

WYROK

Warszawa, dnia 19 sierpnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2025 r., odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 lipca 2025 r. przez wykonawcę, Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna L.K. w Zielonce w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Rokietnica

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie i nakazać Zamawiającemu:

1.1. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;

1.2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Budowy i Utrzymania Dróg M-BUD Sp. z o.o., jako oferty z rażąco niską ceną;

2. kosztami postępowania obciążyć Zamawiającego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od Zamawiającego, Gminy Rokietnica na rzecz Odwołującego, L.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna kwotę 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego z tytułu wpisu od odwołania oraz 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.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zamawiający, Gmina Rokietnica prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym bez negocjacji, pn.: „Przebudowa drogi gminnej nr 111751R od km 0+000 do km 1+250 w miejscowości Rokietnica”, wewnętrzny identyfikator: RRD.7013.8.2024. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 24 kwietnia 2025 r., pod nr: 2025/BZP 00203406/01 Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza progów unijnych.

W dniu 14 lipca 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy L.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna w Zielonce od niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”) czynności i zaniechań Zamawiającego, polegających:

- wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Budowy i Utrzymania Dróg M-BUD Sp. z o.o. (dalej: „M-BUD”),
- zaniechaniu odrzucenia oferty tego wykonawcy, mimo iż nie wykazał on, aby oferta nie zawierała rażąco niskiej ceny lub kosztów w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- uznaniu przez Zamawiającego, że wykonawca ten skutecznie zastrzegł, jako tajemnicę przedsiębiorstwa załączniki do wyjaśnień złożonych przez niego w dniu 2 czerwca 2025 r., gdy tymczasem zastrzeżenie to było nieskuteczne, wobec czego dokumenty te winny zostać Odwołującemu udostępnione.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP oraz w zw. z art. 226 ust. 5 i ust. 6 PZP poprzez ich

niezastosowanie w stosunku do oferty M-BUD i w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty tego wykonawcy, podczas, gdy cena, w tym jej istotne części składowe, oferty jest ceną rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia, a co najmniej wykonawca M-BUD nie wykazał okoliczności przeciwnej, składając ogólne i niepoparte wystarczającymi dowodami wyjaśnienia w tym zakresie;

2)art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 240 ust. 1 i 2 oraz w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez bezpodstawne dokonanie wyboru oferty złożonej przez wykonawcę M-BUD jako najkorzystniejszej, podczas gdy oferta tego wykonawcy nie jest ofertą najkorzystniejszą w przedmiotowym postępowaniu, a przy dokonaniu prawidłowego badania i oceny ofert to oferta Odwołującego jest najkorzystniejsza ekonomicznie, tj. zawiera najlepszy bilans kryteriów ceny oraz kryteriów jakościowych;

ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia zarzutu z pkt 1:

3)art. 18 ust. 1 i 3 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez błędne przyjęcie, że M-BUD skutecznie zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa informacje podane w wyjaśnieniach z dnia 2 czerwca 2025 r., podczas gdy wykonawca nie wykazał, że zastrzegane informacje mają walor tajemnicy przedsiębiorstwa.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenia oferty wykonawcy M-BUD,
- udostępnienie Odwołującemu całości wyjaśnień wykonawcy z dnia 2 czerwca 2025 r.

