

Sygn. akt: KIO 3205/25

WYROK

Warszawa, dnia 18 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 lipca 2025 r. przez wykonawcę Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Wągrowiec

uczestnik po stronie zamawiającego – wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: P.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Usługowy Zakład Instalacji Sanitarnych C.O. i Gaz P.W. z siedzibą

w Rąbczynie i J.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą DOM-ROL J.S. z siedzibą w Ludwikowie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Gminę Wągrowiec tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, dojazdu pełnomocnika na posiedzenie Izby oraz noclegu,

2.2. zasądza od wykonawcy Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX

Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie na rzecz Gminy Wągrowiec kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset 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 3205/25

Uzasadnienie

Gmina Wągrowiec (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Poprawa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Wągrowiec w tym: Część I pn.: „Rozbudowa sieci wodociągowej Pawłowo Żońskie – Grylewo”, Część II pn.: „Modernizacja stacji uzdatniania wody Pawłowo Żońskie”, Część III pn.: „Rozbudowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej wraz

z przyłączami w obrębie pasa drogowego oraz budowa pompowni ścieków wraz z instalacją elektryczną w miejscowości Kaliska, Gmina Wągrowiec”. 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 pod poz. 2025/BZP 00267270/01.

W dniu 20 lipca 2025 r. wykonawca Zakład Robót Instalacyjno – Inżynieryjnych HYDROPEX Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Złotowie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności polegających na:

1) dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej w ramach części I Postępowania;

2) zaniechaniu dokonania czynności odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: P.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Usługowy Zakład Instalacji Sanitarnych C.O. i Gaz P.W. z siedzibą w Rąbczynie i J.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą DOM-ROL J.S. z siedzibą w Ludwikowie (dalej

„Konsorcjum”) w ramach części I Postępowania z uwagi na rażąco niską cenę;

3) zaniechaniu dokonania czynności odrzucenia oferty wykonawcy Hydrotechnika Sp. z o.o. (dalej: „Hydrotechnika”) w ramach części I Postępowania z uwagi na rażąco niską cenę.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) ustawy Pzp przez dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w ramach części I Postępowania, podczas gdy oferta Odwołującego powinna być najwyżej oceniona w Postępowaniu;

2) art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie dokonania czynności odrzucenia oferty Konsorcjum w ramach części I Postępowania z uwagi na rażąco niską cenę, podczas gdy wyjaśnienia Konsorcjum prowadzą do konieczności uznania, że nie potwierdzają możliwości realizacji przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę, są lakoniczne i ogólnikowe oraz nieudowodnione;

3) art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie dokonania czynności odrzucenia oferty Hydrotechnika w ramach części I Postępowania z uwagi na rażąco niską cenę, podczas gdy wyjaśnienia Hydrotechnika prowadzą do konieczności uznania, że nie potwierdzają możliwości realizacji przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę, są lakonicznej ogólnikowe oraz nieudowodnione.

Odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą odwołania i jego uwzględnienie w całości,
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania, a także dowodów, które zostaną powołane i przedłożone na rozprawie,
3. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w ramach części I Postępowania,
4. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności powrotu do badania i oceny ofert złożonych w Postępowaniu,
5. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum w ramach części I Postępowania,
6. nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Hydrotechnika w ramach części I Postępowania,
7. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów doradztwa prawnego, według norm przepisanych i zgodnie z fakturą przedstawioną przez Odwołującego na rozprawie.

Uzasadniając podniesione zarzuty Odwołujący przywołał następujące okoliczności:

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 4, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) ustawy Pzp – Konsorcjum

Odwołujący wskazał, że wystosowanie w dniu 3 lipca 2025 r. przez Zamawiającego do Konsorcjum na podstawie art. 224 ust. 1 oraz art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wezwania do wyjaśnień skutkowało powstaniem domniemania istnienia w ofercie tego wykonawcy rażąco niskiej ceny. Obalenie tego domniemania obciążało Konsorcjum. W ocenie Odwołującego, przedstawiając jedynie niezwykle ogólnikowe i lakoniczne wyjaśnienia oraz nie przedstawiając, w zasadzie, żadnych dowodów na poparcie swojej argumentacji (kalkulacja własna wykonawcy Konsorcjum oraz dowody przelewu składek ZUS nie powinny zostać uznane za dowód w zakresie wyjaśnienia rażąco niskiej ceny), Konsorcjum owego domniemania nie obaliło.

