Sygn. akt: KIO 4439/26

WYROK

Warszawa, dnia **13 października 2026 r.**

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Przemysław Dzierzędzki
Protokolant:Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczejw dniu 7 września 2026 r. przez wykonawcę **Terlan S.A. w Poznaniu**
w postępowaniu prowadzonym przez **PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie, Komenda Główna Straży Ochrony Kolei**
na *rozbudowę ośrodka szkolenia zawodowego straży ochrony kolei oraz hodowli i tresury psów służbowych w Zbąszyniu*
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia **PBO Śląsk sp. z o.o. w Sosnowcu** oraz **MTM Budownictwo sp. z o.o. w Tarnowie**

orzeka:

1. **uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym wykonanie czynności odrzucenia oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia PBO Śląsk sp. z o.o. w Sosnowcu oraz MTM Budownictwo sp. z o.o. w Tarnowie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo zamówień publicznych,**
2. kosztami postępowania obciąża **PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie, Komenda Główna Straży Ochrony Kolei** i:
   2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **20.000 zł 00 gr** (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3.600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez **odwołującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
   2.2. zasądza od **PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie, Komenda Główna Straży Ochrony Kolei** na rzecz wykonawcy **Terlan S.A. w Poznaniu** kwotę **23.600 zł 00 gr** (słownie: dwadzieścia trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), stanowiącą koszty postępowania odwoławczego z tytułu wpisu od odwołania i 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.

Przewodniczący:……

Sygn. akt: KIO 4439/26

U z a s a d n i e n i e

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie, Komenda Główna Straży Ochrony Kolei, zwana dalej „zamawiającym”, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „ustawą Pzp” lub „Pzp”, którego przedmiotem jest rozbudowa ośrodka szkolenia zawodowego straży ochrony kolei oraz hodowli i tresury psów służbowych w Zbąszyniu.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 28 maja 2026 r., Dz.U. S: 101/2026, nr 364766-2026.

Wobec czynności i zaniechań zamawiającego w ww. postępowaniu 7 września 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, zwanej dalej również „Izbą”, wniósł odwołanie wykonawca Terlan S.A. w Poznaniu, zwany dalej „odwołującym”.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1) art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 Pzp w zw. z art. 16 pkt. 1 i 2 Pzp przez prowadzenie z Konsorcjum negocjacji i zmiany treści złożonej oferty zamiast odrzucenia tej oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia oraz zawierającej błąd w obliczeniu ceny,
2) w konsekwencji powyższych naruszeń – naruszenie art. 239 Pzp przez wadliwy wybór oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej i zaniechanie wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej.

Odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:

1) unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
2) powtórzenie czynności badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu,

3)odrzucenie oferty Konsorcjum,
4)dokonanie wyboru oferty odwołującego.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania. W odpowiedzi i w trakcie rozprawy przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosili przystąpienie wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia PBO Śląsk sp. z o.o. w Sosnowcu oraz MTM Budownictwo sp. z o.o. w Tarnowie W zgłoszeniu przystąpienia wnieśli o oddalenie odwołania. W zgłoszeniu i na rozprawie przedstawili uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Uwzględniając całość dokumentacji z przedmiotowych postępowania, w tym w szczególności: ogłoszenie o zamówieniu, postanowienia specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), odpowiedzi na pytania dotyczące treści SWZ, modyfikacje SWZ, oferty wykonawców, wezwania zamawiającego kierowane do wykonawców, odpowiedzi wykonawców na ww. wezwania, zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej, załączniki do pism procesowych stron i uczestnika, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dokumenty złożone przez strony i w trakcie posiedzenia i rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Art. 16 ustawy Pzp stanowi, że *Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:*

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.

Art. 223 ust. 1 Pzp stanowi, że *W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści.*

Art. 223 ust. 2 Pzp stanowi, że *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.

Art. 226 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:*

5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;

10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Art. 239 ust. 1 Pzp stanowi, że *Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.*

Ustalono, że przedmiotem zamówienia jest rozbudowa ośrodka szkolenia zawodowego straży ochrony kolei oraz hodowli i tresury psów służbowych w Zbąszyniu.

Kolejno ustalono, że w SWZ zamawiający przewidział m.in.:

12. SPOSÓB OBLICZENIA CENY

12.1. Podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu Zamówienia oraz podatek od towarów i usług (nie dotyczy Wykonawców zagranicznych, którzy nie są płatnikami podatku VAT w Polsce).

