

WYROK

Warszawa, 1 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 28 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 14 lipca 2026 r. przez wykonawcę **Neoenergetyka sp. z o.o. w Warszawie**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Powiat Tczewski**

przy udziale uczestnika postępowania po stronie zamawiającego - wykonawcy **J.K.**

o r z e k a :

1. Uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu:

- 1.1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 1.2. Unieważnienie czynności odrzucenia oferty złożonej przez odwołującego,
- 1.3. Powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

2. Kosztami postępowania obciążyć zamawiającego i:

- 2.1. Zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł (siedem tysięcy pięćset złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.
- 2.2. Zasądzić od zamawiającego Powiatu Tczewskiego na rzecz odwołującego Neoenergetyka sp. z o.o. w Warszawie kwotę 11 100 zł (jedenastę tysięcy sto złotych) tytułem kosztów postępowania odwoławczego.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący:.....

Uzasadnienie

Powiat Tczewski („Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego w ramach zadania inwestycyjnego pn. <<Rozbudowa i przebudowa budynku Starostwa Powiatowego w Tczewie o magazyn sprzętu ochrony ludności i obrony cywilnej>>”, numer referencyjny postępowania: ZP.272.20.2026, zwane dalej „Postępowaniem”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 12 czerwca 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00287254. Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwoty wskazanej w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi.

14 lipca 2026 r. wykonawca Neoenergetyka sp. z o.o. w Warszawie (zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 253 ust. 1 i 2 zw. z art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez zaniechanie przedstawienia szczegółowego uzasadnienia faktycznego czynności odrzucenia oferty Odwołującego, co skutkuje naruszeniem przez Zamawiającego zasady przejrzystości, pisemności i zachowania uczciwej konkurencji, a w konsekwencji wskazuje na naruszającą przepisy Pzp czynność odrzucenia oferty Odwołującego;

ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia tego zarzutu:

2) art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp dokonaniu bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny, podczas gdy oferta Odwołującego nie jest obciążona nieprawidłowością w postaci błędu w obliczeniu ceny, będącego podstawą zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp;

w konsekwencji:

3) art. 239 ust. 1 Pzp poprzez dokonanie wadliwego wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez wykonawcę J.K. Klub Architekti, podczas gdy to oferta Odwołującego powinna być uznana za najkorzystniejszą.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i odrzucenia oferty Odwołującego, dokonania ponownej oceny oferty z uwzględnieniem oferty Odwołującego oraz jej wyboru jako oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący wskazał, że Zamawiający odrzucił 5 spośród 6 złożonych ofert, wybierając ofertę najdroższą tj. ofertę wykonawcy J.K. prowadzącego działalność pod firmą J.K. Klub Architekti z ceną 135 000 zł brutto. Oferta Odwołującego opiewała na cenę 71.340 zł brutto. Stwierdził, że przedstawione przez Zamawiającego uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego wskazuje, że ocena tej oferty została przeprowadzona w oderwaniu od przedłożonych przez wykonawcę dokumentów i bez jakiegokolwiek uzasadnienia faktycznego. Uznał, że gdyby Zamawiający prawidłowo procedował w zakresie Postępowania i przeprowadził ocenę ofert bez zarzucanych naruszeń, to uznałby ofertę Odwołującego za najkorzystniejszą. Zauważył, że w wyniku uwzględnienia odwołania Zamawiający zmuszony będzie dokonać unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty oraz unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego. Stwierdził, że po ponownej ocenie ofert Zamawiający może dokonać wyboru oferty Odwołującego, a nawet w przypadku podtrzymania decyzji o jej odrzuceniu – zobligowany będzie przedstawić szczegółowe uzasadnienie – co umożliwi Odwołującemu analizę podstaw faktycznych i wniesienie kolejnego środka ochrony prawnej. Stwierdził, że uwzględnienie odwołania prowadzić będzie do unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty i realnie zwiększa szansę Odwołującego na pozyskanie zamówienia, natomiast zaniechanie wniesienia odwołania pozbawiłoby Odwołującego tej szansy, co skutkowałoby szkodą Odwołującego w postaci utraty przychodu i zysku z realizacji zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

16 lipca 2026 r. wykonawca J.K. prowadzący w Krakowie działalność gospodarczą pod firmą J.K. Klub Architekti zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego jako uczestnik po stronie Zamawiającego.

