Sygn. akt: KIO 2775/25

WYROK

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza **- w składzie:**

Przewodnicząca:Katarzyna Odrzywolska

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 lipca 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno - Drogowych S.A. z siedzibą w Łukowie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Miasto Łuków

orzeka:

1.oddala odwołanie;

2.kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno - Drogowych S.A. z siedzibą w Łukowie, i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno - Drogowych S.A. z siedzibą w Łukowie, tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodnicząca:……

Sygn. akt: KIO 2775/25

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

Miasto Łuków (dalej „zamawiający") prowadzi, w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp" postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. Przebudowa ul. Partyzantów (102449L) i ul. Sienkiewicza (102477L) w m.Łuków ; znak sprawy ZP.271.3.2025 (dalej „postępowanie" lub „zamówienie"), o wartości szacunkowej poniżej progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 4 kwietnia 2025 r. pod nr 2025/BZP 00176719/01.

Pismem z 2 lipca 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze, jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty złożonej przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. z siedzibą w Lubartowie (dalej „PRD Lubartów") oraz odrzuceniu oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno - Drogowych S.A. z siedzibą w Łukowie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

W dniu 7 lipca 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno- Drogowych S.A. z siedzibą w Łukowie (dalej „odwołujący") zostało wniesione odwołanie na czynności i zaniechania zamawiającego we wskazanym wyżej postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego:

1)odrzucenia oferty odwołującego pomimo, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia uzasadniają cenę ofertową, jej składowe i sposób jej wyliczenia, a szczegółowość wyjaśnień jest adekwatna do szczegółowości wezwania do wyjaśnień przez zamawiającego;

2)zaniechania wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego;

3)zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy PRD Lubartów z uwagi na niezgodność oferty tego wykonawcy z warunkami zamówienia, polegającą na braku wyceny części robót budowlanych oraz załączenia do wyjaśnień dowodów, które nie potwierdzają faktów opisywanych w wyjaśnieniach oraz sposobu kalkulacji ceny.

Opisanym powyżej czynnościom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie:

1)art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego pomimo, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia uzasadniają cenę ofertową, jej składowe i sposób jej wyliczenia, a szczegółowość wyjaśnień jest adekwatna do szczegółowości wezwania do wyjaśnień sporządzonych przez zamawiającego;

2)art. 224 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 ustawy Pzp oraz art. 16 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PRD Lubartów pomimo niezgodności oferty tego wykonawcy z warunkami zamówienia, polegającej na braku wyceny przez tego wykonawcę części robót budowlanych, czego skutkiem jest

błąd w obliczeniu ceny oraz niezgodność oferty PRD Lubartów z warunkami zamówienia;

3)art. 99 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez niejednoznaczny i niewyczerpujący opis przedmiotu zamówienia, nieuwzględniający wymagań i okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty, oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców co skutkowało niewłaściwą oceną wyjaśnień wykonawców, brakiem analizy tych wyjaśnień pod kątem sposobu kalkulacji ceny oraz wybiórczą krytyką sposobu sporządzenia wyjaśnień przez wykonawców.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności badania i oceny ofert;

2)unieważnienia czynności wyboru oferty PRD Lubartów jako najkorzystniejszej;

3)unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego;

4)przeprowadzenia ponownego badania oraz oceny ofert;

5)odrzucenia oferty PRD Lubartów jako niezgodnej z warunkami zamówienia i zawierającej błąd w obliczeniu ceny;

6)dokonania wyboru oferty odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Zamawiający w piśmie z 11 sierpnia 2025 r., działając na podstawie art. 521 ust. 1 ustawy Pzp (Odpowiedź na odwołanie) zaprezentował swoje stanowisko, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Odwołujący na posiedzeniu w dniu 12 sierpnia 2025 r. podtrzymał zarzuty i żądania odwołania, w konsekwencji Izba skierowała sprawę do rozpoznania na rozprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, jak również po wysłuchaniu oświadczeń, jak też stanowisk stron, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania, która przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący jest wykonawcą, który złożył swoją ofertę w postępowaniu. Oferta odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji wśród ofert podlegających ocenie w postępowaniu, zaś oferta PRD Lubartów została sklasyfikowana na pierwszej pozycji. W przypadku potwierdzenia się zarzutów odwołania, a następnie po dokonaniu przez zamawiającego żądanych czynności w postaci odrzucenia oferty PRD Lubartów, unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego, to jego oferta uznana zostanie jako najkorzystniejsza. W konsekwencji to odwołujący będzie miał realną szansę uzyskania przedmiotowego zamówienia, zawarcia umowy i osiągnięcia zysku z tytułu jego realizacji.

Izba włączyła w poczet materiału dowodowego dokumentację postępowania, przesłaną przez zamawiającego do akt sprawy.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w pkt 4.1 specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ") jest wykonanie robót budowlanych związanych z budową ulicy Partyzantów i ul. Sienkiewicza w ramach zadania inwestycyjnego: „Przebudowa ul. Partyzantów (102449L) i ul. Sienkiewicza (102477L) w m. Łuków" zgodnie z opracowanym projektem budowlanym.

Zamawiający w pkt 24 SWZ opisał sposób obliczenia ceny. Zgodnie z nim wykonawca był zobowiązany w sekcji VIII Formularza ofertowego do wskazania w polu CENA: całkowitej ceny brutto za realizację zamówienia (24.1). Z kolei w pkt 24.4. zamawiający wskazał, że przed obliczeniem ceny oferty wykonawca powinien dokładnie i szczegółowo zapoznać się z dokumentacją projektową i specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych, zwracając szczególną uwagę, czy dokumentacja zawiera w swej treści wszystkie niezbędne rozwiązania do wykonania przedmiotu zamówienia - załącznik nr 1 do swz. (pkt 24.5) Formą przyjętego wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych jest wynagrodzenie ryczałtowe. (pkt 24.6) Podstawą obliczenia ceny za roboty budowlane jest sporządzony przez wykonawcę własny przedmiar robót w oparciu o projekt techniczny i specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. (pkt 24.7) Zamawiający dołącza do specyfikacji istotnych warunków zamówienia swoje przedmiary robót ale tylko jako materiał pomocniczy. W związku z przyjętą formą wynagrodzenia ryczałtowego przedmiary robót nie