Ponadto, Odwołujący L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Jak podniósł w uzasadnieniu odwołania, złożone przez wykonawcę M-BUD wyjaśnienia w zakresie sposobu wyliczenia ceny, do których wezwał Zamawiający, mają postać ogólnych oświadczeń i zapewnień i nie zostały poparte żadnymi dodatkowymi dowodami, ani nawet szczegółowymi informacjami, które pozwoliłyby na weryfikację, czy wskazane okoliczności rzeczywiście występują i w jaki ewentualny sposób mogą wpływać na koszty realizacji zamówienia. Podkreślił, że do wyjaśnień załączone zostały oferty cenowe, ale jednocześnie wykonawca M-BUD zastrzegł ich tajemnicę czyniąc to w formie samego oświadczenia: „Załączniki stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.” W ocenie Odwołującego, w wyjaśnieniach brakuje wskazania na zgodność ceny z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. Wskazał, że wyjaśnienia są ogólne w takim stopniu, że w zasadzie mogą odnosić się do każdego z wykonawców, w tym do Odwołującego, który również ma niskie koszty zarządu, dużą bazę własnych, zamortyzowanych sprzętów, niskie koszty dowozu materiałów itd., a pomimo to wykonawcy ci zaoferowali inne ceny za wykonanie zamówienia. Ponadto, według Odwołującego, nie da się ocenić, czy wykonawca M-BUD poprawie wyliczył koszty materiałów, jeżeli – tak, jak w niniejszej sprawie – poza ofertą na zakup materiału Zamawiający nie dysponuje żadnymi innymi danymi, do wyjaśnień nie dołączono bowiem żadnych kalkulacji. Jak wskazał również, do kosztów robocizny i sprzętu wykonawca ten nie odniósł się wcale. „Ogólna deklaracja co do posiadania dużej ilości sprzętu, nie pozwala na stwierdzenie, ani że Wykonawca posiada sprzęt odpowiedni do realizacji zamówienia (i w odpowiednich ilościach), ani że sprzęt ten został poprawnie ujęty w cenie ofertowej w zakresie kosztów, jakie z jego zapewnieniem muszą się wiązać.” Zdaniem Odwołującego, Zamawiający nie powinien był bezrefleksyjnie przyjąć tak złożonych wyjaśnień, a ocenić je w ten sposób, że w efekcie ofertę wykonawcy M-BUD odrzucić. W odniesieniu do zarzutu ewentualnego wyjaśnił, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa dokonane przez tego wykonawcę obejmuje jedno krótkie oświadczenie, co nie spełnia wymogów wskazanych w przepisach, a więc informacje te podlegają ujawnieniu. Drogą elektroniczną Odwołujący przekazał fakturę dotyczącą kosztów postępowania, na którą powołał się na rozprawie za wnioskiem o zasądzenie na jego rzecz kosztów, na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

W odpowiedzi z dnia 13 lipca 2025 r. na odwołanie, Zamawiający, Gmina Rokietnica:

- uwzględnił odwołanie w zakresie zarzutu naruszenia art. 18 ust. 1 i 3 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez błędne przyjęcie, że M-BUD skutecznie zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa informacje podane w wyjaśnieniach z dnia 2 czerwca 2025 r., podczas gdy wykonawca nie wykazał, że zastrzegane informacje mają walor tajemnicy przedsiębiorstwa,
- wniósł o oddalenie odwołania w zakresie naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP oraz w zw. z art. 226 ust. 5 i ust. 6 PZP poprzez ich niezastosowanie w stosunku do oferty M-BUD i w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty tego wykonawcy.

Zamawiający wniósł ponadto o zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania wg norm