12.3. W ofercie Wykonawca ma obowiązek:

1) poinformowania Zamawiającego, że wybór jego oferty będzie prowadził do powstania u Zamawiającego obowiązku podatkowego;

2) wskazania nazwy (rodzaju) towaru lub usługi, których dostawa lub świadczenie będą prowadziły do powstania obowiązku podatkowego;

3) wskazania wartości towaru lub usługi objętego obowiązkiem podatkowym Zamawiającego, bez kwoty podatku;

4) wskazania stawki podatku od towarów i usług, która zgodnie z wiedzą Wykonawcy, będzie miała zastosowanie.

12.4. Cena ofertowa musi uwzględniać wszystkie wymagania oraz czynności i badania składające się na wykonanie Zamówienia, określone w Programie Funkcjonalno-Użytkowym, w tym roboty tymczasowe i prace towarzyszące konieczne dla wykonania tych robót

12.5. Wykonawca musi dołączyć do oferty wypełnione Rozbicie Ceny Ofertowej („RCO"). Wykonawca musi wycenić wszystkie pozycje RCO, gdzie zarówno ceny jednostkowe, jak i cena za daną pozycję jest podana z

matematycznym zaokrągleniem do dwóch miejsc po przecinku i jest różna od zera.

Każda pozycja RCO powinna zostać wyceniona zgodnie z zakresem w niej opisanym. Nie dopuszcza się wliczania kosztów wykonania jakiejkolwiek pozycji RCO w inną pozycję RCO.

12.6. Sumaryczna wartość pozycji RCO dotycząca wykonania dokumentacji projektowej (ETAP II, pkt. 1) nie może przekroczyć 4% wartości oferty netto za wykonanie całości Zamówienia.

12.7. W przypadku niezachowania w ofercie wymagań określonych w pkt 12.5 i w pkt 12. 6 oferta zostanie uznana za niezgodną z wymaganiami Zamawiającego określonymi w SWZ i będzie podlegać odrzuceniu.

12.8. Ceną oferty jest suma wartości wszystkich pozycji podanych w wypełnionym RCO, powiększona o podatek VAT.

12.9. Sposób zapłaty i rozliczenia za realizację Zamówienia, określone zostały w Warunkach Umowy stanowiących Tom II SWZ.

(por. SWZ, w aktach sprawy)

Kolejno ustalono, że w Tomie IV SWZ (Rozbicie ceny ofertowej) zamawiający przewidział m.in.:

Lp.	*Etap*	*Cena*	*Wartości składowe elementów określone procentowo*	*Wynagrodzenie częściowe za realizację etapu (pola wypełnione automatycznie po wpisaniu ceny oferty)*
ETAP II				
1	*projekt budowlany wraz z Decyzją PnB, projekty techniczne i wykonawcze dokumentacja powykonawcza, nadzór autorski, koordynacje projektowe w trakcie budowy. (kwota ryczałtowa nie może przekroczyć 4% wartości oferty)*	*Kwota ryczałtowa*	*100%*	
ETAP III				
FAZA 1				
2	*budynek B - internat z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
3	*budynek B - roboty i wyposażenie związane ze strzelnicą*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
4	*budynek C - wielofonkcyjny z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
5	*budynek D - szkolenia psów i opieki oraz zespół kojców*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
6	*sieci instalacyjne i przyłacza zewnętrzne, m. in.: - wod-kan - studnia - gaz - energetyka - zbiorniki*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
7	*zagospodarowanie terenu, m. in.: - obiekt szkoleniowy do ćwiczeń ewakuacji i pierwszej pomocy - wbocznica kolejowa - boisko wielofunkcyjne - plac apelowy - ogrodzenie - drogi, parkingi, dojścia, zieleń*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
FAZA 2				
8	*budynek A - administracyjno-biurowy z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	

(por. Tom IV SWZ - RCO, w aktach sprawy)

Kolejno ustalono, że 8 lipca 2026 r. zamawiający dokonał modyfikacji *polegającej na dodaniu nowego TOMU IV - (RCO), załączając prawidłowy plik o treści stanowiącej załącznik do niniejszej informacji 08.07.2026_TOM IV RCO. Dokonana zmiana ma charakter doprecyzowujący i nie prowadzi do istotnej zmiany zakresu ani charakteru przedmiotu zamówienia.*

Kolejno ustalono, że TOM IV SWZ (Rozbicie ceny ofertowej) otrzymał m.in. następujące brzmienie:

