

Sygn. akt: KIO 3337/25

Sygn. akt: KIO 3360/25

## WYROK

Warszawa, dnia 19 września 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 września 2025 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

A.w dniu 8 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę **Arinea sp. z o.o., ul. Działkowa 11b, 62-872 Borek** – KIO 3337/25,

B.w dniu 11 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę **ZPUE S.A., ul. Jędrzejowska 79c, 29-100 Włoszczowa** - KIO 3360/25,

w postępowaniu prowadzonym przez: **Gmina Miasto Włocławek – Urząd Miasta Włocławek, Zielony Rynek 11/13, 87-800 Włocławek,**

przy udziale uczestników:

1)wykonawcy **ZPUE S.A., ul. Jędrzejowska 79c, 29-100 Włoszczowa**po stronie zamawiającego – w sprawie o sygn. akt KIO 3337/25,

2)wykonawcy **Zakład Automatyki i Urządzeń Pomiarowych AREX sp. z o.o.,ul. Hutnicza 3, 81-212 Gdynia**po stronie zamawiającego – w sprawie o sygn. akt KIO 3360/25,

**orzeka:**

**A w sprawie o sygn. akt KIO 3337/25:**

1. odrzuca odwołanie w zakresie zarzutu dotyczącego art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,

2. w pozostałym zakresie **oddala odwołanie,**

3. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania,

**B. w sprawie o sygn. akt KIO 3360/25:**

1. **oddala odwołanie,**

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego 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 3337/25

Sygn. akt: KIO 3360/25

### UZASADNIENIE

Zamawiający – Gmina Miasto Włocławek – Urząd Miasta Włocławek, Zielony Rynek 11/13, 87-800 Włocławek, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Dostawa 16 autobusów elektrycznych i 16 ładowarek w ramach zadania pn. Rozwój zeroemisyjnego transportu publicznego we Włocławku poprzez zakup zeroemisyjnego transportu wraz z niezbędną infrastrukturą - etap II”, numer referencyjny: IZ.ZP.271.2.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 31.03.2025 r., nr 63/2025 203763-2025.

W dniu 08.08.2025 r. i 11.08.2025 r. odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wnieśli odpowiednio:

A.wykonawca Arinea sp. z o.o., ul. Działkowa 11b, 62-872 Borek (dalej: „Odwołujący Arinea”) – KIO 3337/25,

B.wykonawca ZPUE S.A., ul. Jędrzejowska 79c, 29-100 Włoszczowa (dalej: „Odwołujący ZPUE”) - KIO 3360/25.

Ad. A. Odwołujący Arinea w sprawie KIO 3337/25 zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 oraz art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, poprzez odrzucenie oferty wykonawcy Arinea sp. z o.o. w oparciu o błędną i dowolną ocenę wyjaśnień wykonawcy dotyczących rażąco niskiej ceny, a także niezasadne wszczęcie samej procedury wyjaśniającej. Naruszenie polegało na uznaniu wyjaśnień za niewystarczające i gołosłowne, pomimo że w sposób merytoryczny i szczegółowy, poparty kluczowym dowodem w postaci kosztorysu ofertowego, uzasadniały one realność ceny i zawierały wszystkie elementy wymagane przez Zamawiającego w wezwaniu. W konsekwencji Zamawiający nie miał podstaw do odrzucenia oferty, tym bardziej że domniemanie rażąco niskiej ceny, które legło u podstaw wezwania, było nieuprawnione z uwagi na oczywiste przeszacowanie wartości zamówienia przez Zamawiającego.

W związku z tym Odwołujący Arinea wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- 3) przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Ad. B. Odwołujący ZPUE w sprawie KIO 3360/25 zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.), zwanej dalej: „uznk”, poprzez niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia oferty AREX,
- 2) ewentualnie - art. 122 w zw. z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp poprzez niezastosowanie i zaniechanie wezwania AREX do zastąpienia podmiotu udostępniającego zasoby innym podmiotem lub samodzielnego wykazania spełniania warunku udziału w postępowaniu określonego w rozdziale VII pkt 1 ppkt 4c) SWZ,
- 3) art. 239 ustawy Pzp przez wybór oferty AREX jako najkorzystniejszej,
- 4) art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób sprzeczny z zasadą uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości.

W związku z tym Odwołujący ZPUE wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty AREX jako najkorzystniejszej,
- 2) dokonania ponownej oceny ofert,
- 3) odrzucenia oferty AREX na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 14 ust. 1 uznk jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji,
- 4) ewentualnie - wezwanie AREX do zastąpienia podmiotu udostępniającego zasoby innym podmiotem lub samodzielnego wykazania spełniania warunku udziału w postępowaniu określonego w rozdziale VII pkt 1 ppkt 4c) SWZ.

Następujący wykonawcy zgłosili przystąpienie po stronie zamawiającego:

- 1) ZPUE S.A., ul. Jędrzejowska 79c, 29-100 Włoszczowa (dalej: „Przystępujący ZPUE”) w sprawie o sygn. akt KIO 3337/25,
- 2) Zakład Automatyki i Urządzeń Pomiarowych AREX sp. z o.o., ul. Hutnicza 3, 81-212 Gdynia (dalej: „Przystępujący Arex”) – w sprawie o sygn. akt KIO 3360/25.

W dniu 15.09.2025 r. Zamawiający złożył odpowiedzi na oba odwołania i:

Ad. A. w sprawie KIO 3337/25 – wniósł o odrzucenie odwołania jako spóźnionego w zakresie zarzutu dotyczącego bezpodstawności wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a także o oddalenie odwołania w pozostałym zakresie,

Ad. B. w sprawie KIO 3360/25 – wniósł o oddalenie odwołania.

W dniu 15.09.2025 r. Przystępujący ZPUE przedstawił pisemnie swoją argumentację.

W dniu 16.09.2025 r. Przystępujący Arex przedstawił pisemnie swoją argumentację.

W dniu 16.09.2025 r. Odwołujący Arine przedstawił pisemnie swoją dodatkową argumentację

W trakcie rozprawy Strony i Przystępujący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie.

#### **Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny sprawy.**

Przedmiotem zamówienia jest dostawa 14 sztuk nowych autobusów elektrycznych klasy MAXI, 2 sztuk nowych autobusów elektrycznych klasy MEGA oraz 16 ładowarek zajezdniowych. Przedmiot zamówienia został podzielony na trzy części. Niniejsze postępowanie odwoławcze dotyczy części nr 3, której przedmiotem jest dostawa 16 ładowarek zajezdniowych.

W rozdziale VII w pkt 1.4) ppkt c) SWZ Zamawiający wskazał, że wykonawca spełni warunek zdolności technicznej lub zawodowej, jeżeli wykaże, że w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał należycie dostawę co najmniej 3 sztuk ładowarek zajezdniowych o mocy wyjściowej nie mniejszej niż 120 kW – każda ładowarka oraz co najmniej 3 sztuk ładowarek zajezdniowych o mocy wyjściowej nie mniejszej niż 90KW – każda ładowarka – wraz z ich montażem i uruchomieniem.

Przystępujący Arex złożył wykaz dostaw, w którym wskazał dwie dostawy wraz z montażem zrealizowane przez podmiot udostępniający zasoby, tj. Natoni sp. z o.o.:

- 3 szt. stacje DC o mocy powyżej 120 kW dla POWER DOT Poland sp. z o.o.,

- 3 szt. stacje DC o mocy powyżej 90 kW dla AUTO IDEA sp. z o.o.