3 sierpnia 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości. Wskazał, że w związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami między cenami ofertowymi wykonawców a tymi, które wykonawcy wskazali w swoich wyjaśnieniach, odrzucił oferty złożone przez Odwołującego oraz T.C.. Zadeklarował, że w przypadku uwzględnienia odwołania, przyjąłby nie tylko wyjaśnienia Odwołującego, ale także T.C., którego oferta była tańsza. W ocenie Zamawiającego, Odwołujący nie miał interesu we wniesieniu odwołania.

Zamawiający oświadczył, że nie przedstawił sposobu kalkulacji „krok po kroku” z literalnym wskazaniem pozycji zawierających błędy w działaniach arytmetycznych, niemniej uznał, że przedstawienie aż tak szczegółowego uzasadnienia finalnie nie wpłynęłoby na wynik Postępowania. W tym jednak przypadku Odwołujący nie musiał „domyślać się przyczyn odrzucenia złożonej przez niego oferty” i nie miał problemu w ustaleniu na czym polegał błąd w obliczeniu jego ceny, o czym świadczy wyczerpujący opis omyłek zawartych w odwołaniu.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestnika postępowania, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na

podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez wykonawcę J.K. prowadzącego w Krakowie działalność gospodarczą pod firmą J.K. Klub Architekci Wykonawca ten stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, źródłem szerokiej interpretacji omawianej materialnoprawnej przesłanki odwołania jest art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665/EWG, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.

Dokonując wykładni prounijnej należy mieć na uwadze, że nie chodzi tu wyłącznie o dane postępowanie o udzielenie zamówienia. Interes w uzyskaniu „konkretnego” zamówienia należy rozumieć szerzej i powinien on dotyczyć zamówienia w znaczeniu przedmiotu przyszłej umowy, a nie danego postępowania o udzielenie zamówienia. Podmiot, który korzysta ze środków ochrony prawnej, w swoim zamierzeniu dąży do uzyskania korzyści z przyszłego kontraktu, którego przedmiotem są określone dobra, usługi lub roboty budowlane. Wiązanie „danego” zamówienia z konkretnym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego stanowiłoby nieuzasadnione ograniczenie dostępu do środków gwarantujących jednostkom kontrolę poczynañ zamawiającego. Dopóki zatem nie zostanie zawarta umowa czy to w ramach postępowania, w którym złożono odwołanie, czy w ramach kolejnego postępowania, to jest to ubieganie się o to samo - dane zamówienie publiczne i do tego czasu wykonawca ma interes w jego uzyskaniu, rozumiany jako możliwość uzyskania zamówienia publicznego (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 października 2025 r., sygn. akt XXIII Zs 74/25).

Warto przy tym wskazać, że interes wykonawcy należy oceniać w kontekście całości postępowania odwoławczego, a interes w uzyskaniu zamówienia ma występować przede wszystkim w dacie wnoszenia odwołania lub w przeszłości (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt KIO 1388/11).

Czynność odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę T.C. nie została zaskarżona, zaś oferta Odwołującego – gdyby nie podlegała odrzuceniu – uzyskałaby wyższą liczbę punktów w ramach kryteriów oceny ofert niż oferta wybrana jako najkorzystniejsza.

Nadto nie można z góry przesądzić wyniku powtórnego badania i oceny ofert. Unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego nie jest nierozdzielnie związane z koniecznością unieważnienia czynności odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę T.C.. Stwierdzenie wystąpienia błędów w treści ofert czy wyjaśnień nie musi prowadzić do takich samych skutków w odniesieniu do obu ofert.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego dokumentację przekazaną do akt sprawy przez Zamawiającego 3 sierpnia 2026 r., zapisaną w postaci elektronicznej, przekazaną na adres do doręczeń elektronicznych Urzędu Zamówień Publicznych.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

W Postępowaniu oferty złożyło 6 wykonawców. Wszyscy zadeklarowali 120-dniowy termin wykonania, który był jednym z kryteriów oceny ofert. Pozostałym kryterium oceny ofert była cena. Cena oferty uczestnika postępowania wynosiła 135 000 zł brutto, a Odwołującego 71 340 zł brutto.