Lp.	*Etap*	*Cena*	*Wartości składowe elementów określone procentowo*	*Wynagrodzenie częściowe za realizację etapu (pola wypełnione automatycznie po wpisaniu ceny oferty)*
ETAP II				
1	*projekt budowlany wraz z Decyzją PnB, projekty techniczne i wykonawcze dokumentacja powykonawcza, nadzór autorski, koordynacje projektowe w trakcie budowy. (kwota ryczałtowa nie może przekroczyć 4% wartości oferty)*	*Kwota ryczałtowa*	*100%*	
ETAP III				
FAZA 1				
2	*budynek B (internat) – roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
3	*budynek B (internat) - wyposażenie budynku*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
4	*budynek B (internat) – strzelnica z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
5	*budynek C (szkoleniowo-sportowy) – roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
6	*Budynek C (szkoleniowo-sportowy) – wyposażenie budynku*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
7	*Budynek D (szkolenia psów i opieki weterynaryjnej) oraz zespół kojców – roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
8	*Budynek D (szkolenia psów i opieki weterynaryjnej) oraz zespół kojców – wyposażenie budynków*	*Kwota ryczałtowa*		
9	*sieci instalacyjne i przyłacza zewnętrzne, m. in.: - wod-kan - studnia - gaz - energetyka - zbiorniki*	*Kwota ryczałtowa*		
10	*zagospodarowanie terenu, m. in.: - boisko wielofunkcyjne - plac apelowy - ogrodzenia - drogi, parkingi, dojścia, zieleń - oświetlenie zewnętrzne,*	*Kwota ryczałtowa*		
11	*zagospodarowanie terenu : - obiekt szkoleniowy do ćwiczeń ewakuacji i pierwszej pomocy*	*Kwota ryczałtowa*		
12	*zagospodarowanie terenu : - bocznica kolejowa wraz z wagonami*	*Kwota ryczałtowa*		

FAZA 2				
13	*budynek A (administracyjno-biurowy) - roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	
14	*budynek A (administracyjno-biurowy) - wyposażenie*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	

(por. zmodyfikowany TOM IV SWZ)

Kolejno ustalono, że do zamawiającego wpłynęły następujące oferty:

a)przystępującego z ceną brutto 123 626 000,00 zł,

b)odwołującego z ceną brutto 133 672 100,60zł,

(por. informacja z otwarcia ofert, w aktach sprawy, przesłanych elektronicznie przez zamawiającego).

Kolejno ustalono, że przystępujący załączył do swej oferty Rozbicie ceny ofertowej w którym podał m.in. informacje następujące:

Cena oferty netto 100 508 943,09 zł

Lp.	*Etap*	*Cena*	*Wartości składowe elementów określone procentowo*	*Wynagrodzenie częściowe za realizację etapu (pola wypełnione automatycznie po wpisaniu ceny oferty)*
ETAP II				
1	*projekt budowlany wraz z Decyzją PnB, projekty techniczne i wykonawcze dokumentacja powykonawcza, nadzór autorski, koordynacje projektowe w trakcie budowy. (kwota ryczałtowa nie może przekroczyć 4% wartości oferty)*	*Kwota ryczałtowa*	*3,98%*	*4 000 000 zł*
ETAP III				
FAZA 1				
2	*budynek B - internat z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*52%*	*52 008 943,09*
3	*budynek B - roboty i wyposażenie związane ze strzelnicą*	*Kwota ryczałtowa*	*4%*	*4 300 000 zł*
4	*budynek C - wielofunkcyjny z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*27%*	*27 500 000 zł*
5	*budynek D - szkolenia psów i opieki oraz zespół kojców*	*Kwota ryczałtowa*	*4%*	*4 200 000 zł*
6	*sieci instalacyjne i przyłacza zewnętrzne, m. in.: - wod-kan - studnia - gaz - energetyka - zbiorniki*	*Kwota ryczałtowa*	*2%*	*2 500 000 zł*
7	*zagospodarowanie terenu, m. in.: - obiekt szkoleniowy do ćwiczeń ewakuacji i pierwszej pomocy - bocznica kolejowa - boisko wielofunkcyjne - plac apelowy - ogrodzenie - drogi, parkingi, dojścia, zieleń*	*Kwota ryczałtowa*	*4%*	*4 000 000 zł*

FAZA 2				
8	*budynek A - administracyjno-biurowy z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*2%*	*2 000 000 zł*

(por. oferta przystępującego, w aktach sprawy)

Kolejno ustalono, że pismem z 6 sierpnia 2026 r. zamawiający, działając na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty złożonej w przedmiotowym postępowaniu.

W wezwaniu tym zamawiający wskazał, co następuje.

W toku badania i oceny ofert Zamawiający stwierdził, że wraz z ofertą złożyli Państwo dokument „Rozbicie Ceny Ofertowej" (RCO) sporządzony na nieprawidłowym wzorze (niezgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik do Dokumentów Zamówienia / IDW – Instrukcja Dla Wykonawców). tj. wzorze RCO obowiązującym do dnia 08 lipca 2026 r.