stanowią opisu przedmiotu zamówienia w rozumieniu ustawy Pzp. W przypadku, gdy w przedmiarach robót opisano materiały lub urządzenia za pomocą podania nazwy ich producenta, patentów lub pochodzenia nie ma to na celu ograniczania konkurencji. (24.8) Zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za błędy we własnych przedmiarach. (pkt 24.9) Cena oferty musi zawierać wszystkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia, wynikające wprost z dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, jak również w nich nie ujęte, a bez których nie można wykonać zamówienia. Będą to m.in. koszty wszystkich robót, bez których realizacja zamówienia byłaby niemożliwa, a w szczególności: (i) koszty związane z wykonaniem tymczasowej organizacji ruchu, (ii) koszty zapewnienia bieżącej obsługi geodezyjnej oraz wykonania inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, (iii) koszty zagospodarowania, dozoru zaplecza i placu budowy, (iv) koszty doprowadzenia i ponoszenia opłat z tytułu zużycia wody i energii, (v) koszty ubezpieczenia budowy i robót z tytułu szkód, które mogą zaistnieć w związku ze zdarzeniami losowymi, odpowiedzialności cywilnej oraz następstw nieszczęśliwych wypadków dotyczących pracowników i osób trzecich, które to wypadki mogą powstać w związku z prowadzonymi robotami budowlanymi, (vi) kosztów innych zobowiązań wynikających z umowy i innych czynności niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia. W pkt 24.12 przewidziano, że w Formularzu oferty wykonawca musi podać cenę oferty brutto (zawierającą podatek VAT). Cenę należy podać liczbą i słownie. Należy zwrócić szczególną uwagę na prawidłowość zapisów ceny liczbą i słownie. Zgodnie z pkt 24.13 skutki finansowe jakichkolwiek błędów występujących w dokumentacji projektowej obciążają wykonawcę zamówienia, co powoduje, że musi on przewidzieć wszystkie okoliczności, które mogą wpłynąć na cenę zamówienia.

Ustalono także, że treść SWZ była przedmiotem wyjaśnień, w tym między innymiw zakresie dotyczącym przedmiarów robót przekazanych przez zamawiającego.

W piśmie z 18 kwietnia 2025 r. (Wyjaśnienia treści SWZ 3) zamawiający udzielił odpowiedzi na pytania 7, 8, 9 i 10 o następującej treści: (pyt. 7): „Ul. Henryka Sienkiewicza poz. 4. przedmiaru i ulica Partyzantów poz. 33 przedmiaru. Proszę o potwierdzenie ilości nawierzchni z kostki przewidzianej do rozbiórki. W opinii Wykonawcy ilość robót w tych pozycjach powinna być nie mniejsza niż powierzchnia układanych nawierzchni z kostki z poz. 25. i 54. Zwracamy się z prośbą o weryfikację ww. pozycji przedmiaru"; (pyt. 8) „Zamawiający przewiduje wykonanie warstwy odsączającej z piasku 10 cm oraz podbudowy betonowej 12 cm, natomiast nie przewidziano robót dot. korytowania. Zwracamy się z prośbą o określenie ilości robót ziemnych dot. korytowania i zmianę przedmiaru robót". (pyt. 9) „Projekt SOR nie obejmuje oznakowania poziomego na skrzyżowaniu z drogą krajową 63. Czy oznakowanie to jest objęte przedmiotem zamówienia? Jeżeli tak, to zwracamy się z prośbą o wskazanie ilości prac oraz zmianę przedmiaru". (pyt. 10) „Ulica Partyzantów poz. 47, 48 i 49 przedmiaru. Z przybliżonych pomiarów Wykonawcy wynika, że powierzchnia robót dot. nawierzchni ul. Partyzantów wraz z rondami, włączeniami na skrzyżowaniach oraz zjazdami, powinna wynosić ponad 5000 m2. Z uwagi na brak możliwości precyzyjnego odczytu dokumentacji zwracamy się z prośbą o analizę wskazanych pozycji i ewentualną korektę przedmiaru".

Zamawiający, udzielając odpowiedzi na wszystkie powyższe pytania przypominał, że w związku z przyjętą w postępowaniu formą wynagrodzenia ryczałtowego, podstawą obliczenia ceny za roboty budowlane jest sporządzony przez wykonawcę własny przedmiar robót, oraz że zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za błędy we własnych przedmiarach.

Załącznikiem nr 2 do SWZ był projekt umowy, w którym w § 20 - Wynagrodzenie (ust. 1) przewidziano: Strony ustalają, że obowiązującą formą wynagrodzenia, zgodnie ze specyfikacją warunków zamówienia oraz ofertą Wykonawcy wybraną w trybie podstawowym bez negocjacji jest wynagrodzenie ryczałtowe. (ust. 2) Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 wyraża się kwotą brutto ….. zł. (słownie złotych brutto: …..). (ust. 3) Wynagrodzenie o którym mowa w ust. 2 nie przekroczy kwoty: 1) ….. zł. w roku 2025, 2) ….. zł. w roku 2026. (ust. 4) Wynagrodzenie odpowiada zakresowi robót przedstawionemu w dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. (ust. 5) Zgodnie z zasadą wynagrodzenia ryczałtowego Wykonawca nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Oznacza to, że Wykonawca w ramach wynagrodzenia ryczałtowego zobowiązuje się do wykonania wszelkich robót i czynności koniecznych do zrealizowania przedmiotu umowy niezależnie od tego, czy zostały one przewidziane na dzień złożenia oferty za wyjątkiem określonym w § 22 oraz § 25 ust. 5 i 6 umowy. (ust. 6) Zapłata wynagrodzenia i wszystkie inne płatności dokonywane na podstawie Umowy będą realizowane przez Zamawiającego w złotych polskich.

Izba ustaliła także, że w dniu 23 kwietnia 2025 r. zamawiający opublikował informację z otwarcia ofert. Zgodnie z nią ofertę z najniższą ceną złożył wykonawca PRD Lubartów - 1 629 727,69 zł. Druga, pod względem ceny była oferta odwołującego - 1 649 929,88 zł. Z kolei wykonawca STRABAG Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie zaoferował wykonanie zamówienia za cenę - 1 962 390,57 zł. Zamawiający poinformował także, że kwota przeznaczona na realizację zamówienia to: 3 272 791,45 zł. brutto.

Zamawiający w dniu 5 maja 2025 r. poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej, za którą uznał ofertę

złożoną przez PRD Lubartów.

W dniu 12 maja 2025 r. odwołujący złożył odwołanie na czynności zamawiającego, polegające na wyborze oferty najkorzystniejszej. Postępowanie było prowadzone przez Krajową Izbę Odwoławczą pod sygn. akt KIO 1850/25. Wyrokiem z dnia 4 czerwca 2025 r. Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła odwołanie i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz wezwanie PRD Lubartów do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

W dniu 16 czerwca 2025 r. zamawiający wezwał wszystkich wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Wszystkie wezwania miały analogiczną treść w zakresie, w jakim zamawiający wskazał, że: „Działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 zwana dalej: Pzp.), oraz uwzględniając wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 04.06.2025 sygn. akt KIO 1850/25 Zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień w celu ustalenia, czy zaoferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia. Cena oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. Cena Państwa oferty wynosi: **…..** Wartość zamówienia powiększona o należny podatek od towarów i usług, ustalona przed wszczęciem postępowania wynosi: ..**….** Jak wynika z powyższego, cena Państwa oferty jest niższa o ponad ….. % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

Cena Państwa oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego.

W związku z powyższym prosimy o wyjaśnienie czy Państwa oferta uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ, w tym w warunkach umowy a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu.