Pismem z dnia 21.05.2025 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wezwał Odwołującego Arinea do złożenia wyjaśnień w przedmiocie ceny jego oferty. W uzasadnieniu Zamawiający przytoczył treść art. 224 ust. 3 ustawy Pzp (zaznaczając, że zawiera on przykładowy i otwarty katalog czynników, które mogą wpływać na cenę) oraz wskazał, że „*wyjaśnienia w zakresie czynników mogących mieć wpływ na wysokość całkowitej ceny oferty brutto, za którą Wykonawca zamierza zrealizować przedmiotowe zamówienie (zadanie nr 3), powinny zostać poparte odpowiednimi dowodami, np.:*

- 1) dokumentami obrazującymi kalkulację całkowitej ceny oferty,
- 2) dokumentami potwierdzającymi ekonomiczność wybranych przez Wykonawcę rozwiązań technicznych,
- 3) dokumentami potwierdzającymi wyjątkowo korzystne warunki dostaw,
- 4) dokumentami potwierdzającymi ceny materiałów, niezbędnych do realizacji zamówienia, z których wynika, na jakie rabaty lub upusty Wykonawca może liczyć od dostawców tych materiałów, a także dowodami w postaci oświadczeń dostawców materiałów, że przy dokonywaniu zakupów materiałów, które są niezbędne do realizacji zamówienia, Wykonawca może liczyć na określone rabaty lub upusty, umożliwiające skalkulowanie całkowitej ceny brutto na poziomie podanym w złożonej ofercie,
- 5) dokumentami obrazującymi kalkulację kosztów wypełniania przez Wykonawcę obowiązków, wynikających z treści specyfikacji warunków zamówienia, zwanej dalej „SWZ”, oraz z treści projektowanych postanowień umownych,
- 6) dokumentami potwierdzającymi uzyskanie ewentualnej pomocy publicznej, przy czym Wykonawca może uzasadnić niskie koszty pracy pomocą publiczną która została mu przyznana (np. poprzez złożenie dowodów potwierdzających, że ww. Wykonawca zatrudnia osoby niepełnosprawne oraz, że faktycznie uzyskuje dofinansowanie z tego tytułu i w jakiej wysokości), a nie, o którą planuje dopiero wystąpić,
- 7) innymi elementami mającymi wpływ na całkowitą cenę oferty, takimi jak: potwierdzenie Wykonawcy, że koszt montażu zakupionych urządzeń przez Wykonawcę, jak również koszt uzyskania przez Wykonawcę decyzji zezwalającej na eksploatację infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego, został uwzględniony w całkowitej cenie oferty brutto.”

Zamawiający dodał, że „wyjaśnienia powinny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, wchodzącego w zakres zadania nr 3, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, jak również poparte stosownymi dowodami. Wykonawca powinien był zatem wykazać, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie cen złożonych ofert oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom całkowita cena oferty została obniżona”.

W odpowiedzi z dnia 26.05.2025 r. Odwołujący Arinea wskazał w szczególności:

- 1) „od kiedy Spółka powstała, czyli od 2018 roku, realizuje instalacje elektryczne oraz budowę stacji ładowania do pojazdów elektrycznych i instalacji PV (dowody: wyciąg z KRS oraz link do przykładowych realizacji Spółki – cENcA9BCPFFWXFof4a5UGWM2njsuRDRIAJdRoCooAQAvD\_BwE). W ciągu tego okresu Spółka zainstalowała ponad 700 stacji ładowania samochodów elektrycznych”,
- 2) „Ponadto od 2021 roku Spółka jest producentem stacji ładowania samochodów elektrycznych (dowód: deklaracje zgodności).”
- 3) „Spółka posiada własnych projektantów, instalatorów oraz kosztorysantów, co również znacząco ogranicza koszty wykonawcze.”
- 4) „Oferta Spółki opiera się na precyzyjnej kalkulacji kosztów oraz optymalizacji procesów wykonawczych, co zostało wskazane też wyżej. Korzystna oferta i zaoferowana przez Spółkę cena jest wynikiem posiadania przez Spółkę dostępu do stałego, wykwalifikowanego personelu, co wpływa na koszty utrzymania osób mogących wykonać zamówienie”.
- 5) „Znaczenie przy kształtowaniu oferty mają także kwestie związane z posiadaniem przez nas określonych rozwiązań technicznych, których nie musimy wynajmować na zewnątrz (co wpływa na cenę), oraz m.in. szerokie relacje z dostawcami i poddostawcami rozwiązań w tym projekcie. Ponadto należy pamiętać, że Spółka jest producentem proponowanych stacji ładowania autobusów elektrycznych, co bardzo mocno zwiększa konkurencyjność w stosunku do innych firm. Dzięki wieloletnim relacjom opartym na zaufaniu, Spółka otrzymuje od dostawców korzystniejsze oferty niż inne podmioty funkcjonujące na rynku elektromobilności na elementy, które zostaną wykorzystane w niniejszym zamówieniu.”
- 6) „Nadto, Spółka oświadcza, że sposób ukształtowania ceny ofertowej stoi także w 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, a także że stoi w zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie oraz zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.”
- 7) „przedstawiony kosztorys z bazy Sekocenbudu jest dowodem na:
  - szczegółową kalkulację ceny zaoferowanej przez Spółkę, uwzględniającą wszystkie koszty,
  - potwierdzającym rynkowość cen zastosowanych w kalkulacji, gdyż baza ta zawiera rynkowe ceny m.in. materiałów, najmu sprzętu, robocizny i inne wskazane w kosztorysie.
 Spółka jednoznacznie potwierdza, że w zaoferowanej przez nią cenie oferty skalkulowane zostały wszystkie elementy

*opisane w SWZ i dokumentacji Postępowania, składające się na przedmiot zamówienia, w tym koszt montażu urządzeń przez Spółkę i koszt uzyskania przez Spółkę decyzji zezwalającej na eksploatację infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego.”*

Do wyjaśnień Odwołujący Arinea załączył deklarację zgodności UE oraz kosztorys ofertowy, w którym m.in. wskazano stawkę robocizny w wysokości 45,60 zł.