Z uwagi na fakt, że przedmiotowe zamówienie realizowane jest w formule „projektuj i buduj", a zaoferowana cena ma charakter ryczałtowy, dokument RCO pełni funkcję pomocniczą (informacyjną) oraz będzie służył do celów rozliczeń częściowych w trakcie realizacji umowy. Posłużenie się wcześniejszą wersją RCO wywołuje wątpliwości Zamawiającego dotyczące zakresu świadczenia objętego złożoną ofertą, a w szczególności tego, czy zaoferowana cena ryczałtowa obejmuje również wszystkie elementy wyodrębnione przez Zamawiającego RCO w zmienionym wzorze RCO.

W związku z powyższym Zamawiający żąda jednoznacznego wyjaśnienia:

1. Czy zaoferowana przez Państwa cena ryczałtowa za realizację zamówienia obejmuje pełen zakres rzeczowy i technologiczny opisany w programie funkcjonalno-użytkowym (PFU) oraz w pozostałych Dokumentach Zamówienia?

2. Czy w zaoferowanej cenie ujęto wszystkie niezbędne roboty budowlane, prace projektowe oraz wszelkie koszty towarzyszące konieczne do prawidłowego wykonania inwestycji, w tym elementy, które mogły zostać pominięte w strukturze nieprawidłowo użytego wzoru RCO?

3. Czy złożenie RCO na nieprawidłowym wzorze stanowiło wyłącznie omyłkę edytorską/formularzową i w żaden sposób nie ogranicza Państwa zobowiązania do wykonania pełnego przedmiotu zamówienia za wskazaną w formularzu ofertowym cenę?

Wyjaśnienia powinny odnosić się do treści oferty istniejącej w chwili upływu terminu składania ofert. Nie mogą prowadzić do zmiany zaoferowanej ceny, rozszerzenia zakresu świadczenia, przedstawienia nowej kalkulacji ceny ani innej zmiany treści złożonej oferty.

(por. ww. wezwanie zamawiającego, w aktach sprawy).

Kolejno ustalono, że w odpowiedzi na ww. wezwanie przystępujący złożył wyjaśnienia z 10 sierpnia 2026 r. W wyjaśnieniach tych przystępujący wskazał, co następuje.

Ad. 1.

Tak, zaoferowana przez nas cena ryczałtowa za realizację zamówienia obejmuje pełny zakres rzeczowy i technologiczny opisany w programie funkcjonalno-użytkowym (PFU) oraz w pozostałych Dokumentach Zamówienia.

Ad. 2.

Tak, w zaoferowanej cenie ujęto wszystkie niezbędne roboty budowlane, prace projektowe oraz wszelkie koszty towarzyszące konieczne do prawidłowego wykonania inwestycji. Wszystkie konieczne elementy zostały ujęte w oferowanej cenie i w załączonym RCO.

Ad. 3.

Tak, złożenie pierwotnej wersji RCO wynikało wyłącznie z omyłki edytorskiej/formularzowej i w żaden sposób nie ogranicza naszego zobowiązania do wykonania pełnego przedmiotu zamówienia za wskazaną w formularzu cenę tj. 123 626 000,00 zł brutto.

Do pisma załączmy również dokument „Rozbicie Ceny Ofertowej", sporządzony na obowiązującym wzorze, z zachowaniem niezmienionej ceny całkowitej brutto wskazanej w ofercie.

Do wyjaśnień przystępujący załączył Rozbicie ceny ofertowej, w którym wskazał m.in. co następuje.

Cena oferty netto 100 508 943,09 zł

Lp.	*Etap*	*Cena*	*Wartości składowe elementów określone procentowo*	*Wynagrodzenie częściowe za realizację etapu (pola wypełnione automatycznie po wpisaniu ceny oferty)*
ETAP II				