Odnosząc się do złożonych przez Konsorcjum w dniu 11 lipca 2025 r. wyjaśnień Odwołujący stwierdził, że o ile można byłoby uznać, że jakieś szczątkowe informacje dotyczące kwot przedstawionych w zamieszczonym w wyjaśnieniach kosztorysie oraz w kosztorysie szczegółowym mogą przedstawiać jakąś „wizję” zaoferowanej ceny, to jednak szczegółowa kalkulacja pozycji w tych kosztorysach oraz pozostałe wyjaśnienia nie mają przełożenia na kwotę wskazaną w danej pozycji, a ponadto braki przedstawienia odpowiedniej argumentacji oraz dowodów w tym zakresie są niemożliwe do przyjęcia.

Odwołujący zwrócił uwagę, że w wyjaśnieniach złożonych przez Konsorcjum znajduje się szereg nieścisłości.

Przykładowo Odwołujący zauważył, że brak jest informacji, w jaki sposób Konsorcjum wyliczyło wartość finalną kosztów pracowniczych, bowiem sposób liczenia został przedstawiony tylko dla wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na umowę o pracę.

Zdaniem Odwołującego, liczba wskazanych osób jest zaniżona – na przedmiot zamówienia składa się zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych.

Ponadto, zakresie zatrudnienia pracowników na umowę o pracę za kwotę zgodną z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia Konsorcjum oświadczyło jedynie w wyjaśnieniach, że takich pracowników zatrudnia, nie popierając tego oświadczenia żadnym dowodem, jak chociażby zanonimizowanymi umowami o pracę, wskazującymi na konkretną wysokość wynagrodzenia, a także nie dokonało jakiegokolwiek szczegółowej kalkulacji ceny oferty w powyższym zakresie. W ocenie Odwołującego, takie ogólne oświadczenie nie spełnia obowiązku rzetelnej kalkulacji ceny (brak podziału i kalkulacji na koszt pracownika i pracodawcy, przeliczenia na ilość godzin pracy i ogólne wynagrodzenie, brak wskazania na wymiar ich czasu pracy przy umowie o pracę). W opinii Odwołującego, przełożenia na kalkulację ceny nie mają przywołane przez Konsorcjum argumenty w postaci doświadczenia i wypracowanego systemu obowiązków.

Odwołujący wskazał, że jedynym „dowodem”, jaki przedstawiło Konsorcjum jest potwierdzenie płatności składek do ZUS, które w żaden sposób nie potwierdza zatrudnienia odpowiedniej kadry (merytorycznie oraz ilościowo) do wykonania przedmiotu zamówienia za odpowiednie wynagrodzenie. Odwołujący stwierdził, że informacje przedstawione w tychże „dowodach” są na tyle ogólne, że mogą dotyczyć zarówno 1 osoby i płatności składek za tę 1 osobę, jak i również 100 osób i płatności składek za 100 osób. Ponadto, zdaniem Odwołującego, nie ma możliwości, aby osoby przewidziane do realizacji przedmiotu zamówienia, które mają posiadać odpowiednie uprawnienia i doświadczenie, będące wysokiej klasy specjalistami, zarabiali stawkę minimalną porównywalną do stawki za prace proste i nieskomplikowane, jak np. usługi sprzątnięcia czy ochrony. Odwołujący zauważył, że to, że pewne kategorie kosztów określone są z góry (np. rozporządzenie dotyczące płacy minimalnej), nie oznacza, że wykonawca Konsorcjum skalkulował (czy w ogóle mógł skalkulować) te koszty w takiej właśnie wysokości. Odwołujący stwierdził, że przepisy o odrzucaniu ofert z powodu rażąco niskiej ceny służą temu, by taką sytuację weryfikować.