W dniu 30.07.2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej w części nr 3 oferty Przystępującego Arex oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego Arinea na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Zamawiający wskazał w szczególności:

*„Dokonana przez Zamawiającego analiza udzielonych przez Wykonawcę wyjaśnień pozwoliła stwierdzić, że nie potwierdzają one, iż oferta Wykonawcy Arinea sp. z o.o. (...) nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zamawiający nie może uznać wyjaśnień, które mają tak ogólnikowy charakter, i z których w żaden sposób nie wynika przyjęcie zastosowanych cen jednostkowych, służących do określenia całkowitej ceny oferty brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia (...).*

*W wyjaśnieniach Wykonawca - Arinea sp. z o.o. (...) powołuje się m.in. na to, iż posiada własnych projektantów, instalatorów, kosztorysantów oraz szerokie relacje z dostawcami i poddostawcami rozwiązań w tym projekcie. W innym punkcie wyjaśnień Wykonawca oświadcza, że sposób ukształtowania ceny ofertowej stoi także w 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 (...). Powyższe informacje stanowią jedynie niczym nieoparte deklaracje, niemożliwe do weryfikacji, gdyż na ich poparcie Wykonawca nie załączył żadnych dowodów (...) Zamawiający na podstawie udzielonych przez Wykonawcę wyjaśnień nie jest w stanie ani zweryfikować stawki wynagrodzeń pracowników, ani nie jest w stanie zweryfikować czynników, które według Wykonawcy umożliwiły mu zaoferowanie ceny na niskim poziomie. (...)*

*Nawet kosztorys, stanowiący załącznik do wyjaśnień nie pozwala na zweryfikowanie, czy za tę cenę Wykonawca jest w stanie zrealizować przedmiot zamówienia, ponieważ nie zostały przedstawione żadne dowody na uzasadnienie zastosowania cen jednostkowych w takiej wysokości. Zamawiający nie ma zatem informacji o przyznawanych rabatach, opustach itp., dzięki którym Wykonawca mógł przyjąć do wyceny takie właśnie stawki. Wyjaśnienia są krótkie, lakoniczne i w żaden sposób nie uzasadniają całkowitej ceny oferty brutto, która została wskazana przez Wykonawcę w formularzu ofertowym. (...) Wykonawca głównie wyliczył okoliczności, które według niego miały wpływ na obniżenie przez niego ceny, natomiast nie dochował stosownej rzetelności, aby udowodnić Zamawiającemu, w jaki sposób powołane okoliczności rzeczywiście wpłynęły na zaoferowaną cenę oferty. (...)*

*Niemożliwe jest bowiem uznanie przez Zamawiającego udzielonych przez Wykonawcę wyjaśnień, dotyczących rażąco niskiej, za wiarygodne i wyczerpujące, jeżeli bazują one wyłącznie na ogólnikowych oświadczeniach i twierdzeniach Wykonawcy, które zostały przez niego poparte wyłącznie kosztorysem. Brak innych dowodów wpływających na kalkulację ceny oferty oraz ogólny, nieskonkretyzowany charakter wyjaśnień powoduje, iż nie została potwierdzona możliwość realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę.”*

**Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron i Przystępujących złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła, co następuje.**

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołujących interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez nich szkody z uwagi na kwestionowane zaniechania Zamawiającego.

Ponadto Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołań, wynikających z art. 528 ustawy Pzp, z wyjątkiem odnoszącym się do zarzutu dotyczącego art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp podniesionym przez Odwołującego Arinea w sprawie o sygn. akt KIO 3337/25.

Zgodnie z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Izba ustaliła, że Zamawiający wezwał Odwołującego Arinea do złożenia wyjaśnień w przedmiocie ceny jego oferty w dniu 21.05.2025 r., co oznacza, że termin na wniesienie odwołania na tę czynność Zamawiającego upłynął w dniu 02.06.2025 r. Tym samym niniejsze odwołanie z dnia 08.08.2025 r. w zakresie zarzutu dotyczącego niezasadnego, wg Odwołującego Arinea, wezwania go do złożenia ww. wyjaśnień, zostało wniesione z uchybieniem terminu wynikającego z ww. przepisu. W rezultacie odwołanie w sprawie KIO 3337/25 w zakresie tego zarzutu podlegało odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp. Przy czym Izba podkreśla, że odrzucenie odwołania w ww. zakresie nie jest przejawem nadmiernego formalizmu, jak twierdził Odwołującym Arinea w piśmie procesowym z dnia 16.09.2025 r., ale oczywistą konsekwencją brzmienia przepisów art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp i art. 528 pkt 3 ustawy Pzp.

Odwołanie o sygn. akt KIO 3337/25

Zgodnie z art. 224 ust. 1, ust. 2 pkt 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp:

1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. 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.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do wezwania z dnia 21.05.2025 r. i argumentacji Odwołującego Arinea, zgodnie z którą wezwanie to zawierało jedynie przykładowe wskazanie dowodów, w tym kalkulację ceny, co oznacza, że skoro Odwołujący przedstawił taki dowód, tj. kosztorys, to spełnił wymóg Zamawiającego. Izba zwraca zatem uwagę, że Zamawiający w ww. wezwaniu wskazał: „*wyjaśnienia w zakresie czynników mogących mieć wpływ na wysokość całkowitej ceny oferty brutto, za którą Wykonawca zamierza zrealizować przedmiotowe zamówienie (zadanie nr 3), powinny zostać poparte odpowiednimi dowodami, np.:.*”. Należy zauważyć, że wzywając wykonawcę do złożenia wyjaśnień Zamawiający nie wie, na jakie czynniki wykonawca się powoła w celu wyjaśnienia ceny swojej oferty. Dlatego Zamawiający „*w zakresie czynników mogących mieć wpływ na wysokość całkowitej ceny oferty brutto*” żądał złożenia dowodów „*odpowiednich*” do tych czynników, na które wykonawca się powoła i dlatego wskazał te dowody tylko przykładowo, bo przecież nie wiedział, jakie to będą czynniki. Należy przy tym podkreślić, że Zamawiający wymienił przykładowo szereg różnych dowodów, a nie tylko kalkulację ceny. Rolą wykonawcy było natomiast dopasować składane dowody do tych czynników, na które się powołuje tak, aby wykazać realność ceny oferty. Tym samym nie można uznać, że w świetle przytoczonego wyżej sformułowania zamieszczonego w wezwaniu, przedstawienie kosztorysu zwalniało Odwołującego Arinea z obowiązku złożenia innych dowodów. Wykonawca miał złożyć takie dowody, które potwierdzą treść złożonych przez niego wyjaśnień. Mogły to być dowody wymienione przykładowo przez Zamawiającego, mogły być też inne – w zależności od tego, na jakie czynniki wpływające na cenę oferty wykonawca się powołał. Biorąc zaś pod uwagę czynniki, które wskazał Odwołujący Arinea w swoich wyjaśnieniach, złożenie jako dowodu kosztorysu należy uznać za niewystarczające.

Przechodząc zatem do konkretnych braków w wyjaśnieniach Odwołującego Arinea wskazanych w piśmie z dnia 30.07.2025 r. należy zgodzić się z Zamawiającym, że:

1. Wyjaśnienia te są ogólnikowe, lakoniczne, oparte na oświadczeniach własnych dotyczących m.in. doświadczenia w instalacji stacji ładowania, bycia producentem stacji ładowania samochodów elektrycznych, posiadania własnych projektantów, instalatorów czy kosztorysantów, optymalizacji procesów wykonawczych. Odwołujący Arinea złożył w tym zakresie szereg oświadczeń i deklaracji, ale nie wskazał, w jaki sposób przekładają się one na cenę oferty - tym samym nie uwiarygadniają one tej ceny. Nie można się przy tym zgodzić z Odwołującym Arinea, że „*Zamawiający traktuje status producenta jako gołosłowne oświadczenie, ale nie podejmuje próby analizy, jak realnie ten czynnik (eliminacja marży pośrednika) wpływa na cenę w tej konkretnej branży*”. Należy podkreślić, że to nie Zamawiający ma próbować analizować, jak status producenta wpływa na cenę oferty wykonawcy, tylko wykonawca ma mu to wykazać przedstawiając w tym celu szczegółowe wyjaśnienia i dowody (art. 226 ust. 5 ustawy Pzp). I wbrew argumentacji Odwołującego wpływ taki nie jest oczywisty. Tymczasem Odwołujący Arinea ograniczył się do lakonicznego oświadczenia, że jest producentem stacji ładowania samochodów elektrycznych i załączył deklaracje zgodności dla tych stacji, ale ani z takiego oświadczenia ani z takich dowodów nie wynika, w jaki sposób bycie producentem wpłynęło na wysokość ceny jego oferty.

