikacja Warunków Zamówienia (SWZ), w tym postanowienia jej Rozdziału XVI ust. 14 oraz Rozdziału XXVIII; (2) wzór Formularza Ofertowego (Załącznik nr 1 do SWZ); (3) Formularz Ofertowy wykonawcy; (4) przedmiar robót w zakresie branży zieleni (Załącznik nr 10 do SWZ); wzór umowy (Załącznik nr 7 do SWZ) w tym § 12 ust. 1, § 13 ust. 3 i

12, § 14 ust. 8, § 28 wzoru umowy; (5) informacji Zamawiającego o wyborze najkorzystniejszej oferty z 16 czerwca 2026 r.; (6) informacji o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 23 czerwca 2026 r. (7) informacji o unieważnieniu postępowania z 23 czerwca 2026 r. nie pozwalają uznać, że oferta wykonawcy Sztembud jest zgodna z warunkami zamówienia, albowiem rozbieżność pomiędzy proporcjami wartości elementów oferty a proporcjami zastrzeżonymi w Rozdziale XVI ust. 14 SWZ nie mogły być zakwalifikowane jako inna omyłka w rozumieniu art. 223 ust.2 pkt 3 Pzp niepowodująca istotnej zmiany w treści oferty, która mogła podlegać poprawieniu

W Specyfikacji Warunków Zamówienia w rozdziale XVI ust.14 Zamawiający podał: *14.Każdy Wykonawca może złożyć tylko jedną ofertę, która musi obejmować całość oferowanego przedmiotu zamówienia i musi przedstawić cenę ryczałtową oferty dla całości zamówienia wyliczoną w oparciu o własną kalkulację, a przedstawić ją w formularzu oferty odpowiednio do jego treści jako cenę za całość zamówienia, jak i z wyszczególnieniem wartości zamówienia na roboty budowlane i nasadzenia zieleni. Zamawiający zastrzega, że:*

- a) cena za wykonanie robót budowlanych musi wynosić nie mniej niż 94% i nie więcej niż 97% łącznej ceny oferty,*
- b) cena za wykonanie prac w pielęgnacji zieleni musi wynosić nie mniej niż 3% i nie więcej niż 6% łącznej ceny oferty."*

Wykonawca w Formularzu oferty w jego punkcie 1 – zgodnie ze wzorem ustalonym w zał. 1 do SWZ – podał: (...)

1.Oferujemy wykonanie przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami zawartymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) i załącznikach do SWZ za cenę ofertową brutto 4888000,00. zł, w tym:

- a)roboty objęte przedmiotem zamówienia (z wyłączeniem nasadzeń i pielęgnacji zieleni) za cenę ofertową brutto 3048000,00 zł, w której uwzględniono należny podatek od towarów i usług VAT w stawce 23%,*
- b) nasadzenia zieleni za cenę ofertową brutto 1710000,00 zł, w której uwzględniono należny podatek od towarów i usług VAT w stawce 8%,*
- c) świadczenie pielęgnacji gwarancyjnej zieleni za cenę ofertową brutto 130000,00 zł, w której uwzględniono należny podatek od towarów i usług VAT w stawce 8%."*

Mając na uwadze wskazane wymaganie z rozdziału XVI pkt 14 w kontekście punktu 1 Formularza oferty, Izba zgodziła się ze stanowiskiem Zamawiającego, że treść oferty wnoszącego odwołanie wykonawcy jest niezgodna z warunkami postępowania co powoduje jej odrzucenie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Z wyliczeń – jak podał Zamawiający - wynika bowiem, że zaoferowana przez wykonawcę Sztembud w ofercie (formularzu ofertowym) cena za wykonanie robót budowlanych w wysokości 3 048 000,00 zł brutto, która stanowi 62,35 % łącznej ceny oferty oraz cena za świadczenie prac pielęgnacji zieleni w wysokości 130 000,00 zł brutto, która stanowi 2,65% łącznej ceny oferty, które nie mieszczą się w przedziałach określonym przez Zamawiającego w SWZ w Rozdziale XVI w ust. 14 (...).