Jak wskazał Odwołujący, w przedmiotowej sprawie obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń zwłaszcza w zakresie kosztów pracy, wynikał z treści wezwania Zamawiającego do wyjaśnień - Zamawiający wystarczająco jasno i precyzyjnie wskazał, jakich wyjaśnień oczekuje, podkreślał też obowiązek przedłożenia dowodów. Zdaniem Odwołującego, wyjaśnienia winny wskazywać i omawiać przynajmniej elementy, na które Zamawiający zwrócił uwagę w treści wezwania oraz które wynikają z treści przepisów ustawy Pzp. Odwołujący podkreślił, że Zamawiający powinien mieć możliwość pełnej weryfikacji złożonych wyjaśnień. W ocenie odwołującego, Konsorcjum zignorowało część wezwania Zamawiającego oraz w ogóle nie przedstawiło dowodów na poparcie skalkulowanych przez niego kosztów pracy.

Odwołujący stwierdził również, że Konsorcjum zaniechało również skalkulowania elementów kosztotwórczych w zakresie wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – nie wskazało bowiem, że skalkulowane zostały koszty urlopów czy zwolnień lekarskich. Zgodnie z przepisami działanie w tym zakresie spowodowałoby, że cena wykonawcy Konsorcjum winna być wyższa o kilkaset złotych (przy zachowaniu minimalnego wynagrodzenia) dla każdego pracownika, tylko z samego tego powodu.

Odwołujący zauważył, że w zakresie zaangażowania osobowego Konsorcjum wskazało na rzekomą oszczędność wynikającą ze zlecenia obowiązków księgowych, które zostały zleczone na zewnątrz do biura podatkowego, na dowód czego również nie przedstawiono żadnego dowodu. Również w zakresie posiadanego sprzętu Konsorcjum nie przedstawiło żadnego dowodu na jego posiadanie.

Odnosząc się do twierdzeń Konsorcjum na temat cen materiałów: „Realizacja szeregu podobnych inwestycji pozwoliła nam zoptymalizować harmonogram prac i proces zakupowy materiałów, a wieloletnia współpraca z lokalnymi firmami w zakresie zakupów materiałów daje nam dodatkowe opusty, co umożliwia nam zakup w niższych cenach niż rynkowe oraz preferencyjne warunki płatności. W tym zakresie przedstawiam ogólnodostępne informacje o cenach materiałów potrzebnych do realizacji niniejszego zamówienia, ale w zakresie wypracowanych opustów nie udostępnię tych informacji, ponieważ jest to objęte tajemnicą przedsiębiorstwa”, Odwołujący wskazał, że Konsorcjum nie tylko nie przedstawiło kalkulacji i dowodów ich potwierdzających, ale wręcz wskazało wprost, że takich dowodów nie przedstawi, bowiem, jak twierdzi, posiada wśród dostawców materiałów zniżki czy opusty, ale jest to tajemnica przedsiębiorstwa, której nie wyjawia, nie

bacząc na to, że należy przedstawić takie informacje, jednocześnie korzystając ewentualnie z ustawowego zastrzeżenia takich informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

W zakresie pozycji znajdujących się w zamieszczonym w wyjaśnieniach kosztorysie Odwołujący zauważył, że Konsorcjum wskazało jedynie na daną pozycję i jej oszacowaną kwotę, bez jakichkolwiek jednostek przeliczeniowych wskazujących na sposób liczenia.

Ponadto, zdaniem Odwołującego, w wyjaśnieniach znajduje się szereg stwierdzeń Konsorcjum wskazujących na nierzetelny sposób uzasadnienia braku rażąco niskiej ceny, jak np. „W trakcie przygotowywania końcowej ceny zawartej w ofercie uwzględniłem podwyżkę cen paliwa (ostatnimi czasy cena ta jest w miarę stabilna, ale z ostrożności uwzględniono nieprzewidywalne podwyżki), który jest też znaczącym po kosztach pracowniczych parametrem determinującym czynniki cenotwórcze. Brak stabilizacji nie pozwala na dokładne wyliczenie średniej ceny paliwa. Jak wiadomo, najwięcej prac przygotowawczych związanych jest z przygotowaniem podłoża, ale nie ma to wpływu na koszty pracownicze. Uwzględniłem także margines (zaplecze finansowe na ten okres)”.