2. Koszty pracy nie zostały w żaden sposób wykazane. Odwołujący Arinea ponownie ograniczył się do złożenia oświadczenia, „*że sposób ukształtowania ceny ofertowej stoi także w 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 (...), a także że stoi w zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie*”, a ponadto wskazał w kosztorysie

stawkę robocizny w wysokości 45,60 zł. Odwołujący nie złożył jednak żadnego dowodu (np. choćby przykładowych umów o pracę) na to, że rzeczywiście stosuje taką stawkę. Trzeba przy tym wyraźnie wskazać, że oświadczenie własne wykonawcy nie jest dowodem przestrzegania przepisów z zakresu prawa pracy. Skoro zatem wykonawca poza ww. oświadczeniem niczego nie przedstawił, to nie można uznać, że koszty pracy zostały przez niego wykazane i że podana stawka może być uznana za wiarygodną.

3. Odwołujący Arinea powołał się na szerokie relacje z dostawcami i poddostawcami i na to, że otrzymuje od dostawców korzystniejsze oferty niż inne podmioty na rynku, ale nie podał żadnych informacji o tym, jakie są to oferty, jakie upusty/rabaty przysługują mu w ramach współpracy z tymi dostawcami i poddostawcami i jak przekładają się one na cenę oferty, jak też nie załączył żadnych dowodów na posiadanie takich szczególnie korzystnych ofert. Nie można się przy tym zgodzić z Odwołującym, że Zamawiający nie żądał w wezwaniu ofert od dostawców czy lub dowodów potwierdzających uzyskane rabaty. Jak wskazano już wyżej, zgodnie z treścią wezwania wykonawca miał złożyć dowody „odpowiednie” do wskazywanych w wyjaśnieniach czynników wpływających na cenę oferty, więc oczywistym jest, że powołując się na korzystniejsze oferty od dostawców powinien złożyć dowody to potwierdzające, np. oferty tych dostawców. Ponadto w ww. wezwaniu Zamawiający wprost wymienił w pkt 3 i 4: dokumenty potwierdzające wyjątkowo korzystne warunki dostaw oraz dokumenty potwierdzające ceny materiałów, niezbędnych do realizacji zamówienia, z których wynika, na jakie rabaty lub upusty wykonawca może liczyć od dostawców tych materiałów, a także dowody w postaci oświadczeń dostawców materiałów, że przy dokonywaniu zakupów materiałów, które są niezbędne do realizacji zamówienia, wykonawca może liczyć na określone rabaty lub upusty, umożliwiające skalkulowanie całkowitej ceny brutto na poziomie podanym w złożonej ofercie. Zarówno zatem z żądania złożenia „odpowiednich dowodów” do wskazanych w wyjaśnieniach czynników, jak i z opisu dowodów w pkt 3 i 4 jasno wynikało, że Zamawiający oczekuje m.in. dowodów potwierdzających ceny uzyskiwane od dostawców, w tym ewentualne rabaty. Odwołujący Arinea żadnych dowodów w tym zakresie nie złożył i żadnych informacji o korzystnych ofertach nie podał (poza tym, że je ma).

4. Kosztorys sam w sobie nie potwierdza, że przyjęte w nim ceny jednostkowe są wiarygodne. Kosztorys pozwala ustalić, jakie koszty i w jakiej wysokości wykonawca ujął w cenie oferty, natomiast wysokość tych kosztów (przynajmniej najbardziej istotnych) powinna zostać wykazana stosownymi dowodami, aby można było zweryfikować, czy np. stawka robocizny rzeczywiście jest stosowana przez wykonawcę albo czy wykonawca rzeczywiście jest w stanie nabyć określone materiały za podaną w danej pozycji cenę. Tym samym przedkładając kosztorys bez dowodów potwierdzających wiarygodność przyjętych w nim, przynajmniej najistotniejszych, cen jednostkowych, Odwołujący nie wykazał realności ceny swojej oferty.

Podsumowując, Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, że złożone przez Odwołującego Arinea wyjaśnienia są ogólnikowe, lakoniczne i nie poparte stosownymi dowodami, w związku z czym nie uzasadniały podanej w ofercie ceny.

Powyższego nie zmienia fakt, że Zamawiający przewidział w niniejszym postępowaniu wynagrodzenie ryczałtowe. Taki charakter wynagrodzenia nie zwalnia wykonawców z obowiązku przedstawienia szczegółowych, spójnych i rzetelnych wyjaśnień popartych dowodami. Jak wskazano w wyroku Izby z dnia 14.03.2017 r. o sygn. akt KIO 373/17, wydanym w oparciu o przepisy ustawy Pzp z 2004 r., ale zachowując nadal aktualność: „*Na wstępie, nie wdając się w analizę pojęcia rażąco niskiej ceny, którego rozumienie jest ugruntowane w doktrynie i orzecznictwie i tamże wielokrotnie omówione, należy zauważyć, że wbrew zapatrywaniom Przystępującego, możliwość analizy oferty pod kątem rażąco niskiej ceny nie zależy od przyjętej przez zamawiającego formuły rozliczenia się z wykonawcą zamówienia publicznego (wynagrodzenie ryczałtowe lub kosztorysowe). Ograniczenie takie nie wynika z przepisu art. 90 Pzp, wobec czego nawet przy ryczałcie badaniu może podlegać cena lub koszt lub ich istotne części składowe wskazane przez zamawiającego w wezwaniu do złożenia wyjaśnień. Kwestionowanie zasadności badania ceny oferty przy wynagrodzeniu ryczałtowym nie broni się nie tylko na gruncie przepisów Pzp, ale również w praktyce. Ryczałt – pomimo tego, że stanowi wynagrodzenie za całość prac niezbędnych do realizacji przedmiotu zamówienia, niezależnie od ich rzeczywistych rozmiarów i kosztów (zob. art. 632 § 1 K.c.) – nie jest dla zamawiającego zabezpieczeniem przed zaofiarowaniem mu rażąco niskiej ceny. Ma to miejsce, przykładowo, w przypadkach, w których wykonawca kalkulując cenę oferty nie uwzględni w niej jakiegoś istotnego dla wykonania zamówienia elementu, co zostanie ujawnione chociażby na etapie składania wyjaśnień. Wydaje się rzeczą oczywistą, że także w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego można oczekiwać, że wykonawca będący profesjonalnym uczestnikiem obrotu gospodarczego, dysponować będzie założeniami i kalkulacjami oferowanej ceny jeszcze przed przystąpieniem do ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego. W razie powzięcia przez zamawiającego wątpliwości co do jej wysokości będą one następnie wykorzystane w procedurze przewidzianej przepisem art. 90 Pzp i powinny przekładać się na czytelność, spójność i rzetelność składanych wyjaśnień. Wykonawca, który takimi kalkulacjami nie dysponuje w ogóle, bądź którego kalkulacje nie posiadają wymienionych wcześniej cech, naraża się na odrzucenie złożonej zamawiającemu oferty na podstawie przepisu art. 90 ust. 3 Pzp.*

Zaznaczenia wymaga również, że przepis art. 90 ust. 1 Pzp *expressis verbis* wskazuje na konieczność przedstawienia zamawiającemu dowodów wspierających tezy zawarte w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny". Ryczałtowy charakter wynagrodzenia nie ma zatem znaczenia dla oceny rzetelności złożonych wyjaśnień.