1	*projekt budowlany wraz z Decyzją PnB, projekty techniczne i wykonawcze dokumentacja powykonawcza, nadzór autorski, koordynacje projektowe w trakcie budowy. (kwota ryczałtowa nie może przekroczyć 4% wartości oferty)*	*Kwota ryczałtowa*	*4%*	*4 000 000 zł*
ETAP III				
FAZA 1				
2	*budynek B (internat) – roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*51%*	*51 028 943,09 zł*
3	*budynek B (internat) - wyposażenie budynku*	*Kwota ryczałtowa*	*1%*	*980 000 zł*
4	*budynek B (internat) – strzelnica z wyposażeniem*	*Kwota ryczałtowa*	*4%*	*4 300 000 zł*
5	*budynek C (szkoleniowo-sportowy) – roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*26%*	*26 600 000 zł*
6	*Budynek C (szkoleniowo-sportowy) – wyposażenie budynku*	*Kwota ryczałtowa*	*1%*	*900 000 zł*
7	*Budynek D (szkolenia psów i opieki weterynaryjnej) oraz zespół kojców – roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*4%*	*4 120 000 zł*
8	*Budynek D (szkolenia psów i opieki weterynaryjnej) oraz zespół kojców – wyposażenie budynków*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	*80 000 zł*
9	*sieci instalacyjne i przyłacza zewnętrzne, m. in.: - wod-kan - studnia - gaz - energetyka - zbiorniki*	*Kwota ryczałtowa*	*2%*	*2 500 000 zł*
10	*zagospodarowanie terenu, m. in.: - boisko wielofunkcyjne - plac apelowy - ogrodzenia - drogi, parkingi, dojścia, zieleń - oświetlenie zewnętrzne,*	*Kwota ryczałtowa*	*2%*	*2 500 000 zł*
11	*zagospodarowanie terenu : - obiekt szkoleniowy do ćwiczeń ewakuacji i pierwszej pomocy*	*Kwota ryczałtowa*	*1%*	*700 000 zł*
12	*zagospodarowanie terenu : - bocznica kolejowa wraz z wagonami*	*Kwota ryczałtowa*	*1%*	*800 000 zł*
FAZA 2				
13	*budynek A (administracyjno-biurowy) - roboty budowlane*	*Kwota ryczałtowa*	*2%*	*1 940 000 zł*
14	*budynek A (administracyjno-biurowy) - wyposażenie*	*Kwota ryczałtowa*	*0%*	*60 000 zł*

(por. ww. wyjaśnienia wraz z załącznikami, w aktach sprawy).

Kolejno ustalono, że 28 sierpnia 2026 r. zamawiający zawiadomił odwołującego o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez przystępującego.

(por. ww. zawiadomienie zamawiającego, w aktach sprawy).

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Odwołujący trafnie zarzucił, że oferta przystępującego okazała się niezgodna z wymaganiami zamawiającego dotyczącymi sposobu obliczenia ceny określonymi w pkt 12.5 Specyfikacji warunków zamówienia. W postanowieniu tym zamawiający przesądził, że *Wykonawca musi dołączyć do oferty wypełnione Rozbicie Ceny Ofertowej („RCO"). Wykonawca musi wycenić wszystkie pozycje RCO, gdzie zarówno ceny jednostkowe, jak i cena za daną pozycję jest podana z matematycznym zaokrągleniem do dwóch miejsc po przecinku i jest różna od zera. Każda pozycja RCO powinna zostać wyceniona zgodnie z zakresem w niej opisanym. Nie dopuszcza się wliczania kosztów wykonania jakiejkolwiek pozycji RCO w inną pozycję RCO.*

Po pierwsze, w postanowieniu tym zamawiający nałożył na wykonawców obowiązek obliczenia ceny za pomocą dokumentu zatytułowanego Rozbicie ceny ofertowej. Po drugie, zamawiający załączył do SWZ wzór takiego Rozbicia, opisał pozycje prac figurujące w tym Rozbiciu i przewidział, że wykonawcy mają obowiązek wypełnić i złożyć ten właśnie dokument, a nie jakikolwiek inny. Następnie zamawiający narzucił wykonawcom sposób wypełnienia tego dokumentu. Otóż zamawiający nałożył na wykonawców obowiązek wyceny i przypisania kosztów dokładnie do tych pozycji Rozbicia, jakie zamawiający przewidział we wzorze. Wreszcie zamawiający zakazał przerzucania kosztów między narzuconymi pozycjami Rozbicia, jakie przewidział we wzorze. Znaczenie tego dokumentu zamawiający podkreślił w pkt 12.7 SWZ, gdzie wskazano, że *W przypadku niezachowania w ofercie wymagań określonych w pkt 12.5 i w pkt 12. 6 oferta zostanie uznana za niezgodną z wymaganiami Zamawiającego określonymi w SWZ i będzie podlegać odrzuceniu.*

Zgodnie z obowiązującym wzorem Rozbicia ceny ofertowej, opublikowanym przez zamawiającego po modyfikacji SWZ z 8 lipca 2026 r., zamawiający oczekiwał od wykonawców rozbicia ceny ofertowej na 14 części (pozycji). W konsekwencji zatem wykonawcy powinni złożyć zamawiającemu Rozbicie ceny ofertowej obejmujące te właśnie pozycje, zgodnie z zakresem narzuconym przez zamawiającego we wzorze Rozbicia. Następnie wykonawcy powinni wycenić koszty prac dla tak zakreślonych 14 zakresów wynikających z opisów pozycji. Wreszcie wykonawcy musieli zadbać o to, aby koszty każdego z 14 zakresów prac zostały przypisane do danej pozycji i nie zostały przerzucone do innych pozycji. W sytuacji zaś, gdyby wykonawcy nie sprostali takiemu obowiązkowi, ich oferta zgodnie z zapowiedzią zamawiającego wynikającą z pkt 12.7 SWZ musiała zostać odrzucona.

