

Sygn. akt: KIO 3019/25

WYROK

Warszawa, dnia 9 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 lipca 2025 r. przez wykonawcę Oltech spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kamieniu Pomorskim

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Stepnica

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie w zakresie:

- zarzutu naruszenia art. 253 ust. 1 pkt 2) w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych przez lakoniczne i niepozwalające na identyfikację podstaw faktycznych i prawnych uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego,

- zarzutu naruszenia art. 255 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych przez unieważnienie postępowania, pomimo że oferta Odwołującego nie podlega odrzuceniu oraz mieści się w kwocie przeznaczony na sfinansowanie zamówienia przekazanej przez Zamawiającego

i nakazuje zamawiającemu Gminie Stepnica unieważnienie czynności unieważnienia postępowania i dokonanie ponownego badania i oceny ofert z udziałem oferty złożonej przez Oltech spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,

2. Oddać odwołanie w pozostałym zakresie,

3. Kosztami postępowania obciążyć Gminę Stepnica i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Oltech spółka z ograniczoną odpowiedzialnością tytułem wpisu od odwołania,

3.2. zasądza od Gminy Stepnica na rzecz wykonawcy Oltech spółka z ograniczoną odpowiedzialnością kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy).

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 3019/25

Uzasadnienie

Gmina Stepnica (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa dziesięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych wraz z urządzeniami budowlanymi”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 29 maja 2025 r. pod poz. 2025/BZP 00253641.

W dniu 21 lipca 2025 r. wykonawca Oltech spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kamieniu Pomorskim (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę przy równoczesnym braku uzasadnienia odrzucenia oferty oraz unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 ust 3 ustawy Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- art. 224 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę, pomimo że Odwołujący przekazał wyczerpujące wyjaśnienia na wezwanie Zamawiającego, czym potwierdził, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny,

- art. 255 ust. 3 ustawy Pzp przez unieważnienie postępowania, pomimo że oferta Odwołującego nie podlega odrzuceniu oraz mieści się w kwocie przeznaczony na sfinansowanie zamówienia przekazanej przez Zamawiającego,
- art. 253 ust. 1 pkt 2) w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez lakoniczne i niepozwalające na identyfikację podstaw faktycznych i prawnych uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie cofnięcia czynności unieważnienia postępowania oraz odrzucenia oferty Odwołującego, dokonania ponownej oceny ofert oraz wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej. Odwołujący wniósł także o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

Odwołujący podniósł, że przekazane przez Zamawiającego pismem z dnia 16 lipca 2025 r. uzasadnienie informacji o odrzuceniu oferty złożonej przez Odwołującego jest lakoniczne i nie zawiera pełnego wyjaśnienia dlaczego oferta Odwołującego została odrzucona. Odwołujący wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej, to na Zamawiającym spoczywa ciężar wskazania uzasadnienia odrzucenia oferty. Tytułem przykładu Odwołujący przywołał wyrok o sygn. akt KIO 117/15, zgodnie z którym: „Uzasadnienie faktyczne czynności powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły

u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca, gdy oceny zamawiającego nie podziela, mógł do wskazanych przez zamawiającego uchybień ustosunkować się wnosząc odwołanie. Tylko czytelnie zaprezentowana czynność, wskazująca okoliczności, które zamawiający wziął pod uwagę, postanowienia dokumentacji postępowania, które przyświecały określonej ocenie dokumentów i oświadczeń składających się na ofertę daje wykonawcy szansę na zrozumienie działań zamawiającego”. Podobnie wskazano w wyroku Izby o sygn. akt KIO 266/20: „Wskazanie, iż oferta wykonawcy zawiera rażąco niską cenę, co potwierdza treść złożonych wyjaśnień, nie stanowi wypełnienia przez zamawiającego normy art. 92 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp w zakresie podania wykonawcy uzasadnienia faktycznego podjętej decyzji

o odrzuceniu jego oferty. Zgodnie z ww. regulacją, przy uwzględnieniu dyrektywy prowadzenia postępowania z zachowaniem uczciwej konkurencji i zasady równego traktowania wykonawców, zamawiający obowiązany jest do podania konkretnych powodów uznania, iż