Zamawiający wzywa Wykonawcę do złożenia szczegółowych i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących:

1. Wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług związanych z realizacją robót budowlanych ze wskazaniem sposobu wpływu tych okoliczności na kalkulację ceny;
2. Zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
3. Zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
4. Wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Prosimy o wyczerpującą i szczegółową informację w odniesieniu do przedstawionych powyżej pytań. Powyższe wyjaśnienia powinny być przedłożone w sposób wyczerpujący w celu kompleksowej oceny przez Zamawiającego złożonej przez Wykonawcę oferty.

Wykonawca w celu udokumentowania Zamawiającemu, że cena jego oferty nie jest rażąco, niska może wykazać się obiektywnymi czynnikami ujętymi w art. 224 ust. 3 PZP.

Jednocześnie wskazujemy, że zgodnie z art. 224 ust. 5 PZP obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na Wykonawcy.

Zamawiający wskazuje, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP Zamawiający odrzuca ofertę Wykonawcy, który nie złoży wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu".

W odpowiedzi na powyższe odwołujący złożył wyjaśnienia w dniu 23 czerwca 2025 r. wskazując: „(…) informuję, że wskazana w ofercie cena 1 649 929,88 zł brutto skalkulowana została prawidłowo. Wykonawca dokonał wizji lokalnej w terenie, sporządził własny przedmiar robót w oparciu o wyjaśnienia Zamawiającego treści SWZ, projekt techniczny i STWiORB,w którym uwzględnił wszystkie koszty wykonania zamówienia, w tym pozycje dodatkowe, nie ujęte w przedmiarze robót sporządzonym przez Zamawiającego, a niezbędne do wykonania całości zadania. W załączeniu przedkładamy kosztorys ofertowy Wykonawcy z dnia 23.04.2025 r. - Dowód nr 1.

Jedną z podstaw wyceny była kalkulacja własna oraz oferta potencjalnego Podwykonawcy, Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych i Drogowych DROGBUD sp. z o.o., ul. Gen. Kleeberga 63, 21-400 Łuków (dalej „Drogbud") - Dowód nr 2.

Cena oferty Wykonawcy wynika z wyjątkowo korzystnych warunków związanych z realizacją robót budowlanych polegających na tym, że:

1. Wykonawca posiada własną wytwórnię mieszanek mineralno - asfaltowych zlokalizowaną w Łukowie przy ul. Świderskiej 122. Okoliczność ta wpływa na zmniejszenie kosztu zakupu i wbudowania MMA. Należy podkreślić, że roboty związane z wykonaniem nawierzchni z mieszanek mineralno - asfaltowych stanowią główny element

cenotwórczy.

2. Wytwórnia mieszanek mineralno - asfaltowych Wykonawcy zlokalizowana jest najbliżej miejsca wykonywania robót budowlanych (ok. 3 km) spośród wytwórni innych Wykonawców. Okoliczności te zmniejszają koszty transportu i wbudowania MMA.
3. W porównaniu do analogicznego okresu w 2024 r., cena ropy naftowej spadła o około 25%. Ma to odzwierciedlenie w cenach odnoszących się do niniejszego postępowania i pozwala to na zoptymalizowanie kosztów produkcji MMA i kosztów transportu.
4. Wykonawca w 2025 r. dokonał zmiany dostawcy gazu ziemnego, który wykorzystywany jest do produkcji MMA. Wynegocjowana marża oraz korzystne zasady zakupu gazy, mają bezpośredni wpływ obniżenie kosztów produkcji MMA.
5. Wykonawca korzysta z własnych środków transportu przy pracach związanych z wbudowaniem MMA.
6. Wykonawca podczas przerwy zimowej w prowadzeniu robót budowlanych, zakupił i zmagazynował kruszywo do produkcji MMA po niższych cenach w stosunku do cen aktualnych, w ilości zapewniającej wykonanie zamówienia.
7. Wykonawca w związku z bliską lokalizacją kolejowej rampy przeładunkowej (ok. 4 km od wytwórni Wykonawcy) przy transporcie kruszyw korzysta z transportu kolejowego, co w sposób znaczny obniża koszt zakupu materiałów, a tym samym ma wpływ na koszt produkcji MMA.
8. Wykonawca do realizacji zamówienia wykorzystuje głównie zasoby własne (potencjał kadrowy, techniczny). Baza zaplecza technicznego Wykonawcy znajduje się najbliżej miejsca wykonywania robót budowlanych (ok. 3 km). Okoliczności te powodują zmniejszenie kosztów transportu materiałów, sprzętu i brygad roboczych oraz nie generuje dodatkowych kosztów związanych np. z wynajmem placu pod zaplecze budowy, wynajmem sprzętu, obciążeń związanych z dojazdami pracowników.

Wykonawca zatrudnia pracowników na podstawie umowy o pracę, a przy ustalaniu ceny ofertowej przyjął koszty pracy na poziomie nie mniejszym niż minimalne wynagrodzenia za pracę.

W cenę ofertową wkalkulowano zysk.

Cena zaoferowana przez Wykonawcę, gwarantuje wykonanie zamówienia w sposób określony w SWZ, zgodnie ze sztuką budowlaną i wykorzystaniem materiałów o należytej jakości. Cena oferty Wykonawcy została skalkulowana prawidłowo i odpowiada cenom rynkowym w zaistniałych warunkach".

Swoje wyjaśnienia w postępowaniu złożył także wykonawca PRD Lubartów wskazując w szczególności: „odpowiadając na wątpliwości Zamawiającego zawarte w ww. wezwaniu informujemy, że wartość złożonej przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. oferty została oszacowana w oparciu o zamieszczoną na platformie zakupowej Zamawiającego pod adresem https://ezamowienia.gov.pl/mp-client/search/list/ocds-148610-32e65b0e-61ca-4a26-a619-0ffc2b82c0a7 dokumentację przetargową (w tym: SWZ, projekt umowy, wyjaśnienia SWZ) i projektową z uwzględnieniem wszystkich składników cenotwórczych (w tym zysku), popartych wiedzą i doświadczeniem, czego dowodem jest załączony do niniejszych wyjaśnień kosztorys ofertowy (dowód - załącznik nr 1) przedstawiający kalkulację ceny ofertowej z uwzględnieniem wszystkich elementów mających wpływ na prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia. Przyjęte przez nas składniki ceny oferty dla robót realizowanych bezpośrednio przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A., czyli dla robót pomiarowych, robót bitumicznych, frezowania nawierzchni bitumicznych, oczyszczenia i skropienia asfaltem, to: roboczo-godzina w wysokości 37,00 zł. (z uwzględnieniem kosztów pracodawcy), zakładany zysk - 10 %, koszty zakupu materiałów - 5%, koszty pośrednie - 65% i obowiązujący w dniu składania oferty podatek VAT 23 %.