Nie można było się zgodzić z argumentacją zamawiającego przestawioną w odpowiedzi na odwołanie, jakoby *Informacja ta miała służyć wyłącznie celom wewnętrznym Zamawiającego, tj. ewentualnym staraniom o pozyskanie dodatkowych środków na realizację zamówienia, a w razie braku takiej możliwości — w nowym postępowaniu rozważenie ograniczenia zakresu przedmiotu zamówienia w tych jego elementach, których koszt przekraczałby przyjęte założenia budżetowe.* Zamawiający i przystępujący wskazywali także na argument, że postępowanie prowadzone jest w formule „zaprojektuj i wybuduj", a wynagrodzenie zostało określone jako ryczałtowe.

Izba stwierdziła, że jeśli składane przez wykonawców Rozbicie ceny ofertowej miało mieć jedynie charakter informacyjny, np. z uwagi na ryczałtowy charakter wynagrodzenia, to zamawiający nie powinien narzucać wykonawcom obowiązku złożenia dokumentu, narzucać konkretnego sposobu jego wypełniania i przede wszystkim przewidywać jednoznacznej, najdalej idącej sankcji na wypadek niezastosowania się wykonawcy do tak ustalonych wymagań. Na okoliczność, iż w razie postąpienia przez wykonawcę sprzecznie z postanowieniami punktu 12.5 SWZ, ma zastosowanie punkt 12.7 SWZ, a w konsekwencji art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp zwracała także uwagę Izba w wyroku z 17 czerwca 2026 r. wydanym w sprawie o sygn. akt KIO 2317/26.

Przypomnienia wymaga w tym miejscu, że postanowienia SWZ, po upływie terminu na wniesienia odwołania wobec dokumentów zamówienia stają się ostateczne i są wiążące nie tylko dla wykonawców, ale także dla zamawiającego. Przestrzeganie na etapie badania ofert ustalonych w postępowaniu reguł jest warunkiem zapewnienia przez zamawiającego zasady przejrzystości postępowania, a także zasady równego traktowania wykonawców wynikających z art. 16 Pzp. Jeżeli zamawiający ustanawia w postępowaniu jakieś konkretne wymagania, określa jednoznaczne sankcje za ich niespełnienie, a następnie w toku badania i oceny ofert w stosunku do jednego z wykonawców odstępuje od ich wyegzekwowania, to takie postępowanie zamawiającego jest nieprzejrzyste. Przejrzystość ma na celu wyeliminowanie jakiegokolwiek ryzyka faworyzowania lub arbitralności ze strony zamawiającego, zaś zamawiający nie może zmieniać kryteriów ani reguł po otwarciu ofert. Nieprzestrzeganie ustalonych reguł narusza także zasadę równego traktowania wykonawców, gdyż jednakowo traktowani są wykonawcy, którzy do tych reguł się zastosowali, jak i ci, którzy wymagania te zignorowali. Na konieczność ścisłego przestrzegania ustalonych przez samego zamawiającego jasnych reguł postępowania zwracał uwagę Trybunał Sprawiedliwości UE m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie C-171/15 (Connexxion Taxi Services BV przeciwko Staat der Nederlanden – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Transvision BV, Rotterdamse Mobiliteit Centrale RMC BV,

Zorgvervoercentrale Nederland BV.

Izba stwierdziła, że przystępujący nie zachował w ofercie wymagań określonych w pkt 12.5 SWZ, czego skutkiem powinno być zastosowanie sankcji z art. 12.7 SWZ i w konsekwencji odrzucenie jego oferty na podstawie art. 226 ust 1 pkt 5 Pzp, jak i na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp.

Przystępujący złożył wprawdzie wraz z ofertą Rozbicie ceny ofertowej. Jednakże rozbicie to nie odpowiadało wzorowi Rozbicia ceny narzuconemu przez zamawiającego po modyfikacji SWZ z 8 lipca 2026 r. Przystępujący w wypełnionym przez siebie dokumencie rozbił cenę oferty na osiem, a nie na czternaście pozycji wymaganych przez zamawiającego. Błąd przystępującego wyniknął z faktu, że do sporządzania swego Rozbicia ceny ofertowej wykorzystał pierwotny, nieaktualny wzór Rozbicia ceny, który został zmieniony modyfikacją SWZ z 8 lipca 2026 r.