23 czerwca 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający zażądał złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny ofertowej, a także przy uwzględnieniu wszystkich rzeczywistych kosztów związanych z jego realizacją.

29 czerwca 2026 r. Odwołujący przedłożył pismo z wyjaśnieniami w sprawie rażąco niskiej ceny zawierające kalkulację ceny ofertowej.

9 lipca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej w Postępowaniu. Oferty Odwołującego oraz wykonawcy T.C. zostały odrzucone.

W uzasadnieniu faktycznym i prawnym czynności odrzucenia Zamawiający wskazał, że:

„Na wezwanie Zamawiającego w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pzp (w celu zbadania, czy zaoferowane ceny ofertowe nie mają charakteru rażąco niskich), obaj Wykonawcy złożyli wyjaśnienia wraz z zestawieniem poszczególnych pozycji kwotowych składających się na przedmiotowe zamówienie, w których Zamawiający dopatrywał się błędów w zakresie przedstawionych przez Wykonawców wyliczeń.

Z uwagi na stwierdzone rozbieżności między cenami wynikającymi z treści ofert złożonych przez ww. Wykonawców, a tymi, które Wykonawcy wskazali w swoich wyjaśnieniach, Zamawiający odrzuca ich oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, który stanowi, że <<Zamawiający odrzuca oferty, jeżeli (...) zawierają błędy w obliczeniu ceny lub kosztu,>>.”.

Izba zważyła, co następuje.

Stosownie do art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty, proporcjonalny i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego cechuje się wysokim poziomem sformalizowania. Formalizm ten służy realizacji podstawowych zasad wynikających z art. 16 pkt 1-3 Pzp.

Należy podzielić pogląd wyrażany w orzecznictwie Izby, że uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca, gdy oceny zamawiającego nie podziela, mógł się do wskazanych uchybień ustosunkować. Zasadność zarzutów odwołania kwestionujących czynność odrzucenia oferty może być oceniana wyłącznie w zakresie tych okoliczności, które zostały przez zamawiającego przedstawione jako uzasadniające odrzucenie oferty. To na podstawie takiej kompletnej informacji wykonawca, który nie zgadza się z wynikiem oceny, może podjąć decyzję o skorzystaniu ze środków ochrony prawnej, gdyż pozwala ona wykonawcy sformułować zarzuty w odwołaniu i polemizować ze stanowiskiem zamawiającego co do zgodności z ustawą czynności zamawiającego. Także Izba przez pryzmat tego uzasadnienia i powołanych w nim okoliczności faktycznych oraz przedstawionej argumentacji dokonuje - w pierwszej kolejności - oceny prawidłowości podjętych przez zamawiającego czynności z zastrzeżeniem, że takiej ocenie mogą podlegać tylko okoliczności zakomunikowane wykonawcy w decyzji zamawiającego (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 maja 2023 r., sygn. akt KIO 1215/23).

Izba zgodziła się z Odwołującym, że Zamawiający w żaden sposób nie wyjaśnił, na czym miał polegać błąd Odwołującego w obliczeniu ceny, który stał się podstawą odrzucenia oferty Odwołującego. Przedstawione uzasadnienie pozostawało w tym zakresie lakoniczne i zdawkowe. Nie wynikało z niego, które konkretnie elementy treści oferty wskazują na błędne obliczenie ceny.

Obowiązek prawidłowego sformułowania uzasadnienia czynności odrzucenia oferty wykonawcy spoczywa na Zamawiającym. Okoliczność, że Odwołujący po odrzuceniu własnej oferty był w stanie we własnym zakresie zidentyfikować pewne nieścisłości nie zwalnia Zamawiającego z tego obowiązku. Wykonawca nie może bowiem domyślać się faktycznych i prawnych przesłanek odrzucenia jego oferty.