przepisanych. Wyjaśnił, że oferty złożone w przedmiotowym postępowaniu są zbliżone cenowo, w tym dotyczy to również oferty Odwołującego i oferty wykonawcy M-BUD, co wg Zamawiającego stanowi potwierdzenie, że realne jest wykonanie za oferowane ceny przedmiotowego zamówienia, natomiast kwota środków przeznaczonych na realizację zamówienia znacznie odbiega od cen rynkowych wskazanych w przedmiotowym postępowaniu i jednocześnie powinno to stanowić okoliczność zwalniającą Zamawiającego z obowiązku wzywania wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny. Jak wskazał Zamawiający twierdzenia dotyczące braku możliwości wyliczenia kosztów materiałów są wyłącznie dywagacją Odwołującego, poza tym wykonanie robót drogowych nie jest szczególnie skomplikowaną robotą, czego dowodzą oferty złożone przez Odwołującego w innych postępowaniach przetargowych, gdzie inni zamawiający sąsiadujący z Gminą Rokietnica przeszacowali budżet zamówień, a nadto oferty te dowodzą tendencji spadkowych rynku drogowych robót budowlanych oraz faktu, że sam Odwołujący także oferuje ceny poniżej kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia, a wynikających z wycen wartości szacunkowej. Powołując się na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, Zamawiający podkreślił, że zamiast odrzucać ofertę może wezwać do dodatkowych wyjaśnień rażąco niskiej ceny, lecz gdy ma wątpliwości co do treści złożonych wyjaśnień, a nie w przypadku, gdy ich nie ma. Podkreślił, że w niniejszej sprawie wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy, co m.in. oznacza, że wykonawca zobowiązany jest ująć koszty związane z realizacją zamówienia, ustalona kwota wynagrodzenia jest niezmienna, zaś sama struktura elementów ceny nie ma zasadniczego znaczenia, bowiem wykonawca zobowiązany będzie wykonać zamówienie za umówioną cenę. Wskazał, że w jego ocenie możliwe będzie wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę. Podkreślił również, że w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że wykonawca nie jest obowiązany przedstawić dowodów, jeżeli powołuje się na okoliczności powszechnie znane, takie jak np. ceny paliw, czy płaca minimalna bądź ceny, które nie odbiegają od standardów w danym sektorze rynku. Na rozprawie dnia 19 sierpnia 2025 r. złożył fakturę na kwotę 4.428,00 zł brutto tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Dodatkowo, pismem z dnia 18 sierpnia 2025 r., Zamawiający – powołując się na dokumenty dotyczące szacowania wartości zamówienia z dnia 25 czerwca 2024 r. oraz z dnia 18 kwietnia 2025 r. – wskazał, że wycena wartości szacunkowej zamówienia wynoszącej 2.039.801,11 zł netto (2.508.955,37 zł brutto) jest nieaktualna, gdyż pochodzi jeszcze z okresu składania wniosku o dofinansowanie, zaś obecnie szacunkowa wartość zamówienia wynosi 1.798.578,83 zł netto (2.212.251,96 zł brutto), co oznacza, że Zamawiający w sposób zbędny i niezgodny z przepisem art. 224 PZP wezwał wykonawcę M-BUD do wyjaśnień w kwestii rażąco niskiej ceny, gdyż opierał się na nieaktualnej, zawyżonej wycenie wartości zamówienia.

Do postępowania przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Przedsiębiorstwo Budowy i Utrzymania Dróg „M-BUD” sp. z o.o. w Woli Węgierskiej i wniósł o oddalenie odwołania jako bezzasadnego w zakresie żądania odrzucenia złożonej przez Przystępującego oferty jako zawierającej rażąco niską cenę.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje.

W niniejszej sprawie, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nadto, odwołanie nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 PZP.

Izba uznała również, że Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, bowiem posiada interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Jak wynika z odwołania, odrzucenie oferty wykonawcy M-BUD mogłoby doprowadzić do wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej i zawarcia z nim umowy w sprawie realizacji zamówienia. Uzasadniając przesłankę dotyczącą możliwości poniesienia szkody, Odwołujący wskazał, że działania i zaniechania Zamawiającego uniemożliwiają Odwołującemu realizację niniejszego zamówienia, co prowadzi do powstania po jego stronie szkody równej co najmniej zyskom, jakie osiągnęłyby, realizując zamówienie. Mając powyższe na uwadze, Izba ustaliła, że w postępowaniu złożono jedenaście ofert, w tym: ofertę Odwołującego z ceną brutto 1.728.315,13 zł, ofertę Przedsiębiorstwo Budowy i Utrzymania Dróg M-BUD sp. z o.o. z ceną brutto 1.665.326,04 zł, ofertę wykonawcy Bieżące Utrzymanie Dróg M.Ś. w Ruszelczycach z ceną brutto 1.906.612,24 zł oraz ofertę Zakład Drogowy T.P. S.J. w Rozborzu Długim z ceną brutto 1.948.632,42 zł. Wszyscy wykonawcy zaoferowali tę samą długość okresu gwarancji, tj. 72 miesiące. Zgodnie z pkt 22.2 SWZ, wybór oferty zostanie dokonany w oparciu o przyjęte w niniejszym postępowaniu kryterium oceny ofert: 1) najniższa cena ofertowa = 60 pkt oraz 2) zaoferowany najdłuższy okres gwarancji i rękojmi na wykonane roboty budowlane = 40 pkt. Zawiadomieniem z dnia 9 lipca, Zamawiający wskazał, że dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy M-BUD (100 pkt), zaś oferta Odwołującego została oceniona na 97,81 pkt. 92,41 pkt otrzymał wykonawca Bieżące Utrzymanie Dróg M.Ś.. Pozostałe oferty zostały odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 12 PZP. Pod względem kryterium oceny ofert – oferta Odwołującego zajmuje drugą pozycję w rankingu ofert. W świetle powyższego, Izba uznała, że spełnione są przesłanki z art. 505 ust. 1 PZP, decydujące o legitymacji procesowej do wniesienia odwołania przez wykonawcę L.K. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjna.