Odwołujący stwierdził, że Zamawiający nie tylko pominął treść wystosowanego przez siebie wezwania dotyczącego złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, ale przede wszystkim w sposób nieprawidłowy dokonał oceny złożonych wyjaśnień - ocena ta powinna być negatywna. Odwołujący podkreślił, że nie jest rolą Zamawiającego wyręczanie wykonawcy w wykazaniu okoliczności mających wpływ na cenę oferty, a także wykazywaniu poprawności założeń wskazanych w wyjaśnieniach. Rolą Zamawiającego jest rzetelna ocena złożonych wyjaśnień. W ocenie Odwołującego, w tym przypadku takiej właśnie oceny zabrakło, co powoduje naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp. Odwołujący zaznaczył, że skoro wyjaśnienia są lakoniczne i nieudowodnione, to Zamawiający nie miał podstaw do ich pozytywnej oceny. Tym samym, zdaniem Odwołującego, należało ocenić wyjaśnienia jako lakoniczne, ogólnikowe, nieoparte wymaganymi dowodami, co powinno skutkować odrzuceniem oferty.

Odwołujący zauważył, że mimo tak ogólnikowych wyjaśnień, ich okrojona treść budzi wiele wątpliwości. Z żadnego bowiem elementu wyjaśnień nie wynika możliwość zaoferowania „tej” ceny całkowitej lub jej poszczególnych elementów składowych wskazanych w treści kalkulacji przedstawionej przez wykonawcę Konsorcjum.

Odwołujący ponadto wskazał, że z uwagi na okoliczność, że Konsorcjum nie przedłożyło stosownych dowodów umożliwiających jakąkolwiek weryfikację argumentacji, to nie jest możliwe odniesienie się do tych argumentów, a jeśli już podjąć analizę zaprezentowanych wyliczeń, to jest ona oparta na szczytkowych danych, które nie są reprezentatywne. Odwołujący stwierdził, że skoro Konsorcjum powołuje się w treści wyjaśnień na określone okoliczności, to powinno to zostać udowodnione i wskazane, jak to obniża możliwą do zaoferowania cenę (realne wartości). Wykonawca ten bowiem właśnie z tych okoliczności wywodzi to, że mógł zaoferować cenę szczególnie korzystną. Innymi słowy - braki dowodowe w tym zakresie (ale także braki w prawidłowym uargumentowaniu możliwości wykorzystania określonych czynników) powodują konieczność uznania, że Konsorcjum nie sprostало obowiązкови wykazania, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, a przez to, w konsekwencji, winna zostać odrzucona. W ocenie Odwołującego, szczególnie istotne są braki dowodowe w zakresie kosztów pracy - na to bowiem szczególną uwagę zwrócił nie tylko ustawodawca w treści przepisu art. 224 ust. 4 ustawy Pzp, ale również Zamawiający w treści wystosowanego przez siebie wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny do Konsorcjum.

W opinii Odwołującego, wynagrodzenie osób mających wykonywać przedmiot zamówienia nie zostało wykazane i udowodnione przez wykonawcę Konsorcjum - pozostaje wyłącznie gólosłownym twierdzeniem. Odwołujący zaznaczył przy tym, że tylko wyjaśnienia już złożone przez wykonawcę Konsorcjum w Postępowaniu mogą być ocenione w postępowaniu odwoławczym - nie ma możliwości przedkładania dowodów czy składania rozszerzonych wyjaśnień.