Na etapie składania oferty Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. przewidywano także możliwość zatrudnienia podwykonawcy przez powierzenie mu do realizacji znaczną część przedmiotowego zamówienia publicznego, czego potwierdzeniem jest informacja zamieszczona w ofercie w części X. „Sposób realizacji zamówienia", a w złożonej ofercie uwzględniło ofertę podwykonawcy z dnia 16.04.2025 (dowód - załącznik nr 1a). Zysk z tytułu powierzenia części robót podwykonawcy to kwota 25 181,30 zł netto będąca różnicą pomiędzy wycenionymi pozycjami przedmiarowymi z oferty Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Lubartów S.A., które zamierza powierzyć do realizacji podwykonawcy a wycenionymi pozycjami z oferty podwykonawcy.

Można więc przyjąć, że zaoferowana cena oferty Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Lubartów S.A. złożona w przedmiotowym postepowaniu przetargowym obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jego wykonaniu.

Ponadto Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. przygotowując swoje ofertyna roboty budowlane bierze pod uwagę odległości transportowe od rozlokowanych w różnych częściach województwa lubelskiego swoich oddziałów z zapleczami sprzętowo-magazynowo -biurowymi i własnymi wytwórniami mas bitumicznych z placami składowymi oraz odległości od własnych kopalni czy własnych zakładów produkcyjnych. W przypadku tego konkretnego zamówienia publicznego brano pod uwagę najbliższą inwestycji własną wytwórnię mas bitumicznych w m. Wysokie k/Międzyrzeca

Podlaskiego i Oddział Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Lubartów S.A. w Międzyrzecu Podlaskim przy ul. Radzyńskiej 11. Takie rozwiązanie pozwala zmniejszyć do niezbędnego minimum koszty transportu kruszyw, masy mineralno - bitumiczej i innych materiałów przeznaczonych do wbudowania oraz pracowników na miejsce realizacji zamówienia zwłaszcza, że Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A.do transportu pracowników i części materiałów wykorzystuje własne pojazdy zasilane energią elektryczną pochodzącą z własnych instalacji fotowoltaicznych.

Wyjaśniamy, że formą zatrudnienia pracowników w Przedsiębiorstwie Robót Drogowych Lubartów S.A. są umowy o pracę ze wskazaną w nich stawką godzinową zależną od stanowiska, kwalifikacji i stażu pracy danego pracownika. Przyjęte koszty pracy uwzględniają przepisy o minimalnych stawkach wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, z 2023 r. poz. 1667), na co przedstawiamy kalkulację stanowiącą dowód jako załącznik nr 2 do niniejszych wyjaśnień oraz przykładową zanonimizowaną umowę o pracę ze wskazaną w niej stawką godzinową jako załącznik nr 2a, natomiast - odnosząc się do zgodności oferty z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w miejscu, w którym będzie realizowane ww. zamówienie publiczne - oświadczamy, że wszystkie osoby przewidziane przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. do realizacji przedmiotowego zamówienia publicznego są zatrudnione na podstawie umowy o pracę i zgłoszone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, za których regularnie odprowadzane są wymagane składki (dowód - załącznik nr 3).

Ponadto wyjaśniamy, że Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. prowadząc swoją działalność gospodarczą w ramach Grupy Kapitałowej PRD Lubartów S.A. nieustannie dąży do optymalizacji i zmniejszania ponoszonych kosztów przy zachowaniu odpowiednich norm, standardów i jakości swoich usług, robót czy produktów, aby w ten sposób być konkurencyjnym partnerem biznesowym i móc składać swoje oferty w postępowaniach przetargowych w ramach zamówień publicznych na zadowalającym dla zamawiających poziomie cenowym. Obliczenie tych oszczędności i odniesienie ich do konkretnej złożonej oferty jest bardzo czasochłonne i angażuje wiele sił i środków, a i tak ostatecznie nie będzie dokładne, gdyż w dużej mierze opiera się na pewnych założeniach, stąd też jedynie możemy wyjaśnić, że czynniki, rozwiązania czy warunki, które wpłynęły na obniżenie kosztów i zaoferowanie możliwie najkorzystniejszej ceny oferty w niniejszym postępowaniu przetargowym w stosunku do pozostałych wykonawców, to m. in.: (i) własny potencjał osobowy (właśni pracownicy), (ii) własny nowoczesny i wysokowydajny sprzęt, (iii) własna wytwórnia emulsji asfaltowej i betonu cementowego zlokalizowana w m. Serniki, (iv) własna wytwórnia mas bitumicznych zlokalizowana w m. Wysokie k/Międzyrzeca Podlaskiego z zapleczem magazynowym, (v) własne kopalnie piasku zlokalizowane m. in. w m. Wólka Rokicka Kolonia, Górka Kockai Czemierniki, (vi) własne zaplecze biurowo-sprzętowo-magazynowe zlokalizowane w m. Międzyrzec Podlaski, ul. Radzyńska 11, (vii) własna wytwórnia znaków drogowych zlokalizowana w m. Lubartów, ul. Krańcowa 7, (viii) 7 własnych instalacji fotowoltaicznych o mocy 50 kWp każda do produkcji energii elektrycznej, w tym jedna zlokalizowana przy siedzibie Oddziału Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Lubartów S.A. w Międzyrzecu Podlaskim przy ul. Radzyńskiej 11 (dowód - załącznik nr 4), które - jako odnawialne źródła energii - pozwalają znacznie obniżyć koszty produkcji własnych w wytwórniach mas bitumicznych, wytwórni znaków drogowych i wytwórni betonu oraz ładować własne pojazdy elektryczne używane w trakcie realizacji robót budowlanych (dowód - załącznik nr 5), (ix) własny elektryczny pojazd służący do transportu pracowników na miejsce realizacji robót drogowych (dowód - załącznik nr 6), (x) własny elektryczny pojazd ciężarowy służący do transportu materiałów budowlanych w miejsce ich wbudowania (dowód - załącznik nr 7), (xi) zmagazynowana na terenie wytwórni mas bitumicznych w m. Wysokie k/Międzyrzeca Podlaskiego odpowiednia ilość kruszywa budowlanego, która będzie użyta do produkcji podbudów i mas mineralno-bitumicznych.

Kolejnym obiektywnym czynnikiem mającym znaczący wpływ na kalkulację kosztów wykonania robót drogowych jest fakt, że Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. - jako podmiot wiodący w Grupie Kapitałowej PRD Lubartów S.A. - jest hurtowym odbiorcą i jednocześnie hurtowym dostawcą kruszyw drogowych oraz asfaltów drogowych dla całej Grupy Kapitałowej PRD Lubartów S.A., w skład której wchodzą 2 odrębne podmioty gospodarcze (PRD Lubartów S.A. KPRD Sp. z o.o. w Lublinie) i 4 oddziały terenowe (Chełm, Lublin, Międzyrzec Podlaski, Puławy) związane z branżą drogowo-mostową, co pozwala uzyskać dosyć niskie ceny tych materiałów u kontrahentów, a niezbędnych do produkcji mieszanek mineralno-asfaltowych i podbudów oraz uchronić przed chwilowymi wahaniami cen w sezonie budowlanym. Ceny tego asortymentu stanowią znaczne składowe cen robót drogowych. Ponadto Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. posiada własne place magazynowe, które wypełnionesą materiałami budowlanymi używanymi do wykonywania robót drogowych i produkcji własnych, dzięki czemu jest odporne na wahania cen rynkowych w różnych okresach realizacji swoich robót drogowych.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej aspekty mające wpływ na cenę oferty Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Lubartów S.A. potwierdza, że zaproponowana cena ofertowa za wykonanie przedmiotu zamówienia w wysokości 1 629 727,69 zł brutto została skalkulowana prawidłowo oraz pozwoli na pełną i terminową jego realizację, w sposób zgodny ze wszystkimi wymaganiami Zamawiającego określonymi w SWZ, w tym w projekcie umowyi opisie

przedmiotu zamówienia oraz obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jego wykonaniu".