Izba stwierdziła, że wykonawca M-BUD bezskutecznie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, wobec czego nie stał się uczestnikiem postępowania (art. 525 ust. 3 PZP). Zgodnie z regulacją art. 525

ust. 2 PZP, zgłoszenie przystąpienia doręcza się Prezesowi Izby, a jego kopię przesyła się zamawiającemu oraz wykonawcy wnoszącemu odwołanie. Do zgłoszenia przystąpienia dołącza się dowód przesłania kopii zgłoszenia przystąpienia zamawiającemu oraz wykonawcy wnoszącemu odwołanie. Nie wystarczy zatem samo przekazanie przystąpienia zamawiającemu oraz odwołującemu – wymogiem przepisów PZP jest bowiem również dołączenie do zgłoszenia przystąpienia doręczanemu Prezesowi Izby – dowodów przesłania kopii zgłoszenia przystąpienia zamawiającemu oraz wykonawcy wnoszącemu odwołanie. Takich dowodów wykonawca M-BUD nie dołączył do zgłoszonego przystąpienia. Brak ten nie jest usuwalny, skoro żaden z przepisów PZP nie przewiduje wezwania do uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia przystąpienia.

Wg pkt 4 SWZ pt. Opis przedmiotu zamówienia, jego przedmiotem jest zadanie (inwestycja) pn.: „Przebudowa drogi gminnej nr 111751R od km 0+000 do km 1+250 w miejscowości Rokietnica” w formule „zaprojektuj i wybuduj”. W kolejnych ppkt Zamawiający wskazał, iż opis przedmiotu zamówienia, dokumentację projektową oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB) szczegółowo określają zadania objęte zamówieniem, w szczególności w zakresie warunków wykonania, wymaganych metod i technik budowy, zastosowania materiałów i ich cech, warunków testowania, kontroli, odbioru oraz wszelkich pozostałych warunków technicznych. Projekty budowlane, projekty branżowe oraz specyfikacje techniczne stanowią integralną część SWZ. Zamawiający udostępnił wraz ze SWZ także przedmiary robót i kosztorysy ofertowe, które ze względu na przyjętą formę wynagrodzenia ryczałtowego stanowią jedynie formę pomocniczo informacyjną oraz rozliczeniową w przypadku wcześniejszego odstąpienia od umowy przez wykonawcę (pkt 4.2.3 SWZ). Dokładny opis przedmiotu zamówienia przedstawiono w Programie Funkcjonalno-Użytkowym. Zamawiający informuje, że zamówienie jest dofinansowane ze środków Rządowego Programu Rozwoju Północno - Wschodnich Obszarów Przygranicznych na Lata 2024-2030.

Zgodnie z pkt 4.7.1 SWZ, na podstawie art. 95 PZP, Zamawiający wymaga zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy, w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, osób wykonujących czynności związane z realizacją zamówienia, których wykonanie polega na wykonywaniu pracy w postaci pracowników wykonujących czynności związane z robotami budowlanymi.

Zamawiający zastrzegł, że ceny oferty muszą zawierać wszystkie koszty, jakie musi ponieść wykonawca, aby zrealizować zamówienie z najwyższą starannością oraz ewentualne rabaty (pkt 15.5 SWZ).