w odniesieniu do danego wykonawcy zachodzi podstawa odrzucenia jego oferty. Uzasadnienie odrzucenia oferty powinno umożliwiać wykonawcy skorzystanie ze środków ochrony prawnej, a organowi rozpoznającemu ten środek - ocenę czynności zamawiającego pod kątem zgodności z przepisami ustawy Pzp. W niniejszej sprawie odwołującemu nie zostały przekazane żadne powody uznania zaoferowanej przez niego ceny za cenę rażąco niską, co winno mieć miejsce w szczególności poprzez odniesienie się do treści złożonych przez tego wykonawcę wyjaśnień. W konsekwencji nie jest możliwe dokonanie jakiegokolwiek oceny czynności zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 90 ust. 3 ustawy Pzp”.

Odwołujący podał, że w uzasadnieniu faktycznym odrzucenia oferty Zamawiający wskazał, że Odwołujący przesłał wyjaśnienia, załączył dowody, co zgodnie z aktualnym orzecznictwem jest elementem niezbędnym do wykazania, że oferta wykonawcy nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zamawiający nie wykazał, w jaki sposób przekazane przez wykonawcę wyjaśnienia nie są wystarczające. Zdaniem Odwołującego, wskazany przez Zamawiającego fragment wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie o sygn. akt XXIII Zs 68/22 nie uzasadnieniem dla odrzucenia zaoferowanej przez Odwołującego oferty, bowiem Odwołujący wyczerpująco odpowiedział na wezwanie Zamawiającego. Odwołujący stwierdził, że trudno jest z przekazanego uzasadnienia faktycznego wyczytać jakiegokolwiek powody do odrzucenia oferty. Odwołujący podkreślił, że Zamawiający w wezwaniu z dnia 17 czerwca 2025 r. powołał się jedynie ogólnikowo na postanowienia ustawy Pzp, nie wskazał nawet, czy wykonawca zobowiązany jest do wyjaśnień zgodnie z dyspozycją art. 224 ust. 1 czy art. 224 ust. 2 ustawy Pzp. Zamawiający nie skierował zatem w samym wezwaniu żadnych dodatkowych szczegółowych pytań do Odwołującego.

W ocenie Odwołującego, działał on z należytą starannością przypisaną mu w zakresie udzielania wyjaśnień rażąco niskiej ceny jako podmiotowi profesjonalnemu. Odwołujący zauważył, że przekazał Zamawiającemu zarówno wyliczenia przedstawione w tabeli, jak

i dowody na to, że wskazane kwoty znajdują potwierdzenie w ofertach podwykonawców czy dostawców i są kwotami mającymi oparcie w realiach rynku. Zdaniem Odwołującego, Odwołujący zachował się zgodnie z ustaloną linią orzecniczą KIO, tj. wykazał, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska i poparł tezy stosownymi dowodami. Odwołujący podkreślił, że nie oparł swoich wyjaśnień jedynie na ogólnych i powszechnie istniejących tezach. Odwołujący, mając na uwadze jedno zdanie Zamawiającego, który wskazał, że celem postępowania wyjaśniającego jest ustalenie faktów, stwierdził, że trudno jest, biorąc pod uwagę wyczerpujące wyjaśnienia Odwołującego, znaleźć powód, dla którego Zamawiający ofertę odrzucił.

Odwołujący ponownie podniósł, że uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego jest lakoniczne, nie zawiera żadnych konkretnych tez, nie ma w nim żadnego uzasadnienia faktycznego, dla którego wszystkie przesłane przez Odwołującego dowody nie są dla Zamawiającego wystarczające. Odwołujący stwierdził, że Zamawiający odrzucając ofertę Odwołującego nie tylko naruszył art. 224 ustawy Pzp, ale także, nie argumentując w sposób wyczerpujący uzasadnienia odrzucenia, naruszył naczelną zasadę udzielania zamówień publicznych wskazaną w art. 16 pkt 2) ustawy Pzp, tj. zasadę przejrzystości. Odwołujący wskazał, że nie posiada nawet wystarczającej ilości danych, aby odnieść się do powodów, dla których Zamawiający ofertę odrzucił, a co za tym idzie, aby przedstawić bardziej wyczerpujące uzasadnienie dla niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego. Odwołujący stwierdził, że obliczył cenę zgodnie ze wskazanymi w SWZ wymaganiami Zamawiającego, wraz z pismem dotyczącym wyjaśnień przekazał szczegółową kalkulację oraz dowody w postaci ofert podwykonawców i dostawców, w wyjaśnieniach wskazał również, że poza zyskiem założył rezerwę finansową dla realizacji zamówienia. W przekonaniu Odwołującego, przedstawione wyjaśnienia wraz z załączonymi dowodami pozwalały Zamawiającemu utwierdzić się w przekonaniu, że zaoferowana przez Odwołującego cena jest realna, należycie skalkulowana, została oparta na wymaganiach i wytycznych zawartych w dokumentacji przedmiotowego zamówienia oraz jest adekwatna do jego zakresu.