Izba ustaliła także, że w dniu 2 lipca 2025 r. zamawiający dokonał ponownego wyboru oferty PRD Lubartów oraz na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzucił ofertę odwołującego. W uzasadnieniu faktycznym wskazał w szczególności: „Wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno - Drogowych - Spółka Akcyjna złożył Zamawiającemu w dniu 23-06-2025 wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Do wyjaśnień Wykonawca dołączył jako dowody: kosztorys ofertowy oraz ofertę podwykonawcy.

Zamawiający uznaje, że Wykonawca nie złożył Zamawiającemu wyjaśnień w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp. z następujących przyczyn:

1)Wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo korzystne warunki dostaw, usług związanych z realizacją robót budowlanych ze wskazaniem sposobu wpływu tych okoliczności na kalkulację ceny.

Wykonawca w swoich wyjaśnieniach wymienił katalog czynników mających wpływ na wysokość ceny ograniczając się do podania odległości w jakiej znajdują się wytwórnia mieszanek masy asfaltowej czy też rampy kolejowej. Wskazał, że dokonał zmiany dostawcy gazu co pozwala mu na obniżenie kosztów produkcji mieszanek mas oraz, że podczas przerwy zimowej zgromadził kruszywo po niższych cenach. Na powyższe okoliczności nie zostały przedstawione żadne dowody.

2)Zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie.

W swoich wyjaśnieniach Wykonawca ograniczył się tylko do ogólnikowych stwierdzeń, że „Wykonawca zatrudnia pracowników na podstawie umowy o pracę, a przy ustalaniu ceny ofertowej przyjął koszty pracy na poziomie nie mniejszym niż minimalne wynagrodzenia za pracę. W cenę ofertową wkalkulowano zysk". Wyjaśnienia nie zawierają najmniejszej wzmianki na temat wysokości wynagrodzenia a także wysokości planowanego zysku. Z załączonego kosztorysu oraz wyjaśnień Zamawiający nie jest w stanie powziąć informacji o jakie wartości chodzi.

3)Zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W wyjaśnieniach Wykonawca w ogóle nie odnosi się do wymienionego pytania.

Wykonawca udowodnił jedynie Zamawiającemu wypełnianie obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy na kwotę 869 447,50 zł. brutto przedstawiając ofertę podwykonawcy wraz z kosztorysem.

Wyjaśnienia ograniczają się do 2 stron ogólnikowych stwierdzeń niezawierających jakichkolwiek wyliczeń dotyczących zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Przyjęta przez Zamawiającego procedura wyjaśnień rażąco niskiej ceny w oparciu o czynniki wymienione w art. 224 ust 3, nie zwalniają Wykonawcy z zachowania należytej staranności przy ich udzielaniu. Wykonawca jak profesjonalista winien rozwiać wszelkie wątpliwości Zamawiającego co do wyliczenia ceny przedstawiając stosowne dowody, których obowiązek złożenia wynika z art.224 ust. 6 Pzp".

Dalej zamawiający argumentował: „Uzasadnienie prawne. Na podstawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 8 w związku z art. 224 ust.6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320) Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu".

Na poparcie swojego stanowiska zamawiający przywołał pogląd zawarty w komentarzu Urzędu Zamówień Publicznych, orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej (Wyrok KIOz 23 września 2024 r., sygn. akt KIO 3226/24; Wyrok KIO z 9 maja 2024 r., sygn. akt KIO 1366/24), Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 lipca 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 57/24.

W podsumowaniu stwierdził: „W związku z powyższym oferta Wykonawcy podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 8 w związku z art. 224 ust.6 Pzp, w związku z niezłożeniem wyjaśnień w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp przez co należy uznać również złożenie wyjaśnień lakonicznych - lub złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie doprowadziły do obalenia tego domniemania".

Z powyższą decyzją zamawiającego nie zgodził się odwołujący, składając swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 lipca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy

zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołującego zarzuty nie znajdują potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołanie, jako nieposiadające uzasadnionych podstaw, zostało przez Izbę oddalone.

Rozstrzygając sformułowane przez odwołującego zarzuty Izba w pierwszej kolejności zwraca uwagę na treść przepisów, które znajdą zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 16 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców oraz przejrzysty i proporcjonalny.

Przepis art. 99 ust. 1 ustawy Pzp nakazuje zamawiającemu opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Stosownie do art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę
na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się zamawiającemu rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. Z kolei w ust. 2 tego przepisu zobligowano zamawiającego do skierowania do wykonawcy takiego wezwania, jeśli stwierdzi, że cena całkowita oferty złożonej przez wykonawcę jest niższa o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

Ponadto, zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę tego wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera ona rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę jeśli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Na wstępie należy wskazać, że zamawiający ma obowiązek odrzucenia w postępowaniu oferty jeśli stwierdzi, że ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) lub też, jak stanowi przepis art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, który jest rozwinięciem poprzedniego przepisu - jeśli wykonawca wezwany przez niego do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny nie udzielił odpowiedzi lub też, złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. Tym samym z przepisów ustawy Pzp wynika, że odrzuceniu podlega taka oferta, w której bezsprzecznie stwierdzono, bez żadnych wątpliwości, zaniżenie ceny w sposób rażący, jak też oferta wykonawcy, który wezwany przez zamawiającego nie złoży wyjaśnień lub, gdy wyjaśnienia przez niego złożone, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (a zatem są nierzetelne, niepełne, nie odpowiadają na zadane przez zamawiającego pytania).

Powyższe związane jest z tym, że decyzja o tym, czy mamy do czynienia z ceną rażąco niską, zapada każdorazowo po zapoznaniu się z wyjaśnieniami złożonymi przez danego wykonawcę w postępowaniu. Zamawiający, zanim podejmie decyzję o odrzuceniu oferty, zobligowany jest bowiem w każdym przypadku wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Jeśli ocena złożonych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z dowodami doprowadzi zamawiającego do wniosku, że podana w ofercie cena lub koszt są rażąco zaniżone tj. za daną cenę nie jest możliwa realizacja zamówienia lub też, jeśli dany wykonawca nie udzieli stosownych wyjaśnień w wyznaczonym terminie - zamawiający zobligowany jest taką ofertę odrzucić.