W myśl wskazanego art. 226 pkt 5 Pzp: „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) 5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia; (...) W tym przypadku Zamawiający w SWZ jednoznacznie zastrzegł, że (...)cena za wykonanie robót budowlanych musi wynosić nie mniej niż 94% i nie więcej niż 97% łącznej ceny oferty”, a „cena za wykonanie prac w pielęgnacji zieleni musi wynosić nie mniej niż 3% i nie więcej niż 6% łącznej ceny oferty” (Rozdział XVI, pkt 14 SWZ; str. 26) (...). Zaoferowana przez wykonawcę Sztembud cena oraz jej składowe są oczywiście niezgodne z wymaganymi warunkami Zamówienia. Ta niezgodność ma charakter nieusuwalny, niepodlegający uzupełnieniu. Izba zgodziła się ze stanowiskiem Zamawiającego, że wskazywana w odwołaniu sprzeczność pomiędzy postanowieniami rozdziału XVI pkt 14 a pkt 1 Formularza oferty nie występuje, albowiem ustalenie poziomu cen w tym punkcie Formularza musiało uwzględniać docelowo proporcje wymagane w rozdziale XVI pkt 14 SWZ

Odnosząc się do podnoszonych w odwołaniu kwestii wewnętrznych sprzeczności w dokumentach w zakresie podziału wartości oferty w kontekście punktu 1 Formularza oferty, zdaniem Izby podział ceny na trzy elementy kalkulacyjne według wzoru tego Formularza nie uniemożliwiał zastosowanie się do wymogu; dwuczłonowego podziału procentowego z Rozdziału XVI ust. 14 SWZ.Odwołujący, poza tym takiego zarzutu nie sformułował w odwołaniu opierając jego twierdzenia na kwestii sprzeczności postanowień, a nie ich wykluczającego się zastosowania. Zamawiający wyjaśnił ponadto, że zastosowanie w SWZ dwuczłonowego podziału wg rozdziału XVI ust.14: *Wyodrębnienie z zakresu przedmiotu zamówienia wartości prac związanych z wykonywaniem pielęgnacji gwarancyjnej przez wykonawcę (...) miało na celu uniknięcie wcześniejszego ukrytego „nadpłacania” za prace pielęgnacyjne, które nie zostały jeszcze zrealizowane. Wprowadzenie systemu rozliczenia poprzez etapowanie niniejszych płatności miało na celu uzyskanie kontroli finansowej nad realizacją prac pielęgnacyjnych wykonywanych przez okres 36 miesięcy po końcowym odbiorze przedmiotu zamówienia”*. Izba także zwraca uwagę, że to wymaganie nie było przedmiotem wyjaśnień w trybie zapytań wykonawców ani ewentualnego zaskarżenia w trybie odwoławczym. W odniesieniu do wzoru projektu umowy i wskazywanych paragrafów Izba zwraca uwagę, że te postanowienia dotyczą etapu realizacji przedmiotu zamówienia i są kompatybilne z wartościami podanymi w pkt 1 Formularza oferty, przy których ustalaniu wykonawca był zobowiązany uwzględniać wymagania rozdziału XVI ust.14 SWZ.Ewentualne niespójności redakcyjne SWZ na które wskazuje w odwołaniu wykonawca mogły zostać wyjaśnione przed złożeniem oferty z zastosowaniem środków prawnych przewidzianych

ustawą Pzp. Słusznie bowiem twierdzi Zamawiający, że wykonawca przed upływem terminu składania ofert miał możliwość zwracania się z wnioskiem o wyjaśnienie treści SWZ, również w terminie 5 dni od dnia zamieszczenia SWZ na stronie prowadzonego postępowania mógł złożyć odwołanie na postanowienia przedmiotowej SWZ i jej załączników. Ich podnoszenie na tym etapie postępowania niewątpliwie jest spóźnione.