W pkt 16 SWZ pt. Sposób obliczenia ceny wskazano, że cena ofertowa podana w ofercie przez wykonawcę jest ceną ryczałtową obejmującą cały zakres robót określony w SWZ Rozdział II - Przedmiot zamówienia. Wynagrodzenie ryczałtowe obejmuje wszystkie koszty związane z realizacją robót objętych dokumentami tam opisanymi oraz dostawą urządzeń i sprzętu ujętego w tych dokumentach, w tym ryzyko wykonawcy z tytułu oszacowania wszelkich kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy, a także oddziaływania innych czynników mających lub mogących mieć wpływ na koszty. Niedośzacowanie, pominięcie oraz brak rozpoznania zakresu przedmiotu umowy nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego. Ryczałtowy charakter wynagrodzenia powoduje, że nie liczy się rozmiaru nakładów, czy też sposób osiągnięcia efektu, lecz sam efekt = rezultat. W związku z powyższym cena oferty musi zawierać wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia wynikające wprost z dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót - jak również w dokumentach tych nie ujęte, a bez których nie można wykonać zamówienia. Będą to między innymi następujące koszty: podatku VAT, robót przygotowawczych i porządkowych, ewentualnego zorganizowania i zagospodarowania terenu budowy, ewentualnego pompowania wody, wykonania ewentualnych przekładek w przypadku kolizji z istniejącym uzbrojeniem, inwentaryzację powykonawczą, plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania dokumentacji powykonawczej, koszty związane z odbiorami wykonanych robót. Cena ryczałtowa obejmuje również ewentualne różnice w zakresie wymaganego zakresu prac projektowych pomiędzy PFU a projektem i nie może stanowić podstawy do żądania przez wykonawcę zmiany wysokości wynagrodzenia.

W Załączniku nr 1 do SWZ zawarto Program Funkcjonalno-Użytkowy.

Pismem z dnia 8 maja 2025 r. Zamawiający poinformował o zmianie treści SWZ:

W pkt 3 protokołu postępowania wskazano na wartość zamówienia: 2.039.801,11 zł, co stanowi równowartość 439.887,24 euro.

Pismem z dnia 29 maja 2025 r. Zamawiający skierował do wykonawcy M-BUD wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, podając jako podstawę prawną art. 224 ust. 2 PZP. W piśmie tym wskazał, że przedstawione wyjaśnienia powinny być jak najbardziej szczegółowe, uwzględniać wszystkie aspekty mające wpływ na cenę, tak aby nie pozostawiała wątpliwości co do prawidłowego i rzetelnego jej wyliczenia. Ponadto, zalecił wykonawcy zawarcie w wyjaśnieniach odpowiednich wyliczeń, katalogów lub innych dowodów, które potwierdzają realność i rzetelność zaproponowanej ceny oraz udział zysku wykonawcy w cenie realizacji zamówienia.

W odpowiedzi, dnia 2 czerwca 2025 r. wykonawca M-BUD wyjaśnił, że wszystkie części składowe zaoferowanej ceny są cenami rzetelnie skalkulowanymi i zawierają wszystkie składniki oraz koszty niezbędne dla prawidłowego wykonania

zamówienia w zakresie określonym w SWZ, a ponadto tak obliczona cena oferty zapewnia uzyskanie przez wykonawcę zysku, a zatem nie może być uznana za cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia. Podał, że jest małym przedsiębiorstwem, które nie generuje dużych kosztów pośrednich związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem zakładu, posiada kadrę kierowniczą w osobie właściciela firmy, który bierze również udział w wykonywaniu poszczególnych robót budowlanych, co obniża znacząco koszty. Ponadto, wskazał, że siedziba wykonawcy pozostaje w niewielkiej odległości od miejsca planowanych robót budowlanych, co minimalizuje koszty dojazdu i mobilizacji sprzętu oraz posiada własny sprzęt: koparki, walce, sprzęt do stabilizacji gruntu, rozkładarki, samochodu samowładowcze itp. co pozwala obniżyć koszty najmu maszyn budowlanych i wynajęcia podwykonawców. Wyjaśnił również, że znaczenie dla wyceny przedmiotu zamówienia ma fakt, że zamierza realizować zamówienie przy wydłużonym czasie pracy, co ma pozwolić na efektywniejszą wydajność oraz zoptymalizowanie robót i zmniejszenie kosztów. Dodał, że aktualne ceny rynkowe robót drogowych są znacznie niższe w porównaniu do zeszłego roku, dlatego oferowane przez wykonawców ceny są znacznie niższe od szacowanych wartości zamówień. Do wyjaśnień dołączył dowody w postaci ofert cenowych na materiały budowlane, dodając, że „Załączniki stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.”