Rolą zamawiającego jest zatem skierowanie do wykonawcy stosownego wezwania, jeśli zajdą wymienione w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp okoliczności, a następnie ocena złożonych wyjaśnień. Przy czym istotne jest, aby zamawiający oceniając złożone wyjaśnienia uwzględnił wszystkie okoliczności występujące na danym rynku, jak też miał na uwadze treść wezwania skierowanego do wykonawcy i oczekiwania w tym piśmie sformułowane.

Z kolei wykonawca, odpowiadając na wezwanie zamawiającego, zobligowany jest w sposób pełny, wyczerpujący i nie budzący wątpliwości, w pierwszej kolejności odnieść się do wątpliwości zamawiającego, które artykułuje on w treści pisma, przedstawić pełne i rzetelne wyliczenia, jak też przedłożyć dowody, które w danych okolicznościach są adekwatne tj. takie, które potwierdzają wymieniane przesłanki pozwalające na obniżenie ceny oferty. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w treści przepisu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp mowa jest o "wykazaniu", czyli udowodnieniu, że cena

nie jest rażąco niska. Powyższe wskazuje, że wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, a więc sprowadzać się do przekazania ogólnych informacji o działalności wykonawcy lub deklaracji co do możliwości realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, ale muszą być poparte stosownymi wyliczeniami i dowodami, które jednoznacznie wskazywały będą na realność i rynkowość zaoferowanej ceny. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być zatem na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie to okoliczności właściwe wzywanemu do wyjaśnień wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty, a także w jaki sposób i w jakim stopniu okoliczności te wpłynęły na możliwość obniżenia ceny.

Z tego też powodu jednym z istotnych elementów składanych w postępowaniu wyjaśnień są dowody, które wykonawca zobligowany jest przedłożyć wraz z treścią wyjaśnień. Powyższe wynika z przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, wskazujący na konieczność odrzucenia oferty w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie zwracała uwagę w swoich orzeczeniach na konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami uznając, że ma to istotne znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je stosownymi dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje. Wykonawca zatem, wszelkimi niezbędnymi środkami, takimi które są dostępne w danej sprawie i uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym, powinien wykazać zamawiającemu, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, pomimo wypełnienia się określonych ustawowych przesłanek podejrzenia rażąco niskiej ceny w jego ofercie.

Przy czym wskazać należy, że przepisy ustawy Pzp nie określają przykładowego katalogu dowodów, które wykonawca zobowiązany jest złożyć zamawiającemu w celu uzasadnienia racjonalności i rynkowej wyceny swojej oferty. Możliwe jest przedstawienie zatem każdego dowodu, który jest adekwatny do konkretnej sytuacji i stanowi potwierdzenie tego, co wykonawca dowodzi w swoich wyjaśnieniach. Tym samym, w okolicznościach konkretnej sprawy, za dowód potwierdzający rynkowość i realność zaoferowanej ceny może zostać uznana także kalkulacja własna wykonawcy, byle ta pozwalała na uznanie, że zaoferowana cena jest ceną rynkową.

Ponadto, co istotne w sprawie, Izba nie dokonuje oceny czy w danych okolicznościach cena oferowana przez wykonawcę jest, czy też nie jest, ceną rażąco niską. Takiej oceny dokonuje zamawiający, który jako organizator postępowania, ale też jako odpowiedzialny za prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia ma niezbędną wiedzę i doświadczenie w tym zakresie. Izba dokonuje wyłącznie oceny czynności zamawiającego, biorąc pod uwagę uzasadnienie tej czynności zawarte w informacji kierowanej do wykonawców w postępowaniu.

Przenosząc powyższe na kanwę rozpoznawanej sprawy Izba, w zakresie w jakim odwołujący zarzucał, że zamawiający naruszył przepisy art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego pomimo, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia uzasadniają cenę ofertową, jej składowe i sposób jej wyliczenia, a szczegółowość wyjaśnień jest adekwatna do szczegółowości wezwania do wyjaśnień sporządzonych przez zamawiającego - wzięła pod uwagę uzasadnienie zawarte w piśmie z 2 lipca 2025 r. - „Zawiadomienie po wyborze oferty najkorzystniejszej po powtórzeniu badania i oceny ofert" i argumentację tam przedstawioną.

Analiza treści ww. pisma, wbrew temu co twierdzi odwołujący, prowadzi do wniosku, że zamawiający w sposób prawidłowy dokonał oceny złożonych przez odwołującego wyjaśnień stwierdzając, że te są niewystarczające, nie wyjaśniają wątpliwości zamawiającego, w końcu też, że nie zostały poparte dowodami, które potwierdzałyby, że za cenę zaproponowaną przez niego możliwa jest realizacja zamówienia.

Izba w szczególności podziela stanowisko zamawiającego zawarte w piśmie z 2 lipca 2025 r., że odwołujący wskazując szereg czynników, które to miały mieć wpływ na możliwość obniżenia przez niego ceny oferty - nie załączył do wyjaśnień żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

Zamawiający, jak sam przyznaje, skierował do wykonawców wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny formułując je w sposób bardzo ogólny, w zasadzie przytaczając jedynie niektóre z czynników mogących mieć wpływ na kalkulację ceny ofertowej, wymienionych w przepisie art. 224 ust. 2 ustawy Pzp. Tym samym z jednej strony zamawiający nie narzucił sposobu, w jaki wykonawcy mieli wykazać realność zaproponowanej ceny, z drugiej zaś to rolą wykonawcy było wymienić i opisać te czynniki, które jemu właściwe, w jego ocenie pozwalały mu na obniżenie ceny ofertowej i, zgodnie z tym co oczekiwał zamawiający, poprzeć powyższe stosownymi dowodami, w zakresie tych właśnie elementów, które zdaniem wykonawcy w sposób istotny wpływały na cenę ofertową.

Odwołujący z kolei, składając swoje wyjaśnienia, wskazał na następujące, wyjątkowo korzystne warunki związane z realizacją robót budowlanych, które to pozwalają mu na realizację zamówienia za korzystną cenę: posiadanie własnej wytwórni mieszanek mineralno - asfaltowych, co ma wpływać na zmniejszenie kosztu zakupu i wbudowania MMA; wskazana wytwórnia zlokalizowana jest najbliżej miejsca wykonywania robót budowlanych (ok. 3 km) spośród wytwórni

innych wykonawców, co miało powodować zmniejszenie kosztów transportu i wbudowania MMA; spadek cen ropy naftowej, który to ma przekładać się na zoptymalizowanie kosztów produkcji MMA i kosztów transportu; zmianę dostawcy gazu ziemnego, który wykorzystywany jest do produkcji MMA (wynegocjowana marża oraz korzystne zasady zakupu gazy, mają bezpośredni wpływ obniżenie kosztów produkcji MMA); korzystanie z własnych środków transportu przy pracach związanych z wbudowaniem MMA; posiadanie zapasów kruszywa, zakupionego wcześniej po niższych cenach w stosunku do cen aktualnych, w ilości zapewniającej wykonanie zamówienia; bliskość lokalizacji kolejowej rampy przeładunkowej (ok. 4 km od wytwórni wykonawcy) - przy transporcie kruszyw wykonawca korzysta z transportu kolejowego, co w sposób znaczny obniża koszt zakupu materiałów, a tym samym ma wpływ na koszt produkcji MMA; wykorzystywanie głównie zasobów własnych do realizacji zamówienia; bliskość bazy zaplecza technicznego wykonawcy od miejsca wykonywania robót budowlanych (ok. 3 km), co ma powodować zmniejszenie kosztów transportu materiałów, sprzętu i brygad roboczych oraz uzyskać oszczędności z tytułu kosztów związanych np. z wynajmem placu pod zaplecze budowy, wynajmem sprzętu, obciążeń związanych z dojazdami pracowników.