Uchybienie to spowodowało, że wykonawca, wbrew wymaganiu z pkt 12. 5 SWZ, nie wycenił każdej z czternastu pozycji Rozbicia ceny fortowej zgodnie zakresem w niej opisanym. Koszty wykonania prac z wymaganych czternastu pozycji wzoru Rozbicia zostały zaś ujęte w innych pozycjach RCO.

Nie zmienia uchybienia przystępującego akcentowana przez niego w przystąpieniu okoliczność, że dotychczasowe poz. 2, poz. 4, poz. 5 oraz poz. 8 (każda z nich obejmowała jednocześnie roboty budowlane i wyposażenie budynków) zostały podzielone na dwie oddzielne pozycje: (i) roboty budowlane oraz (ii) wyposażenie. Przykładowo przystępujący wskazał, że dotychczasowa pozycja 2 RCO pn. „budynek B - internat z wyposażeniem" została podzielona na:

a. „budynek B (internat) – roboty budowlane" (poz. 2 nowego RCO);

b. „budynek B (internat) – wyposażenie budynku" (poz. 3 nowego RCO).

Jeżeli zamawiający oczekiwał wycenienia prac obejmujących „budynek B (internat) – roboty budowlane" (poz. 2 nowego RCO), to prawidłowe działanie wykonawcy powinno polegać na obliczeniu kosztów wykonania takiego właśnie elementu, zgodnie z zakresem narzuconym przez zamawiającego. Należało zatem obliczyć koszty i wycenić wyłącznie prace obejmujące roboty budowlane dla budynku B (internat), ale już nie wyposażenie tego budynku. Powyższe wynikało bowiem z faktu, że zamawiający przewidział jednocześnie odrębną pozycję nr 3 wzoru RCO obejmującą *wyposażenie budynku B (internat).* Tymczasem przystępujący, wbrew wymaganiom zamawiającego, wycenił jedną, zagregowaną pozycję obejmującą łącznie roboty budowlane i wyposażenie budynku B. Tym samym przystępujący nie wycenił pozycji nr 2 obowiązującego wzoru Rozbicia zgodnie z zakresem narzuconym przez zamawiającego i przerzucił koszty do innej pozycji, nieznanej aktualnemu wzorowi Rozbicia. Przystępujący sam zresztą przyznał w przystąpieniu, że *połączył bowiem koszt robót budowlanych z kosztem wyposażenia budynków, zamiast ująć te wartości oddzielnie.*

W tej sytuacji prawidłowym działaniem zamawiającego powinno być odrzucenie oferty przystępującego jako niezgodnej z dokumentami zamówienia i zawierającej błąd w obliczeniu ceny, o czym zresztą zamawiający jasno uprzedzał wykonawców w pkt 12.7 SWZ.

W okolicznościach tej sprawy brak możliwości wezwania przystępującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp, Dostrzec należało, że zgodnie z art. 223 ust. 1 Pzp *W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści.* Z przywołanego przepisu wynika zasada niezmienialności ofert po upływie terminu ich składania, zakaz negocjowania ich treści oraz dokonywania zmiany ich treści. Powyższe jest warunkiem przestrzegania w postępowaniu zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 16 Pzp. Przypomnienia wymaga także, że z wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 4 maja 2017 r. w sprawie o sygn. akt C -387/14 (Esaprojekt przeciwko Województwu Łódzkiemu), ale także i poprzednio wydawanych orzeczeń (wyroki TS UE w sprawie C-324/14 Apelski, w sprawie C-336/12 Manova czy w sprawie C 599/10 SAG ELV Slovensko) wynika, że zasada równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, a także zasada przejrzystości stoją na przeszkodzie negocjacjom pomiędzy zamawiającym a wykonawcami dokonywanymi po otwarciu ofert. Trybunał wskazywał wyraźnie, że *w związku z tym co do zasady oferta nie może być modyfikowana po jej złożeniu, ani z inicjatywy instytucji zamawiającej, ani oferenta. Wynika stąd, że instytucja zamawiająca nie może żądać wyjaśnień od oferenta, którego ofertę uważa za niejasną lub niezgodną ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia (wyrok z dnia 10 października 2013 r. Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).* Trybunał zaznaczył jednak także, że *art. 2 dyrektywy 2004/18 nie stoi na przeszkodzie poprawieniu lub uzupełnieniu szczegółów oferty, zwłaszcza jeżeli w sposób oczywisty wymaga ona niewielkiego wyjaśnienia lub poprawienia oczywistych błędów materialnych* (wyrok z dnia 10 października

2013 r. Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).Na konieczność ścisłego przestrzegania ustalonych przez samego zamawiającego jasnych reguł postępowania zwracał uwagę Trybunał Sprawiedliwości UE m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie C-171/15 (Connexxion Taxi Services BV przeciwko Staat der Nederlanden – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Transvision BV, Rotterdamse Mobiliteit Centrale RMC BV, Zorgvervoercentrale Nederland BV.