Zamawiający przyjął powyższe wyjaśnienia i zawiadomieniem z dnia 9 lipca 2025 r. poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty wykonawcy M-BUD.

Izba zaliczyła w poczet akt postępowania, w tym jako dowód w sprawie:

- 1) dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej przez Zamawiającego w dniu 14 sierpnia 2025 r., w tym w szczególności:
 - ogłoszenie o zamówieniu,
 - SWZ wraz z załącznikami oraz wyjaśnieniami i zmianami SWZ,
 - Oferty wykonawców,
 - informacja z otwarcia ofert z dnia 19 maja 2025 r.,
 - wezwanie do wykonawcy M-BUD z dnia 29 maja do udzielenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wraz z udzieloną odpowiedzią wykonawcy,
 - zawiadomienie z dnia 3 lipca 2025 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej,
 - informacja dotycząca unieważnienia czynności przez Zamawiającego z 7 lipca 2025 r.,
 - zawiadomienie z dnia 9 lipca 2025 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej,
 - protokół postępowania;
- 2) dokumenty przedstawione przez Odwołującego, złożone na rozprawie:
 - oferta nr OF 000495/25/04 z 28 lutego 2025 r.,
 - oferta nr OF 001757/24/02 z 1 marca 2024 r.;
- 3) dokumenty przedstawione przez Zamawiającego, przy piśmie procesowym z 18 sierpnia 2025 r.:
 - zestawienie szacunkowej wartości zamówienia 2024 wraz z wyceną kosztów prac projektowych oraz wyceną kosztów robót budowlanych,
 - zestawienie szacunkowej wartości zamówienia 2025 wraz z wyceną kosztów prac projektowych oraz wyceną kosztów robót budowlanych.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie. Izba stwierdziła, że Zamawiający nieprawidłowo zbadał ofertę wykonawcy M-BUD pod kątem zaoferowania rażąco niskiej ceny i w sposób nieuprawniony dokonał jej wyboru jako najkorzystniejszej. Oferta wykonawcy M-BUD podlega bowiem odrzuceniu, na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, jako oferta z rażąco niską ceną, gdyż wykonawca M-BUD złożył wyjaśnienia, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny oraz kosztów.

Izba w całości podziela argumentację odwołania. Izba zapoznała się z treścią wezwania Zamawiającego do wykonawcy M-BUD z dnia 29 maja oraz treścią udzielonych przez tego wykonawcę wyjaśnień z dnia 2 czerwca, przeanalizowała podane w nich informacje i dane zawarte w załączonych dowodach, stanowiących oferty cenowe na materiały budowlane i stwierdziła, że – tak jak to podniósł Odwołujący – są to wyjaśnienia niewystarczające, niepełne, niekonkretne, mające charakter ogólnych oświadczeń i zapewnień, lakoniczne, ustandaryzowane w tym sensie, że mogłyby stanowić treść wyjaśnień innych wykonawców w niniejszym postępowaniu, w tym wyjaśnień samego Odwołującego, a przez to nieuzasadniają zaoferowanej przez wykonawcę M-BUD ceny i kosztów realizacji zamówienia.

Wobec powyższego, w świetle art. 224 ust. 6 PZP, Zamawiający nie miał podstaw do uznania, że wykonawca M-BUD prawidłowo wykonał wezwanie i udowodnił, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Tym samym, Zamawiający nie był uprawniony do dokonania jej wyboru. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem, 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. Regulacja powyższa nie pozostawia zamawiającemu wyboru, w sytuacji złożenia przez wykonawcę wyjaśnień, które nie dostarczają żadnych informacji w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu lub dostarczają informacje szczerkowe, wybiórcze, które nie pozwalają na wyjaśnienie sposobu obliczenia całej ceny, a tym samym wykazanie, że cena oferty nie jest rażąco niska.