Co istotne żaden z powyższych czynników nie został poparty dowodami, co czyni powyższe wyjaśnienia gołosłowne. Dla przykładu, jeśli odwołujący powoływał się np. na okoliczność zakupu kruszywa po niższych cenach, nic nie stało na przeszkodzie aby przedstawił chociażby fakturę potwierdzającą jego zakup, która to stanowiłaby dowód, że takowe zostało zakupione za korzystną cenę. Jeśli z kolei argumentuje, że wpływ na cenę oferowaną ma czynnik w postaci wynegocjowanej przez niego marży oraz korzystne zasady zakupu gazy - powinien przedłożyć wraz z wyjaśnieniami dowód np. w postaci zawartej umowy, z której by wynikało na jakich zasadach odbywa się współpraca z dostawcą i jakie są ceny zakupu gazu oferowane wykonawcy. Bez tego wyjaśnienia powyższe nie mogą stanowić podstawy do tego, aby zamawiający uznał, że obalają domniemanie występowania rażąco niskiej ceny jego oferty.

Odwołujący argumentuje, że jako dowód zamawiający powinien był uznać załączony do wyjaśnień kosztorys ofertowy oraz ofertę podwykonawcy. Izba tego stanowiska nie podziela. O ile przepisy ustawy Pzp w istocie nie precyzują co może być dowodem, który załączany jest do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, tym niemniej taki dowód powinien być potwierdzeniem okoliczności, które wykonawca przedstawia w swoich wyjaśnieniach. Samo zatem zaprezentowanie w jaki sposób odwołując kalkulował swoją ofertę, bez odniesienia tego do tych okoliczności, na które sam wskazywał odwołujący w swoim piśmie, nie daje zamawiającemu podstaw do uznania, że możliwe było obniżenie ceny ofertowej do poziomu oferowanego.

Tym samym Izba podziela stanowisko zamawiającego zaprezentowane w piśmie z 2 lipca 2025 r., że brak powyższych powodował uznanie, że złożone wyjaśnienia nie udowadniają podanej w ofercie ceny i nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny.

Bez znaczenia dla oceny zarzutów pozostaje fakt, że odwołujący wskazał w kosztorysie stawkę roboczogodziny oraz planowany zysk, na co wskazywał odwołujący w odwołaniu, a zamawiający tego nie dostrzegł. Negatywna ocena wyjaśnień, dokonana przez zamawiającego, dotyczyła bowiem nie tylko tego, że brak było wskazania powyższych elementów, ale braku potwierdzenia wymienionych przez odwołującego okoliczności, mających wpływ na obniżenie ceny oferty, stosownymi dowodami.

Odwołujący sformułował także zarzuty naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 ustawy Pzp oraz art. 16 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PRD Lubartów pomimo niezgodności oferty tego wykonawcy z warunkami zamówienia, polegającej na braku wyceny przez niego części robót budowlanych, czego skutkiem jest błąd w obliczeniu ceny oraz niezgodność oferty PRD Lubartów z warunkami zamówienia. I ten zarzut, w ocenie Izby, nie zasługiwał na uwzględnienie.

Odwołujący sformułował powyższy argumentując w uzasadnieniu odwołania i powielając powyższe stanowisko na rozprawie, że PRD Lubartów nie uwzględniło w wycenie wszystkich kosztów, gdyż nie skalkulowało wszystkich prac objętych zakresem zamówienia. Przy tym odwołujący podnosił, że w przedmiarze robót przekazanym przez zamawiającego brak jest prac niezbędnych do wykonania zamówienia. Odwołujący przyznał, że zwracał uwagę zamawiającemu wskazując na błędy w przekazanym przedmiarze, kierując do niego wnioski o wyjaśnienie treści SWZ. Zamawiający jednak, konsekwentnie udzielał odpowiedzi, że w związku z tym, że w postępowaniu przewidziano cenę ryczałtową, podstawę jej obliczenia stanowi zakres opisany w dokumentacji projektowej, z kolei przygotowany przez wykonawcę przedmiar robót ma wyłącznie charakter pomocniczy.

Odwołujący nie może zatem, na obecnym etapie postępowania, domagać się od zamawiającego, aby ten oceniając złożone przez wykonawcę PRD Lubartów wyjaśnienia przeprowadził szczegółową analizę wszystkich pozycji kosztorysowych i dokonał weryfikacji czy wykonawca ten uwzględnił zakres prac opisany dokumentacją projektową. Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z § 20 ust. 1 projektu umowy, zamawiający przewidział jako obowiązującą formę rozliczeń wynagrodzenie ryczałtowe. Z kolei z ust. 4 wynika, że wynagrodzenie to odpowiada zakresowi robót przedstawionemu w dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Tym samym, zgodnie z zasadą wynagrodzenia ryczałtowego wykonawca będzie musiał zrealizować wszelkie prace

wynikające z tych dokumentów, niezależnie od tego czy zostały one przewidziane na dzień złożenia oferty. Przyjęty z kolei przez zamawiającego charakter wynagrodzenia ryczałtowego powoduje, że to nie zakres prac opisany w przedmiarach robót decyduje o tym jaki jest przedmiot zamówienia, a w konsekwencji też o wycenie, ale właśnie dokumentacja projektowa. Z tych też powodów zamawiający, odpowiadając na pytania wykonawcy na etapie SWZ, konsekwentnie wskazywał na ryczałtowy charakter wynagrodzenia, jednocześnie podkreślając wyłącznie pomocniczy charakter przedmiarów robót.

Jeśli odwołujący z takim stanowiskiem się nie zgadzał i uważał, że przedmiot zamówienia został przez zamawiającego opisany w sposób nieprawidłowy - mógł złożyć odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Podobnie, jeśli dostrzegł jakiekolwiek błędy w opisie przedmiotu zamówienia - powinien zamawiającemu zwrócić uwagę na dostrzeżone błędy czy nieścisłości i domagać się dokonania przez niego stosownych zmian w treści SWZ. Wszelkie zarzuty odwołującego formułowane na obecnym etapie, a dotyczące tego, że zamawiający pominął jakiś zakres prac w przedmiarach robót czy też, że na uwagi odwołującego nie udzielił jednoznacznej i precyzyjnej odpowiedzi - są na obecnym etapie spóźnione.