Pismem z dnia 27 sierpnia 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie w całości jako bezzasadnego.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Izba za zasadny uznała zarzut przedstawienia przez Zamawiającego lakonicznego i niepozwalającego na identyfikację podstaw faktycznych uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego, czym Zamawiający naruszył art. 253 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

Izba ustaliła, że w piśmie z dnia 16 lipca 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o odrzuceniu ofert oraz o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp. Uzasadniając odrzucenie oferty Odwołującego Zamawiający powołał się na przepis art. 226 ust 1 pkt 8 ustawy Pzp. Zamawiający argumentował jak następuje.

„W dniu 17.06.2025 r. Wykonawca został wezwany na podstawie art. 224 ustawy z dnia 11 września 2019r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.) do złożenia szczegółowych wyjaśnień dotyczących elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny w w/w postępowaniu.

Cena oferty złożonej przez przedmiotowego Wykonawcę była niższa o co najmniej 30 % od wartości średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy Pzp. Zamawiający zgodnie z treścią ustawy oraz doktryną prawną jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego

w zakresie rażąco niskiej ceny w okolicznościach występujących na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. Jest to obligatoryjny element postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i tylko zgodnie z treścią ustawy Zamawiający jest zwolniony z obowiązku wezwania do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, jeżeli wskazane rozbieżności wynikają z okoliczności oczywistych, niewymagających wyjaśnienia.

Wykonawca OLTECH SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ, ul. Szpitalna 16/4 , 72-400, Ka Pomorski zaoferował cenę wykonania przedmiotu zamówienia w wysokości 2 858 250,00 PLN brutto.

W odpowiedzi na wezwanie Wykonawca w dniu 24.06.2025 r. złożył wyjaśnienia oraz kalkulację ceny odnoszącą się do zakresu przedmiotu zamówienia wraz z cenami za poszczególne etapy zamówienia. Ponadto Wykonawca załączył dowody potwierdzające, iż przedmiot zamówienia zostanie wykonany w części siłami własnymi oraz w części z udziałem podwykonawców, powołując się na zasoby podmiotu Grupa Budowlano Inwestycyjna Sp z o.o. Wykonawca na

poparcie swoich twierdzeń zawartych w wyjaśnieniach załączył dowód w postaci ofert na poszczególne elementy zamówienia.

Natomiast jak zasadnie argumentowano w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2022 r., XXIII Zs 68/22, „Przypomnieć przy tym należy, iż owe wyjaśnienia są sformalizowaną instytucją prawną z art. 224 Pzp. Obowiązkiem wykonawcy, do którego zamawiający kieruje żądanie w trybie art. 224 ust. 1 Pzp jest przy tym wyjaśnienie tylko tych kwestii, o które zamawiający pyta. Z kolei zamawiający oceniając wyjaśnienia przedstawione przez danego wykonawcę ma zweryfikować, czy otrzymał przekonujące odpowiedzi na pytania, które zadał.” (...)

Celem postępowania wyjaśniającego sposób kalkulacji ceny jest ustalenie faktów świadczących o tym, że zaoferowana przez wykonawcę cena jest realna, wiarygodna i zapewni prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia - procedura wyjaśniająca musi zmierzać do klarownego wyjaśnienia sposobu skalkulowania ceny oferty, a także wątpliwych jej kosztów.

Złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. W ocenie Zamawiającego złożona w postępowaniu oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.”.