Wyjaśnienia te nie odpowiadają na wezwanie Zamawiającego, którego treścią było zobowiązanie wykonawcy M-BUD do potwierdzenia realności i rzetelności zaproponowanej ceny, w tym poprzez złożenie kalkulacji, wycień, katalogów lub innych dowodów. Nie mają również cechy, na którą wskazał Zamawiający w wezwaniu – tj. nie są „jak najbardziej szczegółowe” i nie uwzględniają „wszystkich aspektów mających wpływ na cenę”, tak aby „nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego i rzetelnego jej wyliczenia.”

Niewątpliwie, przy realizacji zamówień na roboty budowlane, koszty osobowe stanowią jeden z najistotniejszych czynników kosztotwórczych, co znajduje potwierdzenie również w tym, że sam ustawodawca zwraca uwagę zamawiających na wymóg dopilnowania, by wykonawca wykazał w wyjaśnieniach zgodność 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 oraz zgodność z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie (art. 224 ust. 4 w zw. z ust. 3 pkt 4 i 6 PZP). W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest bowiem obowiązany żądać wyjaśnień co najmniej w ww. zakresie (art. 224 ust. 4 PZP).

Odwołujący słusznie zwrócił uwagę na fakt, że wyjaśnienia wykonawcy M-BUD w ogóle nie poruszają tych kwestii. Jediną informacją z nich wynikającą jest to, że wykonawca M-BUD zamierza realizować zamówienie przy wydłużonym czasie pracy, co w istocie – nie potwierdza zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy i przepisami z zakresu prawa pracy – lecz może budzić wątpliwości co do zgodności z tymi przepisami, w tym w zakresie czasu pracy i jej kosztów (praca w godzinach nadliczbowych), których to wątpliwości wykonawca ten nawet nie stara się usunąć. Co więcej, w wyjaśnieniach z 2 czerwca, pośród innych oświadczeń, nie znalazło się nawet ogólne zapewnienie, że wykonawca przy realizacji zamówienia będzie przestrzegał ww. przepisów prawa, zaś wynagrodzenie wypłacane pracownikom nie będzie niższe od minimalnego wynagrodzenia.

Jakkolwiek, wykonawca M-BUD dołączył do wyjaśnień dowody w postaci ofert cenowych na materiały budowlane, to jednak dokumenty te również nie dostarczają informacji, które pozwoliłyby na wskazanie sposobu obliczenia ceny i wykazanie, że wykonawca ten jest w stanie należycie zrealizować zamówienia za zaoferowaną cenę. Dotyczą one bowiem tylko jednego z czynników cenotwórczych wpływających na wycenę robót budowlanych, jakimi są koszty nabycia materiałów budowlanych. Jak słusznie dostrzegł Odwołujący, oferta na zakup np. 1 tony kruszywa łamanego określonego rodzaju z podaną ceną jednostkową, w tym nawet z podaniem kosztów transportu, nie wystarcza do wykazania rynkowego charakteru zaoferowanej ceny, bowiem wykonawca nie wskazał, w jakiej ilości zamierza nabyć rzeczony materiał. Należy podkreślić, iż w ramach niniejszego zamówienia, Zamawiający nie podał wiążących wykonawców informacji co do parametrów budowy, w tym np. ilości potrzebnych materiałów. Jak wynika z SWZ, udostępnione przez Zamawiającego przedmiary robót i kosztorysy ofertowe, ze względu na przyjętą formę wynagrodzenia ryczałtowego mają jedynie funkcję pomocniczo-informacyjną. Stąd, w braku wskazania przez wykonawcę M-BUD, jakie ilości materiałów przyjął do wyceny zamówienia, nie sposób zweryfikować, czy koszty materiałów budowlanych nie są zaniżone. Jak bowiem trafnie wskazał Odwołujący, może okazać się, że wykonawca przyjął zbyt niską ilość materiału do zakupu.

Weryfikowane wyjaśnienia, jakkolwiek obejmują informację, że wykonawca M-BUD dysponuje własnym sprzętem niezbędnym do realizacji robót, to jednak nie zawierają w tym zakresie żadnych informacji na temat przyjętych do wyceny kosztów ich wykorzystania, w tym np. kosztów pracy operatorów, kosztów zużycia paliwa, amortyzacji, bieżącego utrzymania, napraw itd.