Konsekwencją powyższego jest to, że skoro każdy z wykonawców miał sporządzić swój kosztorys, opierając się na dokumentacji projektowej, nie zaś przekazanym przedmiarze robót to zamawiający nie miał podstaw, aby odrzucić ofertę któregokolwiek z wykonawców twierdząc, że jakiś zakres prac nie został w nim ujęty. Powyższa uwaga dotyczy zresztą nie tylko oferty PRD Lubartów, ale też oferty odwołującego, który złożył wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny swój kosztorys ofertowy, który to również mógł pomijać niektóre zakresy prac opisane w dokumentacji projektowej. Powyższe, podobnie jak w przypadku drugiego z wykonawców, nie mogłoby stanowić podstawy do stwierdzenia, że oferta odwołującego jest sprzeczna z SWZ.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę jeśli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że aby zastosować powyższy przepis musi być możliwe uchwycenie na czym konkretnie taka niezgodność polega, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie warunkami zamówienia. W okolicznościach tej sprawy oznacza to, że jeśli zamawiający nie ustalił i nie wprowadził jednego, obowiązującego przedmiaru, który należało uzupełnić i w ten sposób opisać zakres prac do wykonania - nie może być mowy o niezgodności treści oferty wykonawcy PRD Lubartów z treścią SWZ.

Ostatni z zarzutów polegający na naruszeniu przepisów art. 99 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez niejednoznaczny i niewyczerpujący opis przedmiotu zamówienia, nieuwzględniający wymagań i okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty, oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców co skutkowało niewłaściwą oceną wyjaśnień wykonawców, brakiem analizy tych wyjaśnień pod kątem sposobu kalkulacji ceny oraz wybiórczą krytyką sposobu sporządzenia wyjaśnień przez wykonawców - należało uznać za spóźniony.

Powyższy odnosi się bowiem do sposobu w jaki wykonawcy mieli wyliczyć cenę swojej oferty, tj. opierając się na zakresie prac objętych dokumentacją projektową i specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót, które to zapisy zamieszczone zostały w SWZ. Ta z kolei została opublikowana w dniu 4 kwietnia 2025 r. Odwołujący twierdzi wprawdzie, że dowiedział się o tym, w jaki sposób wykonawcy kalkulowali cenę swojej oferty, dopiero z treści złożonych wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Powyższe nie jest zgodne z prawdą, gdyż to z treści SWZ, projektu umowy oraz odpowiedzi zamawiającego na kierowane w toku postępowania pytania odwołujący powziął informację, że każdy wykonawca ma przygotować swój własny przedmiar, przy czym nie zwalniało go to z konieczności wyliczenia ceny w taki sposób, aby wszystkie elementy zamówienia zostały uwzględnione w wycenie.

Tym samym treść kosztorysu, który wykonawcy przygotowali i załączyli do wyjaśnień nie musiała odzwierciedlać wszystkich robót ujętych i opisanych w dokumentacji projektowej, zamawiający zaś nie miał instrumentu aby powyższe weryfikować.

Odwołujący w uzasadnieniu odwołania zarzuca także zamawiającemu, że ten naruszył zasady obowiązujące w postępowaniu, nierówno traktując odwołującego i wykonawcę PRD Lubartów, gdyż jak twierdził w dwóch podobnych sytuacjach dotyczących wyjaśnień rażąco niskiej ceny, negatywnie ocenił wyłącznie wyjaśnienia odwołującego.

W tym miejscu Izba pragnie wskazać, że naruszenie art. 16 ustawy Pzp nie może być podnoszone jako samodzielny zarzut, ponieważ naruszenie ogólnych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, zawsze wiąże się z naruszeniem innego przepisu konkretyzującego normę prawną. Z kolei odwołujący nie powiązał tej normy z naruszeniem przepisów, które nakazywałyby zamawiającemu odrzucenie oferty wykonawcy PRD Lubartów z tej przyczyny, że złożone w toku postępowania wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny nie obalają domniemania występowania tej ceny w ofercie tego wykonawcy.

Niezależnie od wyżej poczynionego spostrzeżenia, odnosząc się do stanowiska odwołującego prezentowanego w odwołaniu dotyczącego tego, że pomimo, że w swoich wyjaśnieniach PRD Lubartówwskazał podobne, sprzyjające

okoliczności pozwalające mu na obniżenie ceny, jak też podobnie jak odwołujący nie przedstawił dowodów na potwierdzenie powyższych, a z kolei te, które przedstawił, są niepowiązane z treścią złożonych wyjaśnień - Izba uznała, że zarzuty te nie znajdują oparcia w aktach sprawy.

W tym zakresie należy podzielić ocenę zamawiającego (pismo z 11 sierpnia 2025 r. - Odpowiedź na odwołanie), że wykonawca PRD Lubartów złożył wyjaśnienia ceny i poparłje stosownymi dowodami. W zakresie wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług związanych z realizacją robót budowlanych, ze wskazaniem sposobu wpływu tych okoliczności na kalkulację ceny, wskazał 7 własnych instalacji fotowoltaicznych o mocy 50 kWp każda do produkcji energii elektrycznej, w tym jedna zlokalizowana przy siedzibie Oddziału Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Lubartów S.A.w Międzyrzecu Podlaskim przy ul. Radzyńskiej 11, które - jako odnawialne źródła energii - pozwalają znacznie obniżyć koszty produkcji własnych w wytwórniach mas bitumicznych, wytwórni znaków drogowych i wytwórni betonu oraz ładować własne pojazdy elektryczne używane w trakcie realizacji robót budowlanych. Na powyższe przedstawił stosowne dowody. Również w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz zgodności z przepisami dotyczącymi ubezpieczeń społecznych wykonawca PRD Lubartów przedstawił stosowne wyliczenia i dowody. Ponadto, podobnie jak odwołujący, do wyjaśnień załączył ofertę na wykonanie robót brukarskich, od tego samego podwykonawcy, tj. Drogbud. Odnosząc się w tym miejscu do twierdzeń odwołującego prezentowanych na rozprawie, że skoro oferta podwykonawcy dla PRD Lubartów opatrzona jest datą po terminie udzielenia ostatnich wyjaśnień treści SWZ, co w konsekwencji ma powodować, że nie uwzględnia ona całego zakresu prac - twierdzenie takie jest zbyt daleko idące. Ponownie należy podkreślić, że zakres prac do wykonania opisany został w dokumentacji projektowej, nie zaś w przedmiarach robót. Odwołujący nie wykazał z kolei, że oferta podwykonawcy dla PRD Lubartów nie zawiera pełnego zakresu prac opisanego w dokumentacji projektowej.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze ustawy Pzp orzekła jak w sentencji. Zgodnie bowiem z treścią art. 554 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Brak potwierdzenia się zarzutów wskazanych w odwołaniu powoduje, iż w przedmiotowym stanie faktycznym nie została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 2 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).

Przewodnicząca:……