Zdaniem Izby w okolicznościach tej sprawy złamaniem zasady niezmienialności oferty było negocjowanie przez zamawiającego z przystępującym sposobu poprawienia błędu w złożonym Rozbiciu ceny ofertowej. Zamawiający, aby ustalić, jak wykonawca skalkulował koszty dla brakujących pozycji aktualnego wzoru Rozbicia musiał podjąć z wykonawcą pertraktacje celem ustalenia rzeczywistej, lecz nieujawnionej w ofercie struktury ceny. Podkreślenia bowiem wymagało, że z żadnego innego elementu oferty przystępującego nie wynikał sposób wyceny brakujących pozycji Rozbicia. W sposób oczywisty przez swe działanie zamawiający naruszył zasadę przejrzystości postępowania, gdyż mimo niezachowania wymogów z pkt 12.5 SWZ, odstąpił od jasno przewidzianej przez siebie sankcji wynikającej wprost z pkt 12.7 SWZ. Z perspektywy odwołującego takie działanie mogło zostać potraktowane jako arbitralne faworyzowanie jego konkurenta i nieprzejrzyste. W konsekwencji zamawiający naruszył także zasadę równego traktowania wykonawców, gdyż potraktował tak samo odwołującego i przystępującego, pomimo iż tylko pierwszy z wykonawców zastosował się do ustalonych w postępowaniu reguł obliczania ceny.

Kierując się powyższymi rozważaniami Izba stwierdziła, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 553 ustawy Pzp, *o oddaleniu odwołania lub jego uwzględnieniu Izba orzeka w wyroku. W pozostałych przypadkach Izba wydaje postanowienie*. Orzeczenie Izby, o którym mowa w pkt 1 sentencji, miało charakter merytoryczny, gdyż odnosiło się do uwzględnienia odwołania. Z kolei orzeczenie Izby zawarte w pkt 2 sentencji miało charakter formalny, gdyż dotyczyło kosztów postępowania, a zatem było postanowieniem. O tym, że orzeczenie o kosztach zawarte w wyroku Izby jest postanowieniem przesądził Sąd Najwyższy w uchwale z 8 grudnia 2005 r. III CZP 109/05 (OSN 2006/11/182). Z powołanego przepisu art. 553 ust. 1 ustawy Pzp wynika zakaz wydawania przez Izbę orzeczenia o charakterze merytorycznym w innej formie aniżeli wyrok. Z uwagi zatem na zbieg w jednym orzeczeniu rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym (pkt 1 sentencji) i formalnym (pkt 2 sentencji), całe orzeczenie musiało przybrać postać wyroku.

Zgodnie z przepisem art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, Krajowa Izba Odwoławcza*uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców.* W analizowanej sprawie stwierdzone naruszenia ustawy Pzp miały wpływ na wynik postępowania, gdyż zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę złożoną przez przystępującego, która podlegała odrzuceniu.

W świetle art. 554 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp, uwzględniając odwołanie, Izba może jeżeli umowa nie została zawarta:

a) nakazać wykonanie lub powtórzenie czynności zamawiającego albo

b) nakazać unieważnienie czynności zamawiającego, albo

c) nakazać zmianę projektowanego postanowienia umowy albo jego usunięcie, jeżeli jest niezgodne z przepisami ustawy.

Na ww. podstawie Izba nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym wykonanie czynności odrzucenia oferty złożonej przez przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp.

Wobec powyższego, na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1 i art. 554 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp, orzeczono jak w pkt 1 sentencji.

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp, *w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego.* Z kolei w świetle art. 575 ustawy Pzp, *strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.*

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, reguła ponoszenia przez strony kosztów postępowania odwoławczego stosownie do wyników postępowania odwoławczego oznacza, że *„obowiązuje w nim, analogicznie do procesu cywilnego, zasada odpowiedzialności za wynik procesu, według której koszty postępowania obciążają ostatecznie stronę „przegrywającą" sprawę (por. art. 98 § 1 k.p.c.)" J.J., Komentarz do art.192 ustawy - Prawo zamówień publicznych, w: D.W.., J.J.., S.M.. Prawo zamówień publicznych. Komentarz, LEX, 2014, wydanie VI.*

W analizowanej Izba uwzględniła odwołanie. Odpowiedzialność za wynik postępowania ponosił zatem zamawiający. Na koszty postępowania składał się wpis od odwołania uiszczony przez odwołującego w kwocie 20.000 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika odwołującego w wysokości 3.600 zł, ustalone na podstawie rachunku złożonego do akt sprawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 oraz art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. 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. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:……