Odwołujący podniósł, że z samego złożonego wyliczenia przez Konsorcjum wynika wiele rozbieżności co do możliwości zaoferowania ceny ofertowej, skutkujących koniecznością stwierdzenia, że nawet te pojedyncze pozycje wskazują na zaoferowanie ceny rażąco niskiej. Odwołujący przedstawił porównanie pozycji z kosztorysu złożonego przez Konsorcjum

z realnymi, zdaniem Odwołującego, cenami oraz przedstawił dowody na potwierdzenie prawidłowości wskazanych kwot. Odwołujący zauważył przy tym, że w kosztorysie Konsorcjum wskazało na zysk w wysokości 10 668,68 zł netto, jednak z ww. wyliczeń i dowodów wynika, że kalkulacja została zaniżona o blisko 100 000,00 zł netto (bez zaniżenia ceny robocizny - nie da się bowiem, jak stwierdził Odwołujący, skalkulować poziomu roboczogodzin, który został przyjęty do wyceny, aby przedstawić zaniżenie przy kosztach pracy). Odwołujący uznał, że nie ma możliwości przyjęcia, że przedstawione wyjaśnienia wraz z wyliczeniami pozwalają na stwierdzenie, że cena nie jest rażąco niska.

Podsumowując, Odwołujący wskazał, że wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum są nie tylko wyjątkowo lakoniczne, ale również nie potwierdzają okoliczności, że zaoferowane ceny nie są rażąco niskie (są nieudowodnione).

W ocenie Odwołującego, przedłożone wyjaśnienia są krótkim zestawieniem najbardziej podstawowych argumentów (również przedstawionych bez jakiegokolwiek odniesienia się do rzeczywistego wpływu na cenę) niż rzeczywistym i prawidłowym wyjaśnieniem zaoferowanej ceny (przy domniemaniu zaistnienia ceny rażąco niskiej wynikającej z wezwania do złożenia w tym zakresie wyjaśnień). Odwołujący zaznaczył, szcze Konsorcjum nie przedłożyło również żadnych dowodów mających potwierdzać wskazywane przez siebie okoliczności w złożonych wyjaśnieniach w zakresie rażąco niskiej ceny, zatem, Zamawiający nie miał możliwości uwzględnienia wyjaśnień złożonych przez Konsorcjum.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 4, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) ustawy Pzp – Hydrotechnika

Odwołujący kwestionując wyjaśnienia złożone przez Hydrotechnika w dniu 8 lipca 2025 r. przywołał argumenty analogiczne jak powyżej, zwracając uwagę na brak szczegółowych wyliczeń zwłaszcza w zakresie kosztów pracy, brak wykazania skalkulowania kosztów urlopów czy zwolnień lekarskich, brak dowodów, w tym w zakresie posiadanego sprzętu.

W ocenie Odwołującego, Zamawiający nie tylko pominął treść wystosowanego przez siebie wezwania dotyczącego złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, ale przede wszystkim w sposób nieprawidłowy dokonał oceny złożonych wyjaśnień - ocena ta powinna być negatywna.

Odwołujący podniósł, że z samego złożonego wyliczenia przez Hydrotechnika wynika wiele rozbieżności co do możliwości zaoferowania ceny ofertowej, skutkujących koniecznością stwierdzenia, że nawet te pojedyncze pozycje wskazują na zaoferowanie ceny rażąco niskiej. Odwołujący przedstawił porównanie pozycji z kosztorysu złożonego przez wykonawcę Hydrotechnika z realnymi, zdaniem Odwołującego, cenami oraz przedstawił dowody na potwierdzenie prawidłowości wskazanych kwot. Odwołujący zauważył przy tym, że w kosztorysie wykonawca Hydrotechnika wskazał na zysk w wysokości 53 057,03 zł netto, jednak z ww. wyliczeń i dowodów wynika, że kalkulacja została zaniżona o blisko 157 000,00 zł netto. Odwołujący uznał, że nie ma możliwości przyjęcia, że przedstawione wyjaśnienia wraz z wyliczeniami pozwalają na stwierdzenie, że cena nie jest rażąco niska.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) ustawy Pzp

Odwołujący podniósł, że w konsekwencji wskazanych w treści odwołania okoliczności, Zamawiający w sposób nieprawidłowy dokonał czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: P.W. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Usługowy Zakład Instalacji Sanitarnych C.O. i Gaz P.W. z siedzibą w Rąbczynie i J.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą DOM-ROL J.S. z siedzibą w Ludwikowie.