Za niezasadną Izba uznała też argumentację Odwołującego Arinea, zgodnie z którą: „Należy podkreślić, że Zamawiający, oceniając wyjaśnienia, całkowicie zignorował również pozycję rynkową i skalę działalności Odwołującego, mimo że Odwołujący wprost powoływał się na swoje doświadczenie (...) Tak bogate doświadczenie wprost przekłada się na optymalizację kosztów, wypracowanie efektywnych metod instalacji oraz uzyskanie najlepszych możliwych warunków u dostawców komponentów (...) Odwołujący posiada już doświadczenie w realizacji projektów na terenie miasta Włocławek (vide poz. 24 listy referencyjnej – realizacja dla ENERGA-OBRÓT SA), co dodatkowo obniża ryzyko i koszty związane z logistyką i rozpoznaniem lokalnych uwarunkowań”. W związku z tym po pierwsze, należy zauważyć, że przepisy ustawy Pzp nie różnicują obowiązku wykazania realności ceny oferty od tego, czy wykonawca ma bogate doświadczenie w realizacji jakichś dostaw, usług lub robót, czy nie. Gdyby bogate doświadczenie wykonawców stanowiło wystarczającą podstawę do uznania, że cena jest rzetelnie skalkulowana, to ustawodawca albo w ogóle zwolniłby wykonawców z „bogatego” doświadczeniem z obowiązku składania wyjaśnień albo przewidziałby najpierw etap oceniania przez zamawiającego doświadczenia wykonawców, a następnie etap wzywania do składania wyjaśnień rażąco niskiej ceny tylko tych, których doświadczenie w pierwszym etapie nie zostało uznane za „wystarczająco bogate”. Takiego zróżnicowania w przepisach nie ma, więc wszyscy wykonawcy bez względu na doświadczenie mają taki sam obowiązek złożenia szczegółowych, spójnych i konkretnych wyjaśnień wraz z dowodami. Po drugie, takie ogólnikowe sformułowania jak: „optymalizacja kosztów”, „uzyskanie najlepszych możliwych warunków u dostawców”, czy „bogate doświadczenie” nie potwierdzają realności ceny oferty, skoro nie wiadomo, na czym ta optymalizacja polega, jakie konkretne warunki wykonawca uzyskał u dostawcy i jak wszystkie te czynniki przekładają się na to, że wykonawca zaoferował taką a nie inną cenę. Jeżeli z powodu „bogatego doświadczenia” wykonawca ma dostęp do specjalnych warunków technologicznych, organizacyjnych czy finansowych, dzięki którym może zaoferować wykonanie zamówienia za niższą cenę, to powinien te okoliczności szczegółowo wskazać, wytłumaczyć na czym polega ich wpływ na cenę oferty i przedstawić dowody na ich istnienie. Natomiast ograniczenie się do głośliwych oświadczeń nie może być uznane za wykazanie realności ceny oferty. Po trzecie, Izba wielokrotnie wskazywała w swoim orzecznictwie, że spóźnione są wyjaśnienia i dowody przedstawiane dopiero w toku postępowania odwoławczego. Tak np. wyrok Izby z dnia 10.01.2024 r. o sygn. akt KIO 3817/23, w którym stwierdzono: „w toku postępowania odwoławczego nie można już uzupełnić uprzednio złożonych wyjaśnień, w tym zgłosić dowodów, gdyż kognicja Izby ogranicza się do zbadania w kontekście zarzutów odwołania, czy wyjaśnienia złożone zamawiającemu zostały przez niego prawidłowo ocenione”. Tymczasem Odwołujący Arinea nie powoływał się w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny z dnia 26.05.2025 r. na doświadczenie na terenie Włocławka i na wynikające z tego „obniżenie ryzyka i kosztów związanych z logistyką i rozpoznaniem lokalnych uwarunkowań” (pomijając, że ponownie są to ogólniki, gdyż nie wskazano, jakie ryzyka i jakie konkretne koszty wykonawca ma na myśli i jaki wpływ mają one na cenę oferty). Skoro okoliczności te nie były podniesione w wyjaśnieniach przedstawionych Zamawiającemu, to nie mają obecnie znaczenia dla oceny rzetelności złożonych wyjaśnień. Podsumowując, doświadczenie Odwołującego Arinea wskazane w wyjaśnieniach i w odwołaniu wraz z innymi ogólnikami nie stanowi wykazania realności ceny oferty, a w zakresie odnoszącym się do miasta Włocławek jest też argumentem spóźnionym.

Odnosząc się natomiast do podniesionej przez Odwołującego argumentacji, zgodnie z którą: „Zamawiający nie dokonuje analizy merytorycznej przedstawionego kosztorysu. Nie wskazuje, które konkretnie pozycje (np. stawka roboczogodziny? Cena ładowarki?) są jego zdaniem nierealne. Zamiast tego całkowicie deprecjonuje kosztorys jako dowód, skupiając się wyłącznie na formalnym braku zewnętrznych załączników, mimo że sam wskazał kosztorys jako jeden z potencjalnych dowodów”, po pierwsze należy zauważyć, jak już wyżej wskazano, że wymienienie kosztorysu jako jednego z przykładowych dowodów nie zwalniało wykonawcy z obowiązku przedłożenia również innych dowodów potwierdzających zasadność skalkulowania ceny w takiej a nie innej wysokości, skoro powoływał się on w wyjaśnieniach na różne czynniki mające wpływ na tę cenę.

Po drugie, należy zwrócić uwagę, że Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego Arinea nie na podstawie tylko art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, ale na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Jest to istotna różnica, ponieważ ustawa Pzp przewiduje dwie podstawy odrzucenia oferty związane z rażąco niską ceną:

- art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp - jeżeli oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- art. 224 ust. 6 ustawy Pzp - jeżeli wykonawca nie udzielił w wyznaczonym terminie wyjaśnień dotyczących ceny lub kosztu w jego ofercie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Pierwsza z ww. podstaw prawnych dotyczy sytuacji, gdy w oparciu o złożone przez wykonawcę wyjaśnienia

zamawiający jest w stanie stwierdzić, że cena podana w ofercie została ustalona wadliwie i nie da się za nią prawidłowo wykonać zamówienia. Druga podstawa prawna dotyczy natomiast sytuacji, gdy wykonawca mimo wezwania albo w ogóle nie złożył wyjaśnień dotyczących ceny jego oferty albo gdy złożył wprawdzie wyjaśnienia, ale są one tak ogólnikowe, niespójne, niekompletne lub niepotwierdzone dowodami, że nie sposób na ich podstawie ustalić, czy cena oferty została ustalona prawidłowo. Innymi słowy: różnica między tymi przepisami polega na tym, że w pierwszym przypadku (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) zamawiający na podstawie wyjaśnień stwierdza, że cena jest rażąco niska, zaś w drugim przypadku (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp) zamawiający nie jest w stanie stwierdzić, czy cena jest czy nie jest rażąco niska, bo treść wyjaśnień lub ew. brak dowodów na to nie pozwalają. Mimo to w tym drugim przypadku wykonawca musi ponieść konsekwencje złożenia niewystarczających wyjaśnień, dlatego jego ofertę traktuje się jak ofertę z rażąco niską ceną, mimo że w zasadzie rażąco niskiej ceny nie da się w tym wypadku wykazać (stąd jako podstawę prawną odrzucenia oferty podaje się wówczas albo art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 albo tylko art. 224 ust. 6 ustawy Pzp). Zatem w zależności od zastosowanej podstawy prawnej zamawiający w inny sposób uzasadnia odrzucenie oferty:

- przy zastosowaniu art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający musi wykazać, dlaczego uznał, że cena oferty jest rażąco niska, np. jakich elementów zamówienia wykonawca w niej nie ujął, jakich kosztów nie przewidział, jakie koszty zaniżył i na podstawie czego zamawiający uważa, że koszty te zostały zaniżone, a w efekcie – dlaczego zamawiający uznał, że za podaną w ofercie cenę nie da się należycie wykonać zamówienia,
- przy zastosowaniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp (lub art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp) zamawiający musi wykazać jakimi brakami dotknięte są wyjaśnienia wykonawcy, np. jakich informacji brakuje w tych wyjaśnieniach, które z nich są zbyt ogólne albo niejasne, jakie zachodzą sprzeczności między nimi, które z tych informacji nie zostały potwierdzone dowodami, jakiego rodzaju dowodów generalnie brakuje.

Skoro w niniejszej sprawie Zamawiający powołał się na art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, to nie musiał wykazywać „które konkretnie pozycje (np. stawka roboczogodziny? Cena ładowarki?) są jego zdaniem nierealne”, bo nierealność cen w pozycjach kosztorysowych nie była podstawą odrzucenia oferty. Raz jeszcze należy zwrócić uwagę, że Zamawiający odrzucił tę ofertę nie z powodu rażąco niskiej ceny, tylko z powodu złożenia przez Odwołującego Arinea niewystarczających wyjaśnień i dowodów. Dlatego Zamawiający skupił się w piśmie z dnia 30.07.2025 r. na wskazaniu wadliwości tych wyjaśnień i na brakach dowodowych. I takie uzasadnienie ww. pisma było spójne z powołaną w nim podstawą prawną, tj. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Odnosząc się natomiast do argumentacji Przystępującego ZPUE należy zauważyć, że braki w wyjaśnieniach Odwołującego Arinea wymienione w piśmie procesowym Przystępującego i na rozprawie, nie były zawarte w piśmie o odrzuceniu oferty z dnia 30.07.2025 r. Tym samym Izba nie może wziąć ich pod uwagę. Rozpoznając odwołanie Izba nie może bowiem rozważać zasadności odrzucenia oferty wykonawcy z powodów, które nie zostały wskazane przez zamawiającego w piśmie informującym o odrzuceniu.

Należy wyjaśnić, że Izba rozpoznaje odwołanie w przypadkach, o których mowa w art. 513 ustawy Pzp, a zgodnie z tym przepisem odwołanie przysługuje na czynność bądź zaniechanie zamawiającego. Zakres czynności odrzucenia oferty jest określony poprzez wskazanie przez zamawiającego podstawy prawnej i faktycznej odrzucenia. Zatem tylko w takim zakresie, w jakim czynność ta została dokonana (i w zakresie postawionych zarzutów – art. 555 ustawy Pzp) Izba może dokonać oceny zgodności tejże czynności z przepisami ustawy Pzp. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15.07.2011 r. sygn. akt XXIII Ga 416/11, w którym Sąd stwierdził: „Z punktu widzenia zamawiającego oznacza to, że nie może on zmieniać ani rozszerzać podstaw faktycznej decyzji o wykluczeniu wykonawcy z postępowania po wniesieniu przez tego drugiego odwołania. W świetle związania KIO, Sądu Okręgowego i odwołującego zarzutami podniesionymi w odwołaniu, sprzeczne z naczelną zasadą postępowania cywilnego, jaką jest zasada równouprawnienia stron, byłoby dopuszczenie do rozszerzenia podstaw faktycznej decyzji o wykluczeniu odwołującego. Wobec związania swoimi zarzutami, odwołujący nie mógłby bowiem odnieść się do nowych okoliczności przedstawionych przez zamawiającego po wniesieniu odwołania. Z tych względów postępowania zamawiającego, polegającego na przedstawieniu nowych dowodów w odpowiedzi na odwołanie i skardze, nie można traktować jedynie jako rozszerzenia argumentacji zawartej w decyzji o wykluczeniu. Powyższej wykładni nie podważa zasada ekonomiki procesowej ani zasada dyspozycyjności formalnej, czyli rozporządzania przez stronę czynnościami procesowymi. Zasady te, aczkolwiek ważne, nie mogą mieć charakteru dominującego. Z punktu widzenia naczelnych zasad postępowania cywilnego z pewnością ważniejszą rolę odgrywa zasada równouprawnienia stron a dokładniej zasada równości środków procesowych”. Ww. wyrok został wydany w oparciu o przepisy poprzednio obowiązującej ustawy Pzp z dnia 29.01.2004 r. i dotyczy czynności wykluczenia oraz działań zamawiającego, ale nie ma to znaczenia dla omawianej kwestii i związanej z nią uniwersalnej zasady równości stron w kontradiktoryjnym postępowaniu odwoławczym, z której to zasady wynika brak dopuszczalności rozszerzania w toku postępowania odwoławczego podstaw faktycznych (i prawnych) odrzucenia oferty.

W konsekwencji stwierdzenia, że argumentacja Przystępującego ZPUE wykracza poza powody odrzucenia oferty wskazane przez Zamawiającego w piśmie z 30.07.2025 r., Izba pominęła w ocenie zarówno ww. argumentację Przystępującego ZPUE, jak i część argumentacji Odwołującego z pisma procesowego z dnia 16.09.2025 r. wraz z dowodami, które odnoszą się do argumentów Przystępującego ZPUE.

Reasumując, niezależnie od pominiętej argumentacji Przystępującego ZPUE, Izba stwierdziła, że Odwołujący Arinea złożył wyjaśnienia, które nie uzasadniały ceny jego oferty i poza kalkulacją, nie zostały poparte stosownymi dowodami. Tym samym odrzucenie jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp było zasadne. Dlatego odwołanie zostało oddalone.

#### Odwołanie o sygn. akt KIO 3360/25

Zgodnie z art. 122 ustawy Pzp jeżeli zdolności techniczne lub zawodowe, sytuacja ekonomiczna lub finansowa podmiotu udostępniającego zasoby nie potwierdzają spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub zachodzą wobec tego podmiotu podstawy wykluczenia, zamawiający żąda, aby wykonawca w terminie określonym przez zamawiającego zastąpił ten podmiot innym podmiotem lub podmiotami albo wykazał, że samodzielnie spełnia warunki udziału w postępowaniu.