Izba także zgodziła się z argumentacją Zamawiającego, że fakt nieodbiegania oferty wykonawcy od zakresu rzeczowego zamówienia ani sposobu jego realizacji a także deklaracja wykonania pełnego zakresu i wycena wszystkich pozycji przedmiaru oraz złożenie przez wykonawcę oferty na wymaganym SWZ formularzu nie powoduje w świetle spornego postanowienia SWZ (Rozdział XVI ust.14), że ta oferta jest zgodna z warunkami zamówienia. Ocena zgodności treści oferty z warunkami zamówienia w związku z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp dotyczy również wymagań proceduralnych przewidzianych w SWZ. Zastosowanie w tej sprawie procedury według art. 223 ust.2 pkt 3 Pzp nie było dopuszczalne. Poprawienie wskazanych w ofercie wartości prowadziłoby – jak słusznie podnosił Zamawiający - do istotnej zmiany treści oferty, wymagałoby bowiem zmiany wysokości poszczególnych części wynagrodzenia oraz zasad ich rozliczania. Z dokumentów zamówienia i treści oferty nie wynika obiektywnie możliwy sposób dokonania takiej korekty i na konkretny sposób poprawienia oferty – jak zauważał Zamawiający – także nie wskazuje wykonawca. Ponadto niezastosowanie przez wykonawcę reguły z rozdziału XVI ust.14 SWZ nie można uznać za omyłkę „nieistotną”, do której referuje procedura z art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. Tak jak podkreśla doktryna i orzecznictwo omyłka nie może pozostawiać wątpliwości co do zamierzonej treści oświadczenia wykonawcy a proces poprawiania omyłek nie może prowadzić do znaczącej ingerencji ze strony zamawiającego w treść oferty. W tym przypadku niezgodność - według argumentacji Odwołującego – z postanowieniami SWZ jest skutkiem braku świadomości wykonawcy, co do rzeczywistej treści dokumentów zamówienia będącej, jednakże- – co pośrednio wynika z argumentacji Odwołującego - skutkiem niedołożenia przez profesjonalnego wykonawcę należytej staranności przy sporządzaniu treści oferty. Tym samym usunięcie wskazanej niezgodności nie jest możliwe w trybie art. 223 ust.2 pkt 3 Pzp.

Wobec braku uwzględnienia kluczowych zarzutów związanych z oceną i podstawą odrzucenia oferty Odwołującego także pozostałe zarzuty podlegają oddaleniu. Zamawiający bowiem po odrzuceniu oferty Odwołującego stwierdził, że ofertą, która pozostała jest oferta nr 2 wykonawcy SORTED sp. z o.o. z Piaseczna z ceną brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia: 5 617 320 zł, która przewyższa kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia. Także nie zasługuje na uwzględnienie w stanie faktycznym tej sprawy zarzut *naruszenia art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp (zasady przejrzystości i proporcjonalności) oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp (zasada legalizmu)*. Tak jak podnosił Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: (...) *Podstawą oceny ofert są warunki zamówienia opisane przez Zamawiającego w dokumentacji zamówienia. Zasada równego traktowania oznacza postulat traktowania wykonawców w jednakowy sposób – przy założeniu jednakowych okoliczności. W przedmiotowym postępowaniu wszyscy Wykonawcy dysponowali takim samym zakresem informacji niezbędnych do sporządzenia prawidłowej oferty, zgodnej z zapisami SWZ. Treść oferty kształtuje sam Wykonawca. Wykonawca ma obowiązek szczegółowego zapoznania się z dokumentami zamówienia, warunkami zamówienia i skonstruowania oferty w sposób zgodny z wymaganiami SWZ. Wykonawca nie może wymagać zastosowania procedury, która w danym wypadku jest nieadekwatna do zaistniałej sytuacji i której zastosowanie godzi w zachowanie zasad określonych w art. 16 ustawy Pzp oraz powodowałaby niezgodność czynności Zamawiającego z warunkami zamówienia, a tym samym – z przepisami ustawy Pzp. Zamawiający w trakcie postępowania nie otrzymał żadnych wniosków o wyjaśnienie zasad sporządzania oferty i sposobu wyliczania podziału kosztów, określonego w rozdziale XVI ust. 14 SWZ. Powyższe pozwalało Zamawiającemu stwierdzić, że zasady wskazywania wartości są jasne i jednoznaczne, a Zamawiający będzie miał pewność jak należy badać oferty złożone w postępowaniu.* (...)

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

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

.....