Pismem z dnia 9 września 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie w całości.

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 i uczestnika 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.

Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba stwierdziła, że przy ocenie wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny niezbędne jest odniesienie się do wezwania wystosowanego przez Zamawiającego, które może determinować treść udzielonych przez wykonawców wyjaśnień. Izba miała na uwadze, że wystosowane przez Zamawiającego w dniu 3 lipca 2025 r. wezwania do wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, choć stosunkowo obszerne w treści, to w swej istocie stanowiły powtórzenie przepisów ustawy Pzp. Zamawiający nie wskazał w wezwaniu elementów zamówienia, które budzą jego szczególną wątpliwość, nie dał wykonawcom jasnych wskazówek co do sposobu ich sporządzenia.

W tych okolicznościach, wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień zobowiązany jest dążyć do przekonania zamawiającego, że zaoferowana przez niego cena jest realna, jednak nie można czynić wykonawcy zarzutu z faktu zaprezentowania wyjaśnień w sposób,

w ocenie wykonawcy, najbardziej właściwy i adekwatny do przedmiotu zamówienia i realiów danego postępowania. Wobec ogólnego charakteru wezwania, nie można wyciągać wobec wykonawcy negatywnych konsekwencji nieprzedstawienia wyjaśnień o określonym poziomie szczegółowości. Zamawiający, który powziął wątpliwości co do poziomu zaoferowanej ceny, bądź prawidłowości kalkulacji poszczególnych jej elementów, powinien wskazać wykonawcy, które wartości budzą jego wątpliwości, określić poziom szczegółowości żądanych wyjaśnień, sposób ich udzielenia. Wobec nie wskazania przez Zamawiającego, które elementy zamówienia budzą jego wątpliwości, decyzja co do sposobu sporządzenia wyjaśnień należała do wykonawcy.

Izba miała także na względzie ryczałtowy charakter wynagrodzenia (okoliczność bezsporna). Konsekwencją ryczałtowego charakteru wynagrodzenia jest brak po stronie wykonawcy obowiązku przedstawiania szczegółowej kalkulacji ceny oferty z rozbiciem na ceny jednostkowe, nawet w toku wyjaśniania elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. Struktura wewnętrzna ceny, tj. ceny jednostkowe, nie mają tak dużego znaczenia, jak przy wynagrodzeniu kosztorysowym. Krajowa Izba Odwoławcza miała na uwadze stanowisko Sądu Okręgowego w Krakowie, który w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., II Ca 928/19, stwierdził, że „w utrwalonym orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, jak Krajowej Izby Odwoławczej przyjmuje się, że w przypadku ceny ryczałtowej za wykonanie zamówienia, wykonawca zobowiązany jest tylko ująć wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, a ustalona kwota wynagrodzenia za wykonanie zamówienia jest niezmienna. Ponadto, przy wynagrodzeniu ryczałtowym, w kontekście wymogów wynikających z legalnej definicji ceny, nie jest więc ważna struktura wewnętrzna ceny, tj. ceny jednostkowe (bo wynagrodzenie jest jedno i z góry określone wartością jednej ceny ryczałtowej, którą zamawiający ma zapłacić wykonawcy) (...) Przy cenie ryczałtowej załączone do oferty kosztorysy, czy formularze cenowe mają tylko charakter informacyjny i jeśli nic innego nie wynika z treści SIWZ, wykonawcy mogą swobodnie przenosić koszty pomiędzy pozycjami kosztorysu/formularza cenowego (...) Pokreślić należy, że wykonawca nie ma obowiązku aby każdą jedną z cen jednostkowych ustalić na poziomie rentownym. Wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy i jego decyzji w tym zakresie. Wysokość ceny jednostkowej w danej pozycji nie dowodzi, że wykonawca nie wliczył koniecznych kosztów i nakładów, gdyż mógł je wliczyć w innej zbliżonej pozycji opisu (...)”. Powyższe, w zestawieniu z ogólnym charakterem wezwania do wyjaśnień, stanowi o braku podstaw do stawiania wobec wykonawców zarzutów zaniechania przedstawienia wyjaśnień na określonym przez Odwołującego poziomie szczegółowości.