Izba stwierdziła, że uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp podane w piśmie z dnia 16 lipca 2025 r. nie zawiera żadnych okoliczności faktycznych uzasadniających odrzucenie oferty. Zamawiający przedstawił w uzasadnieniu fakty, jakie zaistniały w postępowaniu, takie jak czynność wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień oraz fakt złożenia wyjaśnień przez Odwołującego. W ww. uzasadnieniu Zamawiający nie zawarł jednak żadnych twierdzeń własnych na temat treści wyjaśnień złożonych przez Odwołującego, nie odniósł się też do złożonych wraz z nimi dowodów. Zamawiający nie wskazał, w jakim zakresie złożone wyjaśnienia są w jego ocenie niewystarczające lub niewiarygodne. Zamawiający przywołał wyrok SO w Warszawie, jednak przytoczonego fragmentu orzeczenia także nie powiązał z treścią wyjaśnień Odwołującego.

Uzasadnienie odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego podane w piśmie z dnia 16 lipca 2025 r. nie wypełnia normy art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w zakresie podania uzasadnienia faktycznego decyzji o odrzuceniu oferty. Zamawiający zobowiązany jest do podania konkretnych powodów uznania, że w odniesieniu do danego wykonawcy zachodzi podstawa odrzucenia oferty. Uzasadnienie odrzucenia oferty powinno umożliwiać wykonawcy zapoznanie się z uchybieniami w treści wyjaśnień stwierdzonymi przez Zamawiającego i ewentualne zakwestionowanie powodów odrzucenia oferty przez złożenie środków ochrony prawnej.

W przedmiotowej sprawie nie zostały Odwołującemu przekazane żadne powody uznania zaoferowanej ceny za cenę rażąco niską, co powinno mieć miejsce przez odniesienie się do treści złożonych przez Odwołującego w dniu 24 czerwca 2025 r. wyjaśnień i załączonych dowodów. Zamawiający dopiero w odpowiedzi na odwołanie przedstawił argumentację wskazującą na uchybienia, jakie dostrzegł Zamawiający w wyjaśnieniach Odwołującego, jednak jest to działanie spóźnione. Odwołujący składając odwołanie nie znał przyczyn faktycznych odrzucenia jego oferty, a zatem nie miał możliwości powołania okoliczności faktycznych czy przedstawienia dowodów w celu zaprzeczenia im. Zaniechanie Zamawiającego podania uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty stanowi również naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, o których mowa w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp. Obowiązek przekazania wykonawcom uzasadnienia dokonanych czynności jest wyrazem zasady przejrzystości, a jego zaniechanie narusza zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Wobec nieprawidłowości czynności uzasadnienia odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego, niezbędne stało się powtórzenie czynności badania i oceny ofert. Tym samym, unieważnieniu podlega czynności unieważnienia postępowania. Podstawa unieważnienia postępowania, tj. art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający unieważnienia postępowanie, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty, stała się nieaktualna.

Jednocześnie, z uwagi na opisane powyżej zaniechanie Zamawiającego, brak było podstaw do rozpoznania zarzutu dotyczącego zasadności uznania przez Zamawiającego, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę. W przedmiotowej sprawie czynność odrzucenia oferty nie została uzasadniona w sposób prawidłowy, na skutek czego Odwołujący nie znał przyczyn faktycznych tej czynności. W konsekwencji, Odwołujący nie mógł skutecznie kwestionować czynności Zamawiającego. Wobec powyższego, brak było możliwości zweryfikowania prawidłowości

czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego. W tych okolicznościach, Izba uznała przedmiotowy zarzut za przedwczesny. Zarzut tego rodzaju będzie mógł ewentualnie zostać podniesiony przez Odwołującego po dokonaniu prawidłowej czynności badania i oceny ofert.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 5 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, dalej jako „rozporządzenie”).

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Zgodnie z § 5 rozporządzenia, do kosztów postępowania odwoławczego zalicza się m.in. wpis (pkt 1), oraz wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3 600 złotych (pkt 2 lit. b).

Jak stanowi § 7 ust. 5 rozporządzenia, Izba może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od rozdzielenia kosztów w sposób określony w rozporządzeniu, w szczególności jeżeli przemawia za tym rodzaj zarzutów uwzględnionych przez Izbę lub ich waga dla rozstrzygnięcia odwołania.

Izba stwierdziła, że zakres uwzględnionych zarzutów ma znaczący wpływ na wynik postępowania, skutkuje koniecznością modyfikacji czynności Zamawiającego. Z tego względu, Izba obciążyła Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego.

Przewodnicząca:.....