Zgodnie z art. 128 ust.1 ustawy Pzp jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że:

- 1)wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub
- 2)zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

- 7) została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 uznk, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 uznk, czynem nieuczciwej konkurencji jest rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o swoim lub innym przedsiębiorcy albo przedsiębiorstwie, w celu przysporzenia korzyści lub wyrządzenia szkody.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego czynu nieuczciwej konkurencji, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że Odwołujący ZPUE uzasadniając ten zarzut wskazywał, że podmiot udostępniający Przystępującemu Arex zasoby w postaci doświadczenia nie instalował ładowarek zajezdniowych, zatem Zamawiający został w tym zakresie wprowadzony przez Przystępującego w błąd. Przy czym Odwołujący ZPUE podniósł ten zarzut w sytuacji gdy Zamawiający ani w ogłoszeniu o zamówieniu ani w dokumentach zamówienia nie przewidział zastosowania art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 ustawy Pzp.

W związku z tym należy zwrócić uwagę na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28.02.2025 r. o sygn. akt XXIII Zs 2/25, w którym Sąd stwierdził: *„Katalog fakultatywnych przesłanek wykluczenia został zasadniczo dostosowany do listy przesłanek wskazanych w art. 57 ust. 4 dyrektywy klasycznej. W ocenie Sądu, sprzeczna z art. 57 ust. 4 lit. h) dyrektywy klasycznej jest zatem wykładnia, zgodnie z którą pomimo braku przewidzenia w dokumentach zamówienia fakultatywnej przesłanki wykluczenia wykonawcy, o której mowa w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, złożenie informacji nieprawdziwych/niepotwierdzających spełnienia warunku udziału w postępowaniu stanowi podstawę odrzucenia oferty wykonawcy na podstawie art. 16 Pzp w zw. z art. 3 uznk i uniemożliwia wezwanie takiego wykonawcy do uzupełnienia dokumentów na podstawie art. 128 ustawy Pzp. (...) jeśli zamawiający nie przewidzi możliwości danego wykluczenia fakultatywnego w ogłoszeniu o zamówieniu, to nawet w przypadku zaistnienia przesłanki fakultatywnej opisanej w ustawie Pzp, nie jest uprawniony do wykluczenia konkretnego wykonawcy w oparciu o szeroko rozumiane przesłanki, w tym na podstawie innych ustaw. Takie działanie nie tylko pozostawałoby w sprzeczności z przepisami prawa, lecz także godziłoby w zasadę przejrzystości – wykonawca po zapoznaniu się z treścią ogłoszenia i dokumentacją zamówienia musi mieć stwierdzić, czy odpowiada warunkom udziału, czy nie podlega wykluczeniu i czy jest w stanie złożyć ofertę na warunkach oczekiwanych przez zamawiającego – nie podlegającą odrzuceniu. Jasność i jednoznaczność procedur udzielania zamówień publicznych stanowi bowiem podstawową gwarancję zachowania zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania. Podkreślić należy, że wymóg zachowania przejrzystości dotyczy zarówno informacji o zamiarze udzielenia zamówienia, jak i informacji dotyczących przebiegu postępowania i podejmowanych w jego ramach decyzjach. Tak rozumiana zasada przejrzystości wypływa z zasady równości i jest ściśle związana z zasadą pewności prawa, przez co przede wszystkim należy rozumieć przewidywalność działań instytucji zamawiających. (...) Odnosząc się zaś ściśle do zarzutów skargi, podkreślić należy, że skoro w ogłoszeniu o zamiarze udzielenia zamówienia i*

*dokumentacji zamówienia Zamawiający nie zawarł konkretnej, fakultatywnej przesłanki wykluczenia, to obejściem przepisów na niekorzyść innych wykonawców, niż skarżący, byłoby zastosowanie w tym przypadku art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji (...) Za rażące naruszenie zasady proporcjonalności oraz przejrzystości postępowania należałoby uznać nakładanie na wykonawcę sankcji o charakterze eliminacyjnym wbrew temu, że w danym postępowaniu nie przewidziano danej fakultatywnej przesłanki wykluczenia”.*

Z ww. wyroku Sądu wynika, że w sytuacji braku przewidzenia przez zamawiającego przesłanek wykluczenia, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp (analogicznie należy uznać, że chodzi też o art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) nie można „w zastępstwie” zastosować art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp. Jak stwierdził Sąd, takie zastępcze odrzucenie oferty w trybie art. 227 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp stanowiłoby w istocie obejście braku możliwości wykluczenia wykonawcy w oparciu o art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, a także naruszenie zasady pewności prawa, zasady proporcjonalności oraz zasady przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Już tylko zatem z tego powodu, że Zamawiający nie przewidział możliwości wykluczenia wykonawców na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy Pzp, w świetle ww. wyroku Sądu i zasad wynikających z art. 16 ustawy Pzp, należy uznać zastosowanie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp za niedopuszczalne, a w konsekwencji zarzut dotyczący czynu nieuczciwej konkurencji - za niezasadny.

Dodatkowo na marginesie Izba zauważa, że Odwołujący ZPUE w odwołaniu w żaden sposób nie wykazał, jakie konkretne okoliczności faktyczne świadczą o tym, że spełnione zostały przesłanki z art. 3 ust. 1 uznk i art. 14 ust. 1 uznk, w szczególności zagrożenie lub naruszenie interesu innego przedsiębiorcy lub klienta, a także przysporzenie korzyści lub wyrządzenie szkody. Rolą wykonawcy wnoszącego odwołanie jest wykazać ziszczenie się każdej przesłanki, na którą się powołuje, w tym także przesłanek z ww. przepisów. Nie jest wystarczające po prostu powołanie się na nie. Niezależnie zatem od braku podstaw do zastosowania w tej sprawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp z przyczyn wskazanych powyżej, przesłanki z art. 3 ust. 1 uznk i art. 14 ust. 1 uznk, od których wystąpienia zależy możliwość odrzucenia oferty, i tak nie zostały w odwołaniu wykazane.

Biorąc pod uwagę, że Izba uznała zarzut dotyczący czynu nieuczciwej konkurencji za niezasadny, rozpoznaniu podlega zarzut sformułowany przez Odwołującego ZPUE jako ewentualny, tj. zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 122 w zw. z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Przystępującego Arex do zastąpienia podmiotu udostępniającego zasoby innym podmiotem lub do samodzielnego wykazania spełniania warunku udziału dotyczącego doświadczenia w wykonaniu dostaw „ładowarek zajezdniowych” w określonej ilości i o określonej mocy. Zarzut ten Izba również uznała za bezpodstawny.

Przede wszystkim nie można się zgodzić z Odwołującym ZPUE, że „ładowarki zajezdniowe” posiadają specyfikę, która wyłącza możliwość wykazania spełnienia warunku za pomocą stacji ładowania na miejscach postojowych i na stanowiskach dealerskich. Odwołujący ZPUE wskazał w odwołaniu, że ładowarki zajezdniowe wymagają:

- odpowiedniej architektury mocy,
- systemów komunikacji z pojazdem zgodnych z protokołami stosowanymi w transporcie publicznym,
- integracji z infrastrukturą zajezdni (systemy kolejkowania ładowania, dyspozytorskie zarządzanie energią),
- odporności i parametrów pracy dostosowanych do długotrwałego ładowania floty w trybie nocnym,
- wymagań wynikających z przepisów BHP i ppoż. w zamkniętych obiektach zajezdniowych.