Mając powyższe na uwadze, Izba stwierdziła, że wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum w dniu 11 lipca 2025 r. w sposób wystarczający wskazują na realność zaoferowanej ceny. W ocenie Izby, okoliczności takie jak posiadanie własnego, określonego w wyjaśnieniach, parku maszynowego, który eliminuje koszty związane z wynajmem sprzętu, posiadanie własnego zaplecza magazynowego, niskie koszty prowadzenia jednoosobowej działalności, czy wykonywanie części zamówienia osobiście przez konsorcjantów, to okoliczności w sposób oczywisty pozwalające na skalkulowanie ceny oferty na korzystnym poziomie. Wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum zawierają też kosztorys, który pokazuje poziom kosztów poszczególnych elementów zamówienia. Poziom szczegółowości ww. kosztorysu, wobec ryczałtowego charakteru wynagrodzenia oraz braku szczegółowych pytań ze strony Zamawiającego, Izba uznała za wystarczający.

Podobne argumenty Izba wzięła pod uwagę przy ocenie wyjaśnień złożonych przez Hydrotechnika w dniu 8 lipca 2025 r. Wykonawca ten przedstawił Zamawiającemu cenę w rozbiciu na poszczególne elementy, a także wskazał czynniki mające wpływ na obniżenie ceny, takie jak wykonywanie funkcji kierownika budowy, kosztorysanta oraz specjalisty do spraw inwestycji osobiście przez członka zarządu, posiadana na własność przyczepa niskopodwoziowa. Wykonawca Hydrotechnika złożył też Zamawiającemu dowody w postaci m.in. kosztorysu i listy płac. W ocenie Izby, wyjaśnienia Hydrotechnika, poparte złożonymi dowodami, wskazują na realność zaoferowanej ceny i stanowią adekwatną odpowiedź na wezwanie Zamawiającego.

Izba zważyła, że celem procedury badania ceny pod kątem jej rażąco niskiego charakteru nie jest li tylko formalne sprostanie wymaganiom Zamawiającego, których w przedmiotowym postępowaniu Zamawiający nawet nie określił, ale wyeliminowanie ofert zawierających wycenę na poziomie, który nie zabezpiecza prawidłowej realizacji zamówienia. Przepisy ustawy Pzp dotyczące wyjaśnienia wysokości oferowanych cen nie służą usuwaniu z postępowania wykonawców, którzy odpowiadają na wezwanie Zamawiającego, ale nie dopuszczeniu do podjęcia się wykonania zamówienia przez wykonawców oferujących cenę na poziomie nierealistycznym, niewiarygodnym z punktu widzenia aktualnej sytuacji rynkowej, ceny, za którą nie jest możliwe należyte wykonanie zamówienia. Z taką sytuacją nie mamy w przedmiotowym stanie faktycznym do czynienia. Potwierdzenia, że ceny zaoferowane przez Konsorcjum i Hydrotechnika są rażąco niskie nie mogą stanowić dołączone do odwołania oferty czy wyliczenia, bowiem stanowią one jedynie dowód na to, jaki poziom cenowy poszczególnych elementów zamówienia może zaoferować Odwołujący. Co

więcej, złożone przez Odwołującego dowody wskazywałyby na zaniżenie cen przez samego Odwołującego, np. w zakresie wykonania dokumentacji projektowej czy roboczogodziny.

Wobec powyższego, nie znalazły potwierdzenia zarzuty naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie dokonania czynności odrzucenia ofert Konsorcjum oraz Hydrotechnika w ramach części I Postępowania z uwagi na rażąco niską cenę.

W konsekwencji, nie potwierdził się również zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej.

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 § 8 ust. 2 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 pobierania wpisu od odwołania

(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi 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.

Jak stanowi § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. W takiej sytuacji Izba zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia.

W świetle powyższych regulacji, Izba obciążyła kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego.

Przewodnicząca:.....