Podsumowując, wyjaśnienia wykonawcy M-BUD nie zawierają żadnych danych liczbowych, które pozwoliłyby Zamawiającemu na zweryfikowanie ceny ofertowej i stwierdzenie, że nie jest ona ceną rażąco niską. Zawierają jedynie ogólne stwierdzenia, które nie przekładają się na możliwość zrozumienia metody wyliczenia ceny i przyjętych przez wykonawcę założeń co do kosztów realizacji zamówienia. W efekcie, uznać należało, że wykonawca M-BUD nie wytrzymał ciężaru dowodu w zakresie wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny (art. 224 ust. 5 PZP).

Nadmienić należy, iż w sytuacji złożenia wyjaśnień, które nie dostarczają żadnych danych umożliwiających weryfikację, czy cena ofertowa jest ceną rynkową, pozwalającą na należyte wykonanie zamówienia, zamawiający nie jest uprawniony do skierowania do wykonawcy ponownego wezwania w trybie art. 224 ust. 1 PZP. Ponowne wezwanie może bowiem dotyczyć potrzeby doprecyzowania pewnych kwestii, które zostały poruszone w pierwszych wyjaśnieniach, nie może zaś stanowić próby konwalidacji pierwszej czynności wezwania do wyjaśnień, którego efektem są wyjaśnienia nieuzasadniające zaoferowanej ceny. Jeżeli złożone za pierwszym razem wyjaśnienia są niepełne, nie obrazują sposobu

wyliczenia całej ceny, nie poruszają wszystkich kwestii, które są konieczne do stwierdzenia, że cena ofertowa nie jest rażąco niska, obowiązkiem zamawiającego wynikającym z regulacji art. 224 ust. 6 PZP, jest odrzucenie oferty wykonawcy.

Odnosząc się do argumentacji Zamawiającego podniesionej w dopiero w przeddzień wyznaczonego terminu rozprawy, zawartej w piśmie z 18 sierpnia 2025 r., należy wskazać, iż jest ona niezasadna. Na obecnym etapie postępowania, Izba nie mogła wziąć pod uwagę aktualizacji wartości szacunkowej zamówienia, poprzez jej obniżenie. Aktualizacja ta nie ma bowiem wpływu na dokonane przez Zamawiającego czynności. Rację ma Odwołujący akcentując w tym zakresie, że wezwanie do wyjaśnień wraz z odpowiedzią wykonawcy M-BUD pozostaje w obrocie prawnym, gdyż dotychczas czynność wezwania nie została unieważniona przez Zamawiającego. Nie został również unieważniony wybór oferty najkorzystniejszej, toteż zaskarżone odwołaniem czynności Zamawiającego podlegają ocenie Krajowej Izby Odwoławczej. Czynności te zostały dokonane przez Zamawiającego przed aktualizacją wartości zamówienia. Podkreślenia wymaga, że w kwestii oceny zasadności zarzutów odwołania, koncentrujących się na dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej M-BUD, pomimo złożenia wyjaśnień, które nie uzasadniają zaoferowanej ceny – bezprzedmiotowa pozostaje argumentacja Gminy Rokietnica, dotycząca braku zasadności skierowania do wykonawcy M-BUD wezwania do wyjaśnień oraz aktualizacji wartości zamówienia. Czynność wezwania do wyjaśnień nie podlega w niniejszym postępowaniu ocenie Izby i nie została zaskarżona na poprzednim etapie postępowania. Podobnie, powołanie się na aktualizację przez Zamawiającego wartości postępowania, mającą uchylić wątpliwości co do zaoferowania rażąco niskiej ceny przez wykonawcę M-BUD, jest na obecnym etapie spóźnione. Izba zauważa również, że zarówno z protokołu postępowania, jak też z samej treści wezwania z dnia 29 maja do wyjaśnień wynika, że do aktualizacji wartości zamówienia na tamtym etapie postępowania nie doszło. Dokonana zaś obecnie, aktualizacja pozostaje bez znaczenia, w kontekście rozpoznania zarzutów odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 zd. 1, art. 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobieraniu wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437 ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....