Powyższe parametry wskazane w odwołaniu nie znajdują jednak potwierdzenia w żadnych postanowieniach SWZ. Zamawiający nigdzie nie wskazał, że ładowarki zajezdniowe, o których mowa w opisie warunku, muszą posiadać takie właśnie parametry i funkcje. Zamawiający w ogóle nie zdefiniował sformułowania: „ładowarka zajezdniowa”. Również żadne przepisy prawa nie przewidują definicji „ładowarki zajezdniowej”, co nie było zresztą sporne między Stronami, a dodatkowo zostało potwierdzone dowodem złożonym przez Przystępującego Arex w postaci korespondencji z pracownikami Urzędu Dozoru Technicznego, w której dwukrotnie stwierdzono, że „ładowarka zajezdniowa”, „stacja ładowania autobusów”, czy „stacja ładowania zajezdniowego” są w istocie określeniami potocznymi. W korespondencji tej UDT powołuje się też na definicje zawarte w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1289 ze zm.), w tym na:

- art. 2 pkt 3, w myśl którego infrastruktura ładowania drogowego transportu publicznego to punkty ładowania wraz z niezbędną dla ich funkcjonowania infrastrukturą towarzyszącą oraz stacje wodoru, przeznaczone do ładowania lub tankowania pojazdów samochodowych wykorzystywanych w transporcie publicznym, w szczególności autobusów zeroemisyjnych,
- art. 2 pkt 27, w myśl którego stacja ładowania to:
  - a) urządzenie budowlane obejmujące co najmniej jeden punkt ładowania o normalnej mocy lub punkt ładowania o dużej mocy, związane z obiektem budowlanym, lub
  - b) wolnostojący obiekt budowlany z zainstalowanym co najmniej jednym punktem ładowania o normalnej mocy lub

punktem ładowania o dużej mocy,

- wyposażone w oprogramowanie wykorzystywane do świadczenia usługi ładowania, wraz ze stanowiskami postojowymi, których liczba odpowiada liczbie punktów ładowania umożliwiających jednoczesne świadczenie tej usługi, oraz, w przypadku gdy stacja ładowania jest podłączona do sieci dystrybucyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, instalacją prowadzącą od punktu ładowania do przyłącza elektroenergetycznego.

Przy czym w korespondencji z UDT wyraźnie stwierdzono, że zakres wymagań dla obu ww. rodzajów urządzeń jest jednakowy.

Ponadto zgodnie z art. 2 pkt 17 ww. ustawy punktem ładowania jest urządzenie umożliwiające ładowanie pojedynczego pojazdu elektrycznego, pojazdu hybrydowego i autobusu zeroemisyjnego oraz miejsce, w którym wymienia się lub ładuje akumulator służący do napędu tego pojazdu.

Przepisy ww. ustawy nie przewidują zatem definicji „ładowarki zajezdniowej”, a przytoczone wyżej definicje zawarte w tej ustawie wskazują, że zarówno stacje ładowania, jak i znajdujące się w nich lub poza nimi punkty ładowania mogą obsługiwać różnego rodzaju pojazdy elektryczne, w tym także autobusy elektryczne lub autobusy zeroemisyjne i nie ma prawnie przewidzianych specjalnych wymogów, które musiałyby być spełnione akurat dla ładowania autobusów elektrycznych przez „ładowarki zajezdniowe”.

Podkreślić też należy, że jeśli nawet parametry i funkcje, o których Odwołujący ZPUE pisze w odwołaniu, musiałyby być spełnione w praktyce, aby urządzenia te właściwie funkcjonowały, to żeby można było przenieść taki wymóg na wykonawców wykazujących spełnienie warunku udziału w postępowaniu, wymóg ten musiałby zostać jasno wyrażony w opisie tego warunku. Jak wielokrotnie bowiem wskazywano w orzecznictwie Izby, warunki udziału w postępowaniu należy odczytywać w sposób ścisły i nie można dokonywać ich rozszerzającej interpretacji. Przykładowo w wyroku o sygn. akt KIO 438/24 z 27.02.2024 r. Izba stwierdziła: *„Przypomnieć należy, że ocena spełniania warunku winna zostać dokonana w oparciu o literalne brzmienie ukształtowanych przez Zamawiającego wymagań, co zapobiega jakiegokolwiek uznaniowości Zamawiającego na etapie oceny wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Nie jest więc dopuszczalna rozszerzająca, niewyartykułowana interpretacja warunku udziału w postępowaniu oraz dokonana w oparciu o nią ocena spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Należy odrzucić interpretacje oparte na intencjach, które nie znalazły wyrazu w formie pisemnej, niezależnie od tego czy dany opis warunku udziału w postępowaniu należałoby uznać za bardziej adekwatny do przedmiotu zamówienia. Wskazać należy, iż postanowienia dokumentów zamówienia wiążą zarówno zamawiającego, jak i wykonawców i nie jest dopuszczalne dokonywanie oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu w oparciu o inne kryteria niż podane w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SWZ*”. Przytoczony fragment zawiera stwierdzenia, które zasługują na pełne poparcie i wpisują się w podstawowe zasady udzielania zamówień takie jak zachowanie przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp).

Skoro zatem w niniejszym postępowaniu Zamawiający nie zdefiniował „ładowarki zajezdniowej” i nie wymagał, aby posiadała ona parametry i funkcje wymienione przez Odwołującego ZPUE w odwołaniu, to nie można na obecnym etapie postępowania, tj. po upływie terminu składania ofert, oczekiwać że wykonawcy, w tym Przystępujący Arex, wykażą spełnienie warunku doświadczenia wyłącznie przez ładowarki o określonych cechach niewyrażonych w dokumentach zamówienia. Raz jeszcze należy podkreślić, że sposób rozumienia przez Odwołującego ZPUE pojęcia „ładowarka zajezdniowa” nie znajduje odzwierciedlenia ani w przepisach prawa ani w postanowieniach dokumentów zamówienia, zatem nie może stać się podstawą uznania, że Przystępujący Arex w wykazie dostaw nie wykazał spełnienia warunku i że zachodzi konieczność wezwania go w trybie art. 122 ustawy Pzp do wykazania go samodzielnie lub zastąpienia podmiotu, na którego zasoby się powołał innym podmiotem w celu wykazania spełnienia tego warunku.

Reasumując, odwołanie jest niezasadne, ponieważ:

- po pierwsze, brak przewidzenia zastosowania w tym postępowaniu art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 ustawy Pzp wyłącza możliwość zastosowania „w zastępstwie” art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp,
- po drugie, przesłanki z art. 3 ust. 1 uzkn i art. 14 ust. 1 uzkn warunkujące zastosowanie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp i tak nie zostały przez Odwołującego ZPUE wykazane,
- po trzecie, brak zdefiniowania w dokumentach zamówienia i w przepisach prawa „ładowarki zajezdniowej” nie pozwala na przyjęcie na obecnym etapie postępowania, że ładowarki, które Przystępujący Arex wskazał w wykazie dostaw nie odpowiadają opisowi warunku doświadczenia i że Przystępujący w związku z tym nie wykazał spełnienia tego warunku. Dlatego odwołanie zostało oddalone.

Wobec powyższego Izba postanowiła jak w sentencji, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 ustawy Pzp.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska Stron i Przystępujących przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz

wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437), tj.:

–§ 8 ust. 1 zdanie pierwsze i § 8 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z § 5 pkt 1 w sprawie KIO 3337/25,

–§ 8 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z § 5 pkt 1 w sprawie KIO 3360/25.

Przewodnicząca .....