W konsekwencji zarzut pierwszy odwołania był uzasadniony.

Zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

W niniejszej sprawie doszło do wyboru oferty uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej, gdy oferta ta - przy uwzględnieniu oferty Odwołującego - nie była najkorzystniejsza. Prowadzi to do wniosku, że zarzut trzeci odwołania był zasadny.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp 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.

Z kolei wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia rozumianego jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

W niniejszej sprawie naruszenia Zamawiającego miały wpływ na wynik Postępowania, gdyż doszło do wyboru oferty uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej oraz do niezasadnego odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego, która jawiła się jako korzystniejsza na podstawie ustalonych kryteriów oceny ofert. Uzasadnienie przedstawione przez Zamawiającego nie dało podstaw do stwierdzenia, że oferta Odwołującego winna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp.

W konsekwencji Izba uwzględniła odwołanie w rozpoznanym zakresie (tj. w zakresie zarzutów pierwszego i trzeciego odwołania). Ze względu na uwzględnienie zarzutu głównego, Izba nie rozpoznawała zarzutu ewentualnego (drugiego).

Na marginesie Izba zwraca uwagę, że nie każdy błąd w treści oferty czy wyjaśnień prowadzi do sankcji odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę.

Stosownie do art. 223 ust. 2 Pzp Zamawiający poprawia w ofercie:

- 1)oczywiste omyłki pisarskie,
- 2)oczywiste omyłki rachunkowe, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek,
- 3)inne omyłki polegające na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty

- niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona.

W orzecznictwie Izby wskazuje się, że dopuszczalna na gruncie ustawy Pzp jest sytuacja, w której wyjaśnienia rażąco niskiej ceny zawierają omyłki. Często takie omyłki występują w samych ofertach, a jednak ustawa Pzp wprowadza możliwość ich poprawiania np. w sytuacji, gdy nie powodują istotnych zmian w treści oferty (art. 223 ust. 2 pkt 3 Pzp). Złożenie wyjaśnień ceny jest jednak tym trudniejsze, że często jest ograniczone krótkimi terminami narzucanymi przez zamawiających. Ryzyko popełnienia błędu jest więc realne.

Wskazać jednak należy, uwzględniając cel przepisu art. 224 ust. 1 pkt 8 Pzp oraz art. 224 ust. 6 Pzp, że drobne omyłki i błędy kalkulacyjne, które nie wpływają na ogólny odbiór wyjaśnień, tj. nie powodują, że wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, nie powinny stanowić powodu do odrzucenia oferty wykonawcy z uwagi na rażąco niską cenę.

Przepisy dotyczące ceny rażąco niskiej nie służą temu by usuwać z postępowania wykonawców, których wyjaśnienia obarczone są jakimiś brakami, a temu by chronić zamawiających i interes publiczny przed narażeniem na ryzyko nieprawidłowej realizacji zamówienia z uwagi na niedoszacowanie ceny oferty.

Dlatego też zdaniem Izby instytucja zamawiająca, która zidentyfikuje nieścisłości w wyjaśnieniach, powinna w pierwszej kolejności ocenić, czy wpływają one na ogólny ich odbiór, tj. czy powodują, iż wyjaśnienia jako całość nie uzasadniają ceny podanej w ofercie w dostatecznym stopniu. Jeśli faktycznie charakter błędów jest na tyle istotny, że poddaje w wątpliwość całość złożonych wyjaśnień, sankcja odrzucenia oferty jest uzasadniona.

Nie powinny jednak prowadzić do odrzucenia oferty błędy mało istotne czy też pomyłki kalkulacyjne o marginalnym znaczeniu. Tego typu podejście jest przejawem nadmiernego formalizmu i nie ma nic wspólnego z celem, dla którego przepisy art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp i art. 224 ust. 6 Pzp zostały wprowadzone do ustawy (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 146/24).

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Odwołanie zostało w całości uwzględnione, a zatem Odwołujący okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Na koszty postępowania odwoławczego składały się wpis uiszczony przez Odwołującego (7 500 zł) oraz koszty

poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego (3 600 zł). Wobec powyższego Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 11 100